

Государственная политика в сфере АПК: приоритеты и возможности сибирских регионов¹

О.П. ФАДЕЕВА, кандидат социологических наук

E-mail: fadeeva_oi@mail.ru; ORCID: 0000-0001-7011-6736

Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Новосибирск

Аннотация. В статье рассматриваются особенности аграрной политики РФ и изменение во времени ее приоритетов и сопутствующих механизмов государственной поддержки сельхозпроизводителей. Сопоставление объемов производства продукции сельского хозяйства с абсолютными и относительными объемами субсидий показывает, что прямой связи между этими показателями не существует. Выявлены особенности распределения и структуры господдержки по федеральным округам и субъектам РФ в составе Сибирского федерального округа. Анализируется отношение сотрудников районных администраций и сельхозпроизводителей Алтайского края и Омской области к мерам и эффективности аграрной политики. Показано, что доступ средних и мелких производителей к господдержке все в большей степени затрудняется усложнением действующих правил, а попытки привязать возможность получения субсидий к выполнению установленных целевых показателей приводит к негативным последствиям. Отмечается отсутствие связи между объемами господдержки производителей и развитием сельских территорий. По мнению автора, дальнейшие шаги государства в сфере регулирования АПК должны исходить из необходимости согласования разных интересов всех участников продовольственных рынков и устранения противоречивых сигналов, посылаемых субъектам сельскохозяйственной отрасли.

Ключевые слова: аграрная политика; сельское хозяйство; объемы производства; сельхозпроизводители; господдержка; субсидии; сибирские регионы; сельское развитие

От национального проекта к программам развития АПК

В последние годы агропромышленный комплекс (АПК) России презентуется как парадная витрина экономических успехов страны и один из драйверов ее экспансии на международные рынки. Успехи импортозамещения иллюстрируются достижениями

¹ Статья подготовлена по плану НИР ИЭОПП СО РАН, проект «Актеры, драйверы, последствия социальных изменений в современном обществе: теория и эмпирика», № 121040100280-1.

в области сельского хозяйства: за последнее десятилетие, если судить по официальным отчетам, в основном удалось решить поставленные Доктриной продовольственной безопасности задачи и обеспечить внутренние потребности страны по основным группам продуктов питания на 85–95% [Шагайда, Узун, 2015].

В то же время расчеты цепного индекса физических объемов сельскохозяйственного производства за тридцать лет на основе официальных данных Росстата показывают, что предреформенный уровень 1990 г. страна перешагнула лишь в 2019 г. (102%). Если же сопоставить динамику производства разных отраслей, то картина окажется еще более противоречивой: в 2020 г. индекс производства растениеводческой продукции по сравнению с 1990 г. составил 1,41, в то время как животноводческой продукции – только 0,76.

Наибольший спад в растениеводстве был зафиксирован в 1998–1999 гг. на уровне 64–69% от показателей 1990 г., а уже в 2008 г. объемы производства в отрасли впервые превысили этот уровень (сразу на 8%) и далее увеличивались из года в год – лишь в 2010 г. из-за аномальной засухи собранный урожай вновь оказался существенно ниже, чем в 1990 г. Кризис в животноводстве оказался глубже и длиннее: на протяжении 14 лет (с 1995 по 2008 гг.) индекс производства в отрасли балансировал на уровне 0,5–0,6 к 1990 г., а затем стал медленно расти, но так и не смог превысить 0,76.

Эксперты признают, что одним из важных факторов позитивных изменений в сельском хозяйстве стал реализованный в 2006–2007-х гг. национальный проект «Развитие АПК», целью которого было ускоренное развитие животноводства (в первую очередь за счет строительства и модернизации крупных комплексов), стимулирование развития малых форм хозяйствования (льготное кредитование фермерских хозяйств и хозяйств населения, развитие сети сельскохозяйственной потребительской кооперации и создание системы земельно-ипотечного кредитования), обеспечение жильем молодых сельских специалистов [Барсукова, 2016].

Хотя не все из поставленных задач были успешно выполнены, проект способствовал концентрации производства и развитию крупного агробизнеса, но не смог запустить низовую кооперацию и обеспечить равный доступ к кредитным и другим ресурсам разным группам хозяйств, но выполнил очень важную функцию – заложил основу стратегического подхода к решению

социально-экономических проблем сельского хозяйства. В ходе его реализации был апробирован новый инструмент государственной поддержки отрасли.

Речь идет о субсидировании процентной ставки по кредитам, когда за счет бюджетных средств сельхозпроизводители, включая фермеров и владельцев ЛПХ, могли получить льготный кредит в разных банках. Это стало условием модернизации аграрной отрасли, позволившей перейти части агропредприятий и фермерских хозяйств на более высокий технико-технологический уровень производства.

Идеи национального проекта получили продолжение в серии государственных программ (далее – Госпрограмм) развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, которые разрабатывались в соответствии с Федеральным законом «О развитии сельского хозяйства» от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ². Первая Госпрограмма, ставшая «документом, определяющим цели и основные направления развития сельского хозяйства и регулирования указанных рынков на среднесрочный период, финансовое обеспечение и механизмы предусматриваемых мероприятий»³, действовала с 2008 г. по 2012 г. Срок реализации второй Госпрограммы с тем же названием намечен на 2013–2025 гг.⁴.

Согласно Паспорту, ее выполнение разбито на два этапа. Первый («программный») этап Госпрограммы уже завершился (он действовал с 01.01.2013 г. по 31.12.2017 г.), второй («проектный») этап стартовал 01.01.2018 г. и должен закончиться к 31.12.2025 г. Переход от одного этапа к другому сопровождался корректировкой целей развития АПК – цель обеспечения продовольственной независимости страны (ускоренное импортозамещение в отношении мяса, молока, овощей и др., а также повышение конкурентоспособности российской

² URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64930/ (дата обращения: 20.07.2021).

³ URL: <https://docs.cntd.ru/document/902053504> (дата обращения: 20.07.2021).

⁴ В тексте постановления Правительства Российской Федерации от 8 февраля 2019 года № 98 содержится Паспорт программы с выделением целей, направлений, параметров финансового обеспечения и структуры запланированных мероприятий (подпрограмм) и проектов с указанием сроков их реализации, целевых установок и планируемых контрольных показателей. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72070632/> (дата обращения: 20.07.2021).

сельхозпродукции на внутренних и внешних рынках) трансформировалась в несколько целевых ориентиров.

Были заданы еще четыре целевых показателя развития сельского хозяйства к 2025 г.: производство добавленной стоимости в объеме 5774,3 млрд руб.; рост экспорта продукции АПК на 210,6% и инвестиций в основной капитал на 121,8% по отношению к уровню 2017 г., а также достижение объема располагаемых душевых ресурсов домашних хозяйств в сельской местности в размере 21870 руб. в месяц.

Хотя некоторые эксперты критически оценивали приоритеты и вектор этих изменений, в частности, отмечали невнимание к реальным гарантиям доступности качественных продуктов питания для социально уязвимых групп населения, занятости и росту благосостояния сельских жителей на фоне удвоения объемов экспортных поставок российского продовольствия [Гумеров, 2019; Шагайда, Потапова, 2020], в целом следует признать, что в сравнении с первым этапом были предложены более четко структурированные проекты и программы.

Если с 2013 по 2016 гг. в отношении российских регионов действовало 10 подпрограмм (направлений) государственной поддержки АПК в виде выделения целевых субсидий⁵, которые были слишком раздроблены и тематически пересекались друг с другом, то в 2017 г. осталось только четыре направления поддержки. Это развитие отраслей АПК, стимулирование инвестиционной деятельности и обеспечение технико-технологической модернизации; ФЦП «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014–2020 годы», ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года»⁶.

В 2019 г. к этому списку добавилась рассчитанная на два года программа «Создание системы поддержки фермеров и развитие

⁵ Среди них – несвязанная или погектарная поддержка товаропроизводителей, возмещение части затрат на уплату страховой премии и процентной ставки по кредитам и займам, поддержка отраслей животноводства и растениеводства, малых форм хозяйствования, экономически значимых региональных программ, федеральные целевые программы «Социальное развитие села» и «Сохранение и восстановление почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России».

⁶ В 2020 г. эта государственная программа стала называться «Комплексное развитие сельских территорий».

сельской кооперации» как элемент национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», в 2020 г. – Федеральный проект «Экспорт продукции АПК» в части субсидирования роста производства масличных культур.

Таким образом, на сегодняшний день направления поддержки АПК представляют собой конгломерат из элементов государственных (ведомственных) программ и отдельных элементов национальных проектов, за реализацию которых отвечают Минсельхоз России и другие министерства и ведомства.

Архитектура системы господдержки находится в непрерывном движении. Эксперты отмечают, что только за 2020 г. она менялась восемь раз, а за период 2013–2020 гг. – 25. При этом существенно корректировались не только приоритеты, структура или целевые показатели, но и конкретные механизмы субсидирования и регулирования отрасли.

Постоянные изменения серьезно осложняют жизнь органам управления АПК субъектов РФ, которым приходится регулярно адаптировать уже принятые региональные программы к новым федеральным требованиям. Нестабильность «правил игры» увеличивает административные издержки и ослабляет эффективность господдержки. В связи с этим эксперты призывают Минсельхоз РФ отказаться от перманентных экспериментов и остановиться на системе господдержки, построенной по единому «продуктовому» признаку, «объединив в рамках ряда отраслевых подпрограмм меры, направленные на создание ... продовольственных цепочек, территориальных агропромышленных кластеров, а также инструменты регулирования продуктовых рынков» [Петриков, Гатаулина, 2021. С. 64].

На сегодняшний день кластерный подход действует главным образом в отношении производства молока, растительного масла, льна. В других случаях не ставится задача формирования продуктовых цепочек, объединяющих сферы производства, хранения, переработки и реализации определенных видов продукции.

Актуальна проблема дублирования задач разных программ и подпрограмм. Например, поддержка малых форм хозяйствования в сфере животноводства (производство мяса и молока) может идти и по линии «начинающий фермер», и по линии «создание семейных животноводческих ферм», а также в виде грантов

«Агростартап» фермерам и кооперативам, берущим на себя обязательства по увеличению производства (до 10% в год с момента начала грантового финансирования) и найму работников (в зависимости от величины гранта) в рамках программы «Создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации».

Также разнесены по разным направлениям ассигнования на предоставление сельхозпроизводителям льготных кредитов. Выделение субсидий на компенсацию затрат по получению краткосрочных кредитов (в том числе на пополнение оборотных средств) осуществляется по направлению «Развитие отраслей АПК». Претендующие на получение кредитных льгот инвестиционные проекты финансируются по специальной программе, доступ к которой (как правило, из-за высоких требований к кредитоспособности и масштабам бизнеса) могут получить только крупные компании.

Последней новацией стали вступившие в действие в 2020 г. правила субсидирования АПК, призванные усилить принципы проектного управления. Ранее в рамках поддержки региональных программ развития АПК субъекты РФ получали субсидии для достижения целевых показателей, погектарное финансирование и субсидирование производства молока. В 2020 г. эти субсидии были трансформированы в компенсирующие и стимулирующие.

Компенсирующими стали считаться субсидии на оказание несвязанной поддержки в растениеводстве и молочном животноводстве, на поддержку племенного животноводства и элитного семеноводства, а также развитие традиционных подотраслей растениеводства и животноводства, поддержку агрострахования. На стимулирующие субсидии могли претендовать регионы, которые выбрали приоритетные для развития АПК отрасли, в их числе – производство зерновых или масличных агрокультур, овощей открытого грунта, молока, производство крупного рогатого скота мясного направления, развитие виноградных, плодово-ягодных насаждений. Также к стимулирующим стали относиться субсидии на развитие малых форм хозяйствования и поддержку десяти регионов с низким уровнем социально-экономического развития. Как можно заметить, «продуктовый» принцип финансирования отраслей АПК не был установлен и в этом новом формате господдержки.

Разносторонний анализ вопросов финансирования, результатов и нерешенных проблем реализации Государственной программы

развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия представлен в Аналитическом вестнике Федерального собрания РФ [О ходе..., 2021], который был подготовлен к 502-му заседанию Совета Федерации 31 марта 2021 г. в рамках «правительственного часа» с участием министра сельского хозяйства РФ Д.Н. Патрушева⁷, а также в Бюллетене Счетной палаты РФ [Развитие..., 2021].

В данной статье мы рассмотрим, каким образом соотносятся содержащиеся в Паспорте Госпрограммы параметры ее финансирования с реальными объемами выделяемых на эти цели субсидий регионам РФ, соотношение между объемами господдержки АПК и темпами роста производства в 2013–2020 гг., региональную специфику в приоритетах и возможностях аграрной господдержки. Несколько сюжетов будут посвящены оценке адекватности мер текущей аграрной политики с точки зрения сибирских производителей.

Параметры и структура субсидирования АПК России и сибирских регионов

Доступным информационным ресурсом для оценки поставленных задач развития сельского хозяйства и сверки с заданными Госпрограммой ориентирами может служить Информационный справочник о мерах и направлениях государственной поддержки АПК Российской Федерации (далее – Справочник), который с 2012 г. ведет в электронном формате Минсельхоз РФ⁸.

Справочник имеет удобный интерфейс, который позволяет получать актуализированную на конкретную дату информацию об объемах финансирования и распределения бюджетных средств на господдержку АПК РФ в виде субсидий во всех российских регионах. Данные структурированы как по отдельным регионам, так и по федеральным округам и России в целом.

Помимо общих для всех субъектов РФ направлений (подпрограмм и предусмотренных внутри них мероприятий) развития АПК и данных об источниках их финансирования, представлена подробная информация о выполняемых каждым субъектом РФ региональных программах. По федеральным округам приведе-

⁷ URL: <http://council.gov.ru/events/news/125374/> (дата обращения: 20.07.2021).

⁸ URL: <https://gp.specagro.ru/> (дата обращения: 20.07.2021).

ны объемы предусмотренных в текущем году средств (годовых лимитов) федеральных и региональных бюджетов и средств, перечисленных получателям. Как правило, эти цифры не совпадают – расхождения составляют от 1 до 3%.

Согласно Паспорту Госпрограммы, общий объем ее финансового обеспечения с 2013 г. по 2025 г. запланирован на уровне 8,1 трлн руб., из которых на долю ассигнований федерального бюджета приходится чуть более 40% (3,29 трлн руб.), а на долю региональных консолидированных бюджетов – 5,4 % (0,44 трлн руб.). Оставшийся объем средств (4,37 трлн руб.) должен финансироваться из внебюджетных источников.

Мы сложили по годам запланированные Госпрограммой бюджетные (федеральные и региональные) расходы и наложили их на опубликованные в Справочнике данные о средствах, «предусмотренных» для выплаты субсидий на государственную поддержку АПК регионов, а также сопоставили планируемые и фактические доли участия федерального бюджета в этой поддержке (рис. 1).

Не все расходы на Госпрограмму распределяются в регионы как субсидии по представленным выше направлениям⁹, однако важно отметить, что в начале действия Госпрограммы (в 2013 г.) запланированные объемы господдержки из бюджетных источников (234 млрд руб.) почти полностью совпали с объемами выделенных регионам субсидий на развитие АПК (236 млрд руб.). В 2020 г. это соотношение между планом и фактом было уже не в пользу субсидий (300 и 155 млрд руб. соответственно). Также уменьшилась доля федерального бюджета в финансировании выделяемых субсидий.

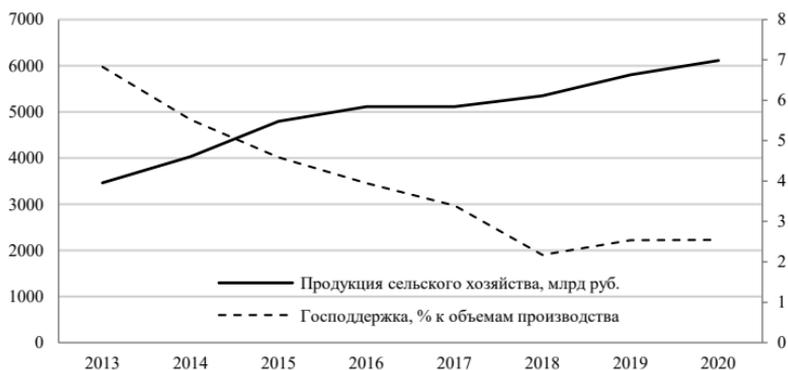
⁹ Согласно отчету Министерства финансов Российской Федерации, изначально на реализацию Госпрограммы в 2020 г. было предусмотрено 283,6 млрд руб. Кассовое исполнение на 31 декабря 2020 г. составило более чем на 10 млрд руб. меньше от этой суммы – 271,2 млрд, или 99,7% от сводной бюджетной росписи [О ходе..., 2021. С. 46]. По данным Справочника, ассигнования федерального бюджета на господдержку АПК регионов (субсидии) на 31.12.2020 составили 129,8 млрд руб. Таким образом, еще 140,4 млрд руб. были израсходованы по другим каналам. Функции главного распорядителя средств на реализацию Госпрограммы выполнял Минсельхоз России, на программные мероприятия которого, по отчету Счетной палаты, бюджетной росписью было утверждено 253,6 млрд руб. Еще 16 млрд руб. из федерального бюджета были выделены Россельхознадзору, 1,9 млрд руб. – Федеральному агентству железнодорожного транспорта и 397 млн руб. – Министерству образования и науки [Там же. С. 59].



Источник. Министерство сельского хозяйства РФ

Рис. 1. Сопоставление планируемых и фактических объемов (левая шкала, млрд руб.) и доли федеральных средств (правая шкала, %) в финансировании господдержки АПК РФ в 2013–2020 гг.

На рисунке 2 можно видеть, что динамика производства продукции сельского хозяйства (в фактически действовавших ценах) в 2013–2020 гг. находилась в обратном отношении к динамике объемов субсидий региональным сельхозтоваропроизводителям.



Источник. Росстат РФ, Министерство сельского хозяйства РФ.

Рис. 2. Объемы производства продукции сельского хозяйства в РФ в 2013–2020 гг. в фактически действовавших ценах (левая шкала, млрд руб.) в сопоставлении с относительными показателями государственной поддержки АПК РФ (правая шкала, %)

Расхождение этих трендов не является подтверждением того, что господдержка не оказывает существенного влияния на развитие отрасли, и поэтому ее нужно сокращать [Гумеров, Гусева, 2018]. В то же время можно утверждать, что наряду с госрегулированием весомую роль в развитии АПК играют как экономические (конъюнктурные), так и политические факторы – ослабление конкуренции на внутренних рынках из-за введения эмбарго на экспорт продовольствия из ряда стран и эффекта импортозамещения [Kuznetsova, Volchkova, 2019].

Данные таблицы 1 свидетельствуют, что распределение господдержки по федеральным округам в целом соответствует вкладу округов в объемы сельскохозяйственного производства.

Таблица 1. Стоимость произведенной сельхозпродукции в хозяйствах всех категорий и объемы финансирования государственных программ поддержки АПК в разрезе федеральных округов России в 2020 г.

Федеральный округ	Продукция сельского хозяйства		Объем финансирования госпрограммы	
	Стоимость в фактических ценах, млрд руб.	Доля в продукции сельского хозяйства РФ, %	За счет средств ФБ и бюджетов субъектов РФ, млрд руб.	Доля в расходах на господдержку АПК РФ, %
Центральный	1686,56	27,6	46,07	29,6
Северо-Западный	278,69	4,6	9,67	6,2
Южный	1018,20	16,7	18,67	12,0
Северо-Кавказский ФО	504,38	8,3	16,00	10,3
Приволжский ФО	1460,20	23,9	34,88	22,5
Уральский ФО	332,11	5,4	7,80	5,0
Сибирский ФО	622,61	10,2	14,11	9,1
Дальневосточный ФО	207,33	3,4	8,17	5,3
Российская Федерация	6110,09	100,0	155,37	100,0

Источник. Рассчитано на основе: Продукция сельского хозяйства в 2020 г. (предварительные данные). Федеральная служба госстатистики (Росстат). М., 2021. С. 7–10; Информационный справочник о мерах и направлениях господдержки АПК РФ. URL: <https://gp.specagro.ru/region/rf/31/12/2020> (дата обращения: 20.07.2021).

Наибольшее различие между долями производства и господдержки отмечается в Южном федеральном округе (4,7 п.п.), который можно условно считать «донором» развития

российского АПК. Это вполне естественно, если иметь в виду внебюджетные возможности финансирования сельского хозяйства в благоприятных условиях российского юга (в силу природной ренты). В роли «реципиентов» выступают сельхозпроизводители регионов Центрального, Северо-Западного, Северо-Кавказского, Дальневосточного округов, удельный вес которых в объемах производства на 1,5–2 п.п. ниже доли выделяемых им субсидий.

Помимо 14,11 млрд руб., которые в 2020 г. получил Сибирский федеральный округ в качестве субсидий для развития АПК (табл. 1), сибирские регионы выделили еще 9,16 млрд руб. из своих бюджетов на собственные аграрные программы. Причем почти половина этой суммы (4,04 млрд руб.) пришлось на Красноярский край (табл. 2).

Таблица 2. Производство сельхозпродукции и распределение средств государственной и региональных программ поддержки АПК по регионам СФО в 2020 г.

Регион	Продукция сельского хозяйства в фактических ценах, млрд руб.	Госпрограмма поддержки АПК региона		Региональная программа поддержки АПК региона, млрд руб.
		Затраты – всего, млрд руб.	Доля средств федерального бюджета, %	
Республика Алтай	10,22	0,51	99	0,14
Республика Тыва	6,06	0,77	99	0,01
Республика Хакасия	13,75	0,63	91	0,37
Алтайский край	143,30	2,97	99	0,45
Красноярский край	97,58	1,56	74	4,05
Иркутская обл.	66,05	1,36	80	0,52
Кемеровская обл.	52,80	0,64	85	0,64
Новосибирская обл.	99,08	2,78	80	1,39
Омская обл.	100,51	1,75	84	1,15
Томская обл.	33,25	1,15	84	0,43

Имеющиеся у Красноярского края бюджетные возможности позволяют его руководству формировать «автономную» аграрную

политику. Стоимость региональной программы, в которую было включено 24 мероприятия, в 2,5 раза превысила затраты на федеральную господдержку. В 2020 г. край выделял средства на повышение оплаты труда приехавших в сельскую местность молодых специалистов и решение жилищных проблем молодых семей, дотировал производство в хозяйствах населения, закупку племенного скота, приобретение кормов для рыбы, покупку или модернизацию техники и оборудования для растениеводства и животноводства, стимулировал лизинговые операции и производство элитных семян разных культур, строительство заготовительных пунктов и приобретение технологического оборудования для переработки сельскохозяйственной продукции, недревесных и пищевых лесных ресурсов, лекарственных растений и др.¹⁰

Среди регионов, у которых доля в объемах производства в стоимостном измерении оказалась на 2–4 п.п. меньше доли выделенных субсидий, оказались республики Алтай, Тыва, Хакасия, Томская и Новосибирская области. Существенно меньше своего вклада в объемы производства получили Омская область и Красноярский край – на 4 и 5 п.п. соответственно. Отчасти такое неравномерное распределение господдержки можно объяснить бюджетными возможностями самих регионов – в большинстве национальных республик и Алтайском крае доля федеральных средств в финансировании государственных программ и подпрограмм составляет 99% (табл. 2), соответственно, они могут в основном рассчитывать на привлечение средств на заданных Минсельхозом РФ условиях. Другое объяснение связано с различиями в структуре расходов аграрного бюджета по разным направлениям (табл. 3).

В сравнении с показателями в целом по РФ в 2020 г. в регионах СФО более высока доля средств, направленных на развитие отраслей АПК, и значительно ниже показатели стимулирования инвестиционной деятельности. По сути, эти ресурсы осваивают только Красноярский край и Новосибирская область, что говорит о наличии лишь в этих регионах крупных получателей «длинных» кредитов, соответствующих требованиям Минсельхоза и финансовых учреждений.

¹⁰URL: <https://gp.specagro.ru/region/4105/1/31/12/2020> (дата обращения: 20.07.2021).

Таблица 3. Структура распределения средств государственной программы поддержки АПК в регионах СФО и в России в 2020 г., %

Регион	Развитие отраслей АПК	Стимулирование инвестиционной деятельности в АПК	Мелиорация земель сельскохозяйственного назначения	Комплексное развитие сельских территорий	Поддержка фермеров и сельской кооперации	Экспорт продукции АПК
Республика Алтай	73	0	0	18	9	0
Республика Тыва	36	0	12	44	7	0
Республика Хакасия	41	0	0	53	6	0
Алтайский край	74	1	1	16	2	7
Красноярский край	77	16	0	2	5	1
Иркутская обл.	57	1	9	26	5	2
Кемеровская обл.	75	0	0	12	4	9
Новосибирская обл.	46	17	1	32	2	2
Омская обл.	81	5	1	4	3	7
Томская обл.	40	7	4	45	2	2
Россия	49	21	6	19	3	2

Другое отличие сибирской структуры господдержки от российской связано с более высокой долей затрат на программу комплексного развития сельских территорий, которая предусматривает обустройство сельских поселений объектами социальной и инженерной инфраструктуры, включая развитие систем водоснабжения и (или) газификации, сети фельдшерско-акушерских пунктов и (или) офисов врачей общей практики, спортивных сооружений, площадок под компактную жилищную застройку. Также в рамках этой программы выделяются субсидии на улучшение жилищных условий сельских

жителей, в том числе молодых семей и молодых специалистов, и на грантовую поддержку местных инициатив. Так как сибирские регионы серьезно отстают от европейской части России по уровню развития сельской поселенческой инфраструктуры, подобная расстановка приоритетов естественна.

Обращает на себя также внимание более высокая доля средств, выделяемых на стимулирование производства масличных культур (прежде всего рапса, льна и сои) для экспортных целей производителям Алтайского края, Кемеровской и Омской областей, которые откликнулись на благоприятную конъюнктуру масложировой продукции на мировых рынках.

План в рыночном формате: специфика правил игры

Чтобы разобраться в том, как воспринимают господдержку рядовые сельхозпроизводители и администраторы, воспользуемся материалами интервью, проведенных нами в Алтайском крае и Омской области в 2018–2020 гг. с сотрудниками районных управлений (комитетов) сельского хозяйства, руководителями сельскохозяйственных организаций и главами фермерских хозяйств (N=16).

Как было показано выше, регионы получают федеральные субсидии на развитие отрасли в обмен на выполнение определенных обязательств. Юридически это оформляется с помощью соглашений о субсидировании региональных программ развития АПК и достижении целевых показателей производства сельхозпродукции, которые правительства субъектов РФ заключают с Минсельхозом РФ. Если в регионах случаются неблагоприятные природные явления (засуха, пожары, наводнения и пр.), то на местах для обоснования снижения «плановых цифр» во избежание соответствующих штрафных санкций объявляется режим ЧС.

Ответственность за выполнение целевых показателей, которую берут на себя региональные министерства сельского хозяйства, в конечном счете ложится на администрации сельских районов, организующие процесс доведения субсидий до агропроизводителей (предприятий и фермерских хозяйств). Механизмы «вертикали власти» ориентированы на выполнение «плана».

Муниципальные чиновники районных администраций как «низовые звенья» этой системы должны убеждать частных производителей заниматься производством той продукции, за которую «подписалось» региональное министерство. Однако подобные увещевания не всегда подкрепляются выделением средств на стимулирование заявленных объемов и структуры продукции, поэтому производители при принятии решений в большей степени ориентируются на рыночный спрос и ценовую конъюнктуру.

Так как в своих прогнозах крестьяне полагаются на закупочные цены прошлых сезонов, то в выборе текущей структуры посевов они могут ошибаться. Так, осенью 2017 г., когда был получен рекордный урожай, все кому не лень принялись ругать алтайских производителей за то, что они вырастили слишком много пшеницы и тем самым искусственно создали ситуацию перепроизводства. В последующие годы производителей стали обвинять в том, что они снизили объемы производства этой культуры.

Отсутствие механизмов мониторинга и балансировки спроса и предложения на агропродовольственных рынках воспроизводит эту ситуацию и в отношении других культур. Например, высокий спрос на гречиху в один год провоцирует наращивание ее производства в следующий период. Рост предложения в дальнейшем часто приводит к кратному падению закупочных цен на соответствующую продукцию.

Получение разных видов поддержки – от массовых «погектарных выплат» до доплат за каждый литр сданного молока или разовой компенсации роста цен на горюче-смазочные материалы, как правило, обставлено множеством бюрократических процедур и разнообразных требований: от стандартных (отсутствие долгов перед бюджетом) до специфических для каждого вида субсидирования. Перечень этих требований может меняться, но неизменен общий принцип – потенциальные возможные фальсификации отчетности производителями при получении господдержки нужно предотвращать ростом количества отчетов и проверок.

В то же время органы власти часто «уходят в тень», когда производители ждут от них определенных регуляторных действий и гарантий. Так, власти перестали выполнять функции арбитра во взаимоотношениях между производителями и переработчиками сельхозпродукции и способствовать справедливому разреше-

нию конфликтов, связанных с оценкой качества поставляемых на элеватор партий зерна или молока в лаборатории при молочных комбинатах. Если раньше контроль за качеством сырья для переработки осуществляли государственные структуры, то теперь последнее слово в этом вопросе остается за переработчиками (заготовителями), которые на возражения поставщиков, что клейковина зерна или жирность молока в проводимых ими тестах занижена, и другие показатели также не совпадают с предварительными результатами анализов, отвечают единообразно: «не хотите, не сдавайте нам, везите свою продукцию в другое место».

В 2018 г. к числу обязательных требований к алтайским хлеборобам для получения «погектарной субсидии» (помимо отсутствия задолженностей перед бюджетом и внебюджетными фондами, среднегодовой заработной платы на уровне минимальной оплаты труда, положительной динамики производства) добавились сведения о структуре посевов обрабатываемых хозяйствами полей¹¹.

Это вызвало очередную волну недовольства среди получателей поддержки, так как при не меняющихся, а иногда и сокращающихся государственных выплатах выполнение дополнительных требований предполагает все большие усилия и к тому же связано с потенциальными санкциями. Из интервью с руководителем сельхозпредприятия: *«Правительство нам выдает, можно сказать, подачки при условии соблюдения разных обязательств. Что изменится от того, что нам дадут один или два миллиона рублей? Это стоимость 50 кубов солярки, которых хватит ровно на 12 дней работы нашего хозяйства. Да, эти деньги не лишние, но не надо нас столь сильно напрягать. Эта дотация обросла самыми разными обременениями. Вот в налоговой мне говорят, что у меня 17 копеек задолженность. Откуда взялись эти копейки, если мы каждый месяц выплачиваем одну или три тысячи рублей лишних налогов? Но в налоговой мне отвечают: “Не знаем, компьютер так показывает!” Получается, что никто ничего не понимает – и виноват компьютер, а людей-то вокруг нету! Нам говорят: “Если не будет паспортизации полей, вы не будете получать несвязанную поддержку”». Пусть*

¹¹ О проблемах становления информационных систем учета земельных ресурсов в привязке к выплатам субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям см.: [Фадеева, Нефёдкин, 2020].

чиновники сами эти поля описывают, но они же нас заставляют это делать. Мы в январе начинаем планировать севооборот на разных участках. Но вот пришел май – зарядили дожди – и на одном массиве мы, как задумывали, не пшеницу, а другую культуру посеяли, потому что до середины июня не смогли туда заехать. А к нам потом придут чиновники с проверкой и скажут: “Вы же тут должны были пшеницу выращивать, а ее тут нету. Вы нас обманули – вертайте обратно эти деньги”. У нас собственность вроде частная – и чиновники не должны никуда лезть, а у них так не получается. Ну, какая им разница, на каком поле что я сею?!».

Зачастую сельхозпроизводители готовы вообще отказаться от какой-либо поддержки в обмен на пресловутый «госзаказ». Их предложения звучат так: «Пусть государство спускает нам задания по производству каждого вида продукции и гарантирует их закупку, а мы сделаем все как надо». Тогда план естественным образом вытеснит рынок [Фадеева, 2018].

«Иметь или не иметь»: причины и мотивы отказа от господдержки

Власти, как правило, объясняют свое вмешательство в дела независимых производителей заботой о рационализации землепользования, необходимостью контроля за севооборотом и расходованием бюджетных средств. Но за этой «рациональностью» зачастую скрывается нежелание разобраться в причинах происходящего и найти способы спасения хозяйств и предприятий, которые медленно, но верно идут к банкротству и уже не рассчитывают на государственную поддержку. Возможно, рыночный характер экономики именно этот исход и подразумевает: мол, слабый должен уйти, освободив место более сильному производителю. Только вот далеко не очевидно, что найдутся желающие «вдохнуть жизнь» в падающее производство, влить в его экономику достаточные инвестиции – и сохранить рабочие места и массивы обрабатываемой земли. Тем не менее государству проще отказать в помощи тем, кто формально не выполняет предписанные условия.

Приведем отрывок из интервью с руководителем крупного сельхозпредприятия, который лишился «погектарного финансирования» и выплат за молоко из-за несоответствия контрольным

требованиям. Эта ситуация напоминает порочный круг, где следствие одного события становится причиной наступления еще более тяжелых последствий, в том числе по вине государства: *«У нас произошло сокращение животноводства из-за нехватки доярок. Нам пришлось урезать поголовье: дойное стадо было 450 голов, стало 330. Также есть проблемы с механизаторами – почти на 6000 гектар земли осталось 10 человек. Среднегодовая зарплата оказалась на 200 руб. ниже минимальной оплаты труда из-за большой доли временных разнорабочих, у которых ставки ниже минимальных, хотя основные рабочие – доярки и механизаторы – зарабатывают гораздо больше. Из-за низких показателей по зарплате мы несвязанную поддержку не получили, а из-за того, что сократили поголовье, не попали под субсидию по молоку. Но если я сейчас на 10% подниму зарплату, то мне повысят налоги – и я не смогу выплачивать их в полном объеме. А когда начинают давать субсидию, то сразу начинают требовать все сразу: и получается, что 100 рублей не хватает по зарплате, есть недоимки по налогам, к тому же с каждым годом нужно увеличивать показатели – надои, привесы и урожайность. А как я это смогу сделать? В этом году посеяли, два месяца были очень жаркими, и посевы все выгорели, фураж в полном объеме не смогли заготовить. Производство вниз пошло – и по финансовому, и по кадровому состоянию мы сегодня не можем 450 коров держать».*

Не следует считать, что государство не поддерживает только «слабых», не желая продлевать их «финансовую агонию». В число отказников могут попасть те предприятия и фермеры, которые пытаются на своих полях внедрять новые технологии, а для повышения урожайности экспериментируют с разным посевным материалом, в том числе никогда в этой зоне не используемым. Против подобных новаций стали срабатывать рекомендации трехлетней давности, которые принял Минсельхоз РФ, следуя букве закона о семеноводстве. Он обязал региональные власти обеспечивать «несвязанной погектарной поддержкой» только тех земледельцев, которые используют районированные семена, зарегистрированные в специализированном государственном реестре и соответствующие принятым ГОСТам.

Обоснование этой меры вполне разумно – нужно прекращать посеы некондиционным семенным материалом и приводить

землепользование в порядок. Но мало кто из принимавших это решение задумался о том, что государственные структуры, отвечающие на местах за качество районированного семенного фонда, длительное время находились в условиях недофинансирования, теряли специалистов, не вели работу по регистрации новых высокопроизводительных сортов. В силу этих причин оставшиеся в реестрах районированные сорта зерновых и других культур морально устарели, а эффективно работающие селекционеры и семеноводческие хозяйства не спешили регистрировать свои новые наработки.

Такое изменение правил игры автоматически лишило возможности получать господдержку тех, кто не захотел отказаться от высокопродуктивных семян, адаптированных к другим природно-климатическим зонам России или завезенных из других стран, которые при выполнении всех агротехнических норм и в сибирских условиях гарантируют урожайность в 40–50 ц/га, на гораздо менее выгодную альтернативу: получать от государства по 100–150 руб. на гектар пашни и использовать семена, максимальная урожайность которых может составить не более 25 ц/га.

Именно такое решение принял один из алтайских фермеров, чьи поля с устойчиво высокими урожаями посещали для обмена опытом множество делегаций, в том числе от администрации края. По новым правилам суммарные субсидии на площадь обрабатываемой этим фермером земли составили 12 тыс. руб., в то время как по старым объемы финансирования превышали указанную сумму почти в 20 раз (около 200 тыс. руб.).

Однако метаморфозы условий поддержки не стоит сводить к сугубо денежным потерям – для большинства фермеров они не критичны, поскольку своим трудом они способны заработать гораздо больше. Речь идет о невнятности государственных приоритетов, что порождает завышенные ожидания и негативную реакцию у сельхозпроизводителей. Органы власти не формулируют явных целей своей аграрной политики – оказывают ли они поддержку всем производителям, концентрируются ли на помощи лидерам или же отстающим хозяйствам или пытаются стимулировать новации, – сокращением объема субсидий подается, по сути, отрицательный сигнал всем, кто занимается сельхозпроизводством.

Как правило, никто не оценивает реальную эффективность государственного субсидирования разных групп хозяйств. На запрос районного администратора, каким образом ему следует обосновать отказ фермеру в государственной поддержке, региональные чиновники дали ему такой совет: пусть, мол, сам фермер займется регистрацией используемых им семян, возможно, через 2–3 года они войдут в реестр – и тогда он сможет вновь рассчитывать на «погектарное финансирование».

Стоящее в планах федеральных и региональных чиновников внедрение программ «научного районирования» и «умной специализации» [Алещенко, Алещенко, 2020], когда разные формы государственного участия в аграрном бизнесе будут привязаны к универсальным схемам рационального землепользования и ведения сельского хозяйства, которые далеко не всегда учитывают рыночные реалии, может еще более обострить данную проблему.

Исследованные нами кейсы позволяют говорить о разнообразии причин и мотивов хозяйств, покидающих «орбиту» государственного регулирования. Те, кто к подобному решению не готов, используют целый арсенал средств, чтобы вписаться в предписанные сверху правила. В Омской области мы сталкивались со случаями, когда ради получения поддержки фермеры или предприятия специально оформляли кредиты, чтобы погасить налоговые задолженности, повысить зарплату своим работникам, а затем возвращали свои долги с помощью полученных субсидий. Другой путь – манипуляции со статистикой или с отчетными документами, в том числе имитация роста выручки за счет оформления сделок купли-продажи между дружественными фирмами без реальных поставок товаров.

Локализация рисков и поиск решений на районном уровне

Ужесточение правил субсидирования сокращает количество получателей поддержки и при этом ослабляет рычаги воздействия районных администраторов на частных производителей, тем самым затрудняя исполнение спущенных сверху планов. В качестве примера можно привести ситуацию в одном из сельских районов Алтайского края, в котором с 2013 по 2019 гг. произошло семикратное (со 121 до 17 млн руб.) сокращение годовых

объемов субсидий сельхозпредприятиям и фермерским хозяйствам. Если в самом начале действия Госпрограммы только единицы производителей не имели никакой поддержки от государства, то на момент нашего обследования в 2019 г. всего половина из оставшихся хозяйствующих субъектов была включена в те или иные списки получателей «казенных» денег.

С одной стороны, за этими изменениями можно увидеть рост слоя финансово независимых производителей, ряд которых, чтобы удержаться на плаву, реализуют часть урожая «вчерную» (за наличный расчет), не платят налоги и пр. С другой – очевидно, растет число тех, у кого прервался какой-либо диалог с представителями государства.

О том, насколько болезненным может оказаться этот процесс с точки зрения возможностей «мягкого управления» локальной аграрной экономикой и выстраивания взаимодействия власти и бизнеса на местном уровне, рассуждает руководитель комитета сельского хозяйства: *«Фермерам государство ничего не дает – и они ему ничего не должны. Они мне так и говорят: “А нам ничего и не нужно от вас!” Я их к себе зову, а они не приходят. Сегодня государственная поддержка – это единственный способ не утратить связь власти с производителем. Вот у нас в районе во всех отраслях числилось 600 с лишним, сейчас меньше (после определенных налоговых изменений) – 380 индивидуальных предпринимателей. Это мелкий и средний бизнес. Какая связь у власти с этим бизнесом? Кто ими управляет? Каким органом их объединяют? Когда развал в сельском хозяйстве пошел, знаете, сколько мне стоило труда, чтобы убедить фермеров приходить в администрацию. Они мне говорили: “Мы с колхоза вышли, а ты опять нас туда тянешь!” Я сумел переломить эти настроения и добиться их расположения только потому, что все фермеры при мне выросли – многие мне сдавали экзамены на управление трактором, комбайном, получали права. Все до одного организовали свои хозяйства при моем участии или даже помощи. Я с полей все время не вылажу, жил и живу их жизнью. Пытаюсь их консультировать – они обращаются с вопросами, я приезжаю, рассказываю. Только так у меня получалось их убедить в том, что мы необходимы друг другу».*

Постоянное сотрудничество с большинством сельхозпроизводителей позволяет районному администратору следить

за эффективностью землепользования, оперативно решать вопросы с поиском новых арендаторов на высвобождающиеся участки, бороться с заброшенными полями, повышать культуру возделывания земли, привлекать новых инвесторов, узнавать и учитывать настроения разных игроков.

Одним из самых эффективных направлений своей деятельности глава комитета считает создание своего рода клуба хозяйств-экспериментаторов, где происходит совместное постижение азов новых агротехнологий и углубление специализированных знаний, разбираются нюансы выращивания разных культур, анализируются неудачи, аккумулируются идеи, в том числе связанные с преодолением неблагоприятных природно-климатических условий.

О том, какими взаимовыгодными могут быть подобные меры «идеальной» аграрной политики на локальном уровне, способной спланировать разных производителей и представителей власти и гармонизировать их интересы, идет речь в следующем отрывке из интервью: *«У нас продолжает работать содружество из 16 местных хозяйств. Но экспериментируем не только мы, к нам приезжают фермеры из других районов края и других регионов. Мы ездим друг к другу все лето, смотрим. Наша цель – не только показать, что сделали, а показать, что у нас не получилось сделать. Мы не видим конкурентов друг в друге. И в районе у нас нет конкурентов между фермерами. Мы же должны заниматься этими делами – и мы ими занимаемся. За это надо было бы браться в других районах, но, к сожалению, этого не происходит».*

Такой инновационный поиск и самоорганизация внутри фермерского сообщества стимулируются не только содействием районных администраторов, но и регулярным участием в различных семинарах дилеров сельхозтехники, продавцов химических препаратов и удобрений, а также ученых-агрономов и селекционеров. Все вместе они осуществляют трансфер знаний, формируют рынки новой продукции и новых агротехнологий, способствуют возникновению новых цепочек добавленной стоимости и в конечном счете повышают эффективность аграрного сектора в целом.

Создание подобного «новаторского ядра», которое работает не на выполнение «госзаданий», а занято реальным

предпринимательством, включающем в себя как элемент «творчества под открытым небом», так и стратегический расчет, и может составлять, на наш взгляд, приоритет развития аграрной отрасли в целом. Если говорить о координирующей роли государства, то его задачи в данном случае должны сводиться к поиску и применению разных инструментов конструирования благоприятного бизнес-климата, стимулированию перспективных направлений, усилению позиций агропроизводителей на рынке и приданию устойчивости их бизнесу.

Партнерский подход облегчает взаимодействие сторон и устраняет ненужные риски для районных администраторов. Вместо того, чтобы разбираться с проблемами реального сектора, они зачастую вынуждены заниматься написанием «гладких отчетов», рапортовать об увеличении производства молока и мяса, добавляя в общую отчетность во многом иллюзорные и плохо проверяемые показатели поголовья животных, содержащиеся в личных подсобных хозяйствах населения, и заниматься манипуляциями с данными для достижения установленных сверху контрольных показателей.

Важно подчеркнуть и социальный аспект. Отсутствие в аграрной политике связи между развитием сельского хозяйства и сельских территорий приводит к бегству населения из сибирских сел, которое обусловлено не только и не столько экономическими провалами аграрного сектора, сколько дефицитом учителей и врачей, бедностью и слабостью органов муниципальной власти [Дементьев, 2021; Кондратьев, Фадеева, 2021].

Деграция социальной сферы сильно сказывается на социальном самочувствии сельчан и приводит к невосполнимым потерям человеческого капитала. Из интервью со специалистом сельской администрации: *«Еще 5 лет назад у нас в селе дома продавались за сумму, равную материнскому капиталу, т.е. за 400 тысяч рублей. Сейчас стоят хорошие добротные усадьбы, которые и за 100 тысяч рублей никому не нужны, и за 50 тысяч. Люди собираются и уезжают: кто в город, кто на вахты. В школе детей стало меньше, но и учителей тоже не хватает. Никто из выпускников за последние 5–6 лет не вернулся к нам. Даже если у местных предприятий и фермеров будет все нормально, со временем окажется, что работать будет никому».*

Заключение

Совершенствование аграрной политики важно сопровождать мониторингом ее применения на местах для оценки доступности, востребованности и эффективности предлагаемых программ и мероприятий. Поддержка агропроизводителей в ее нынешнем виде и на существующих принципах ее распределения не всегда предоставляет возможности – иногда введение новых правил приводит к ограничениям и сокращению числа получателей государственных субсидий. В связи с этим органы управления теряют рычаги воздействия на поведение частных производителей – и это происходит одновременно с возрождением советских практик планирования роста показателей производства в регионах.

Подобный бюрократический стиль приходит во все большее противоречие со сложившейся ситуацией: без обеспечения гарантий сбыта производимой продукции и механизмов компенсации для игроков рынка последствий перепроизводства или недопроизводства органы управления не способны управлять отраслью.

Сигналы государства, которое пытается стимулировать рост экспортных поставок и одновременно увеличивает экспортные пошлины и вводит другие ограничения выхода отечественной сельхозпродукции на внешние рынки ради борьбы с ростом цен, плохо воспринимаются хозяйствующими субъектами: выработке долгосрочных стратегий развития производства мешает возрастающая неопределенность¹².

Игнорирование рыночного характера отрасли на фоне возрождения планов научного районирования и специализации сельских территорий может привести к дополнительным угрозам аграрному развитию и ослаблению положения ряда сельхозпроизводителей.

Перманентные изменения приоритетов господдержки, с одной стороны, и оценок возможностей участников рынка – с другой, происходят на фоне высокой волатильности закупочных

¹² В мае 2021 г. для обеспечения продовольственной безопасности Правительство России ввело временный запрет (с 5 июня по 31 августа) на вывоз из страны гречихи, гречневой крупы грубого помола и гречевого обрушенного зерна. В середине июля 2021 г. из-за закрытия экспорта и проблем со сбытом в Алтайском крае встали около 40% заводов по переработке гречки. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4909312> (дата обращения: 22.07.2021).

и розничных цен на продовольствие и усиливающейся продуктовой инфляцией. Господдержка отечественного АПК не может обеспечить россиян доступным и качественным продовольствием [Конкина, 2019; Щетинина, 2021], и в этом отношении аграрная политика не справляется со своей основной задачей.

Дальнейшие шаги государства в сфере регулирования АПК должны исходить из необходимости согласования разных, порой противоположных интересов всех участников продовольственных рынков и устранения противоречивых, а зачастую и хаотичных сигналов, посылаемых субъектам сельскохозяйственной отрасли.

Литература

Алеценко В.В., Алеценко О.А. “Умная специализация” регионов Сибири в сфере сельскохозяйственного производства // ЭКО. 2020. № 7. С. 111–129. DOI: 10.30680/ЕСО0131–7652–2020–7–111–129.

Барсукова С.Ю. Приоритетный национальный проект «Развитие АПК» (2006–2007 гг.): задачи, инструменты, итоги // Реформы в России в 2000-е годы: от законодательства к практике (коллект. монография). М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. С. 13–26.

Гумеров Р.Р., Гусева Н.В. Проблемы оценки эффективности государственного регулирования и бюджетной поддержки российской экономики // Российский экономический журнал. 2018. № 1. С. 66–80.

Гумеров Р.Р. Государственная программа развития сельского хозяйства: амбиции и реалии // ЭКО. 2019. № 4. С. 8–25. DOI: 10.30680/ЕСО0131–7652–2019–4–8–25.

Дементьев Д.В. Комплексное развитие сельских территорий в Новосибирской области: предварительные результаты // ЭКО. 2021. № 6. С. 161–175. DOI: 10.30680/ЕСО0131–7652–2021–6–161–175

Конкина В.С. Экономическая доступность продовольствия в контексте проведения политики протекционизма // ЭКО. 2019. № 8. С. 103–117. DOI: 10.30680/ЕСО0131–7652–2019–8–103–117.

Кондратьев М.В., Фадеева О.П. Практики участия населения в местном самоуправлении: кейсы сибирских сел // Регион: экономика и социология. 2021. № 2. С. 162–183. DOI: 10.15372/REG20210207.

О ходе реализации государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия // Аналитический вестник № 9 (769). Совет Федерации Федерального собрания Российской Федерации. 2021. 176 с.

Петриков А.В., Гатаулина Е.А. Об актуальных направлениях аграрной политики и совершенствовании Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия // Аналитический вестник № 9 (769). Совет Федерации Федерального собрания Российской Федерации. 2021. С. 62–69.

Развитие сельских территорий // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации, 2021. № 3 (280). 153 с.

Фадеева О.П. Штрихи к фермерскому проекту: алтайская палитра // Крестьяноведение. 2018. Т. 3, № 1. С. 141–173. DOI: 10.22394/2500–1809–2018–3–1–141–173.

Фадеева О.П., Нефёдкин В.И. Аграрное землепользование в России и в регионах Сибири в условиях цифровой трансформации // Регион: экономика и социология. 2020. № 4. С. 123–150. DOI: 10.15372/REG20200406.

Шагайда Н., Узун В. Продовольственная безопасность: проблемы оценки // Вопросы экономики. 2015. № 5. С. 63–78. <https://doi.org/10.32609/0042–8736–2015–5–63–78>.

Шагайда Н., Потанова А. Содействие занятости сельского населения: как скорректировать Госпрограмму // Экономическое развитие России. 2020. № 3. С. 37–40.

Щетинина И.В. Документы новые – проблемы старые. О доступности продуктов питания в России // ЭКО. 2021. № 6. С. 77–98. DOI: 10.30680/ECO0131–7652–2021–6–77–98.

Kuznetsova P., Volchkova N. The Russian Food Embargo: Five Years Later. October 2019. URL: <https://freepolicybriefs.org/2019/10/14/the-russian-food-embargo-five-years-later/>. (дата обращения: 20.07.2021).

Статья поступила 28.07.2021

Статья принята к публикации 11.08.2021

Для цитирования: *Фадеева О.П.* Государственная политика в сфере АПК: приоритеты и возможности сибирских регионов // ЭКО. 2021. № 11. С. 8–35. DOI: 10.30680/ECO0131–7652–2021–11–8–35

Summary

Fadeeva, O.P., Cand. Sci. (Sociology), Institute of Economics and Industrial Engineering, SB RAS, Novosibirsk

The Public Policy in the Field of Agro-Industrial Complex: Priorities and Opportunities in Siberian Regions

Abstract. The paper considers the features of agrarian policy of the Russian Federation and changes in priorities and related mechanisms of state support for agricultural producers over time. A comparison of volumes of agricultural production with the absolute and relative volumes of subsidies shows that there is no obvious connection between these indicators. The features of the distribution and structure of state support by Federal Districts and subjects of the Russian Federation as part of the Siberian Federal District are revealed. The paper analyzes the attitude of employees of district administrations and agricultural producers of the Altai Territory and the Omsk region to measures and effectiveness of agricultural policy. It is shown that the access of medium and small producers to state support is increasingly hampered by the complexity of current rules and attempts to link the possibility of obtaining subsidies with the implementation of established targets leads to negative consequences. There is no connection between the volume of state support for producers and the development of rural areas. According to the author, the further steps of the state in the field of agricultural regulation should proceed from the need

to coordinate diverse interests of all participants in the food markets and eliminate conflicting signals sent to the subjects of the agricultural industry.

Keywords: *agrarian policy; agriculture; production volumes; agricultural producers; public support; subsidies; Siberian regions; rural development.*

References

Aleschenko, V.V., Aleschenko, O. A. (2020). "Smart Specialization" of Siberian Regions in Agricultural Production. *ECO*. No. 7. Pp. 111–129. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-7-111-129.

Barsukova, S. Yu. (2016). Priority national project "Development of the agro-industrial complex" (2006–2007): tasks, tools, results. In: Reforms in Russia in the 2000s: from legislation to practices. Moscow, Publishing House of the Higher School of Economics. Pp. 13–26. (In Russ.).

Demytyev, D.V. (2021). Comprehensive Development of Rural Areas in the Novosibirsk Region: Preliminary Results. *ECO*. No. 6. Pp. 161–175. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2021-6-161-175.

Fadeeva, O.P. (2018). Sketches for the farm project: An Altai palette. *Russian Peasant Studies*. Vol. 3. No. 1. Pp. 141–173. DOI: 10.22394/2500-1809-2018-3-1-141-173.

Fadeeva, O.P., Nefedkin, V.I. (2020). Agrarian land use In Russia and Siberian Regions under digital transformation. *Region: Economics & Sociology*. No. 4. Pp. 123–150. (In Russ.). DOI: 10.15372/REG20200406.

Gumerov, R.R. (2019). State Program for the Development of Agriculture: Ambitions and Realities. *ECO*. No. 4. Pp. 8–25. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2019-4-8-25.

Gumerov, R.R., Guseva, N.V. (2018). Problems of evaluating the effectiveness of government regulation and budget support for the Russian economy. *Rossiyskiy ekonomicheskii zhurnal*. No. 1. (In Russ.).

Kondratyev, M.V., Fadeeva O.P. (2021). Practices of public participation in local self-governance: case studies of Siberian villages. *Region: Economics & Sociology*. No. 2. Pp. 162–183. (In Russ.). DOI: 10.15372/REG20210207.

Konkina, V.S. (2019). Economic Availability of the Food in the Context of Carrying out a Protectionism. *ECO*. No. 8. Pp. 103–117. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2019-8-103-117.

Kuznetsova, P., Volchkova, N. (2019). The Russian Food Embargo: Five Years Later. Available at: <https://freepolicybriefs.org/2019/10/14/the-russian-food-embargo-five-years-later/>. (accessed 20.07.2021).

On the implementation of the state program for the development of agriculture and regulation of agricultural products, raw materials and food markets. (2021). *Analytical Bulletin*. No. 9 (769). The Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation. 176 p. (In Russ.).

Petrikov, A.V., Gataulina, E.A. (2021). On the current directions of agrarian policy and improvement of the State Program for the development of agriculture and regulation of agricultural products, raw materials and food markets. *Analytical Bulletin*. No. 9 (769). The Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation. Pp. 62–69. (In Russ.).

Rural development. (2021). *Bulletin of the Accounts Chamber of the Russian Federation*. No. 3 (280). 153 p. (In Russ.).

Shagaida, N., Uzun, V. (2015). Food Security: Problems of Assessing. *Voprosy Ekonomiki*. No. 5. Pp. 63–78. (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2015-5-63-78/>

Shagayda, N., Potapova, A. (2020). Employment promotion in rural areas: how can the state program be properly adjusted. *Russian Economic Developments*. No. 3. Pp. 37–40. (In Russ.).

Shchetinina, I.V. (2021). New Documents, Old Problems. The Availability of Food in Russia. *ECO*. No. 6. Pp. 77–98. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2021-6-77-98.

For citation: Fadeeva, O.P. (2021). The Public Policy in the Field of Agro-Industrial Complex: Priorities and Opportunities in Siberian Regions. *ECO*. No. 11. Pp. 8–35. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2021-11-8-35 (In Russ.).