Трансформация аграрной политики России в XXI веке: переход от поддержки производителей к поддержке потребителей?

А. А. Еланская

Александра Андреевна Еланская, кандидат географических наук, научный сотрудник, Центр агропродовольственной политики ИПЭИ, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. 119571, Москва, пр. Вернадского, д. 82. E-mail: elanskaya-aa@ranepa.ru

Аннотация. Целью статьи является выявление направлений и результатов трансформации аграрной политики в России с начала тысячелетия. Использована методика ОЭСР для оценки структурных сдвигов как результата политики в РФ и сопоставления с другими странами. Выявлена трансформация в сторону поддержки потребителей, несмотря на то что поддержка сельхозпроизводителей остается главной статьей и в ней преобладают искажающие рынок меры. При этом сократилась ценовая поддержка сельхозпроизводителей за счет потребителей, увеличилась доля расходов на общие услуги и поддержку потребителей, что приближает российскую аграрную политику к политике развитых стран. Несмотря на то что в России отсутствует продовольственная поддержка как часть аграрного бюджета, государство активно поддерживает спрос на продовольствие. Сделаны оценки размера субсидий населению, идущих на питание, и их роль в формировании платежеспособного спроса на продукты. Сделан вывод, что российская аграрная политика неспешно смещается в сторону все большей поддержки потребителя.

Ключевые слова: аграрная политика, экспортно-ориентированная аграрная политика, ОЭСР, поддержка производителей, поддержка потребителей, поддержка общих услуг, продовольственная помощь, программы школьного питания

EDN: JVIVTG

С начала XXI века условия функционирования сельского хозяйства в России кардинально менялись, что выражается в основных характеристиках аграрного сектора, а также в приоритетах политики.

В 1990-е годы российская экономика, в частности сельское хозяйство, переживала кризис, связанный со структурной трансформацией и переходом к рыночным условиям. Сельское хозяйство одномоментно испытало шок отказа от государственного планирования и регулирования цен, что обрушило всю систему реализации продукции и поставок ресурсов (Узун, Шагайда, 2015). Производство сельскохозяйственной продукции страны не обеспечивало внутренних потребностей. В связи с этим политика того времени была направлена на рост внутреннего производства при создании благоприятных условий для импорта в целях насыщения внутрен-

него рынка. В Распоряжении Правительства от 27 июля 2000 года[1] были обозначены следующие задачи на 2001–2010 годы: ускоренное восстановление производства зерна; создание запасов базовых продовольственных продуктов; обеспечение единства агропродовольственных рынков в стране путем беспрепятственного перемещения товаров, услуг и ресурсов; осуществление разумного протекционизма при импорте продовольствия и др.

В 2006 году был принят Закон «О развитии сельского хозяйства», основными целями которого были повышение конкурентоспособности сельскохозяйственной продукции; обеспечение устойчивого развития сельских территорий; сохранение и воспроизводство природных ресурсов; формирование эффективного аграрного рынка; повышение объема инвестиций в отрасли и паритет индексов цен на сельскохозяйственную и промышленную продукцию (услуги), используемую сельхозпроизводителями[2]. Эти же цели — с небольшими изменениями — были отражены в Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (далее — Госпрограмма) на 2008–2012 гг.[3]

В последующей версии Госпрограммы 2013–2021 гг. наряду с повышением конкурентоспособности продукции и развитием сельских территорий была обозначена новая цель — ускоренное импортозамещение для обеспечения продовольственной независимости России в параметрах, заданных Доктриной продовольственной безопасности (далее Доктрина)[4] (Маслова и др., 2019). Так, фокус аграрной политики сместился на достижение самообеспеченности в условиях ограниченного импорта сельскохозяйственной продукции.

В настоящее время основной целью развития сельского хозяйства остается наращивание собственного производства и экспорта сельскохозяйственной продукции, что обозначено в Госпрограмме 2022–2030 гг. и в Национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 г.[5] Кроме того, в марте 2025 года в Доктрину был внесен новый пункт — об обеспечении глобальной про-

1. Основные направления агропродовольственной политики Правительства Российской Федерации на 2001– 2010 годы (одобрены на заседании Правительства РФ 27 июля 2000 г.)
2. Федеральный закон от 29.12.2006 № 264-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О развитии сельского хозяйства»
3. Постановление Правительства РФ от 14.07.2012 № 717 (ред. от 25.12.2024) «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия»
4. Указ Президента РФ от 30 января 2010 г. № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации»
5. Указ Президента РФ от 07.05.2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года»

довольственной безопасности, что также подчеркивает внешнюю ориентацию развития сектора[6].

Таким образом, с начала 2000-х годов приоритеты политики в области сельского хозяйства России трансформировались: от обеспечения продовольствием населения с помощью роста собственного производства и импорта до самообеспеченности при ограничении импорта и экспортной экспансии (Алтухов, 2019; Ромашкин, Киселев, 2020).

Менялась и ситуация в аграрном секторе страны. В условиях наращивания производства при сложившемся платежеспособном спросе выросли объемы излишков сельскохозяйственной продукции, что увеличило разрыв между импортом и экспортом продовольствия — с 2021 г. Россия стала нетто-экспортером (Ушачев и др., 2022; Терновский, 2023). Индикаторы самообеспеченности по основным продуктам (критерий продовольственной независимости по Доктрине 2020 г.) достигнуты, исключая овощи, молоко, фрукты и соль (табл. 1). Однако фактический рацион питания россиянина остается несбалансированным относительно рациональных норм потребления, рекомендованных Минздравом РФ (Шагайда и др., 2025). С одной стороны, отмечается недостаточное потребление фруктов, овощей, молока и рыбы (по методике ФАО эти продукты должны быть приоритетными для обеспечения внутренних потребностей населения (The State of Food Security..., 2024). С другой стороны, избыточное потребление сахара, хлебных продуктов, растительных масел, яиц и мяса (табл. 1).

Таблица 1. Уровень самообеспечения основными продуктами питания и соотношение фактического и рекомендуемого потребления на 1 чел. в России

Основные продуктовые группы	Уровень самообеспечения основными продуктами питания, %		Критерий продовольственной независимости по Доктрине (не менее), %	Соотношение факт. и реком. потребления на 1 чел. в год, %*	
	2016	2023		2016	2023
Зерно / Хлебные продукты	160	173,5	95	126	115
Мясо / Мясо и мясопродукты в пересчете на мясо	90,6	101,7	85	100	108
Молоко / Молоко и молочные продукты в пересчете на молоко	*80,7*	*86*	*90*	*71*	*77*
Яйца	97,1	98,6	-	106	112

6. Указ Президента РФ от 10 марта 2025 г. № 141 «О внесении изменений в Доктрину продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденную Указом Президента РФ от 21 января 2020 г. № 20»

Картофель	93,2	101	95	99	96
Овощи и бахчевые культуры	*87,4*	*89,1*	*90*	*72*	*75*
Фрукты и ягоды	*36,5*	*44,6*	*60*	*60*	*66*
Сахар / Сахар и кондитерские изделия[7]	105,9	108,5	90	158	488[8]
Соль поваренная	66,2	65,4	85	н.д.	н.д.
Масло растительное	142,6	226,9	90	113	115
Рыба и рыбопродукты в живом весе	*140,6*	*152,9*	*85*	*101*	*81*

* По данным балансов продовольственных ресурсов
Составлено автором по данным Росстата, Минсельхоза

В 2024 г. были обозначены новые национальные цели развития, где в части сельского хозяйства предписано увеличить производство продукции АПК относительно 2021 г. к 2030-му на 25% и экспорт в 1,5 раза[9]. В 2025 г. ожидается запуск национального проекта «Технологическое обеспечение продовольственной безопасности», который должен снизить импортозависимость по технологиям, а также дефицит кадров в АПК[10]. Все эти активности должны были отразиться в формальных индикаторах, которыми оценивают аграрную политику.

В России существует практика официальной оценки аграрной политики через индикаторы, отраженные в Госпрограмме поддержки сельского хозяйства[11] (индексы и стоимостные показатели — рост объема продукции, инвестиции, доля российских семян, ...). Однако такой подход не позволяет увидеть структурные изменения в проводимой политике, формулировать ее результаты в терминах, пригодных для международных сопоставлений. Кроме того, ограничения в получении информации в России и через российские источники вынуждают применять данные, которые доступны. Такими данными является база ОЭСР, куда информация вносится на основе деклараций, подаваемых официально на основе взаимодействия

7. В 2020 г. пересмотрена норма потребления с 24 до 8 кг/чел. в год.
8. Резкий уровень перепотребления связан с пересмотром в 2021 г. нормы по сахару — ее сокращению с 24 до 8 кг на человека в год.
9. Указ Президента РФ «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года»
10. О национальном проекте «Технологическое обеспечение продовольственной безопасности». http://government.ru/rugovclassifier/924/about/
11. Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. Утверждена постановлением Правительства от 14 июля 2012 года № 717. http://government.ru/rugovclassifier/815/events/

ОЭСР и РФ[12]. Именно поэтому для целей настоящей статьи будет использоваться инструментарий ОЭСР по оценке и мониторингу аграрных политик. Цель статьи — выявление направлений и результатов трансформации политики в области сельского хозяйства России на протяжении первой четверти XXI века.

Методика

Подходы к выявлению направлений трансформации политики в области сельского хозяйства могут основываться на изучении динамических рядов в структуре финансовой поддержки, направленной на разные цели, связанные с сельским хозяйством, экспортом сельскохозяйственных продуктов, поддержке потребителей, включая конечных потребителей (в случае ограничения цен в розничной торговле); документов, регулирующих экспортно-импортную политику; целей создания инфраструктурных проектов (для экспорта или местные нужды); содержания стратегических документов, затрагивающих вопросы сельского хозяйства и доступности продовольствия. Проведенный в ходе подготовки анализ по всем этим направлениям выявил, что в стране поддерживаются в большей мере производители. Однако поддерживаются и потребители за счет различных программ социальной помощи, а также ситуативно за счет контроля цен на продовольствие (Узун, 2023; Потапова, 2023) и ограничений экспорта (напр., на зерно в России 2010–2022 гг., которые снижали цены для внутреннего рынка (Узун, Терновский, 2023; Светлов, Терновский, 2024)). Таким образом, политика в области сельского хозяйства в России разнонаправленная: поощряет производителя производить больше и экспортировать, создает экспортную инфраструктуру, ограничивает внешнюю торговлю, вводит предельные розничные цены, чтобы сдерживать рост цен для потребителя. Все эти данные есть, но они не позволяют сделать более формальные выводы о структурных изменениях.

Методика «Организация экономического сотрудничества и развития» (ОЭСР) дает возможность изучать структурные трансформации, поскольку предоставляет инструменты оценки общего уровня поддержки, главных бенефициаров. Динамические ряды данных проясняют не только сами пропорции поддержки в отдельный год между основными бенефициарами государственной политики (производителей и потребителей), но и их изменение в динамике. Широкий охват стран, по которым ОЭСР проводит мониторинг политики в области сельского хозяйства (54 стран мира), позволяет проводить международное сопоставление. В настоящей статье используются основные индикаторы ОЭСР по оценке политики и ее мониторингу (Trade and agriculture directorate..., 2016).

12. Распоряжение Правительства РФ от 20.03.2014 № 409-р (ред. от 21.04.2020)

Оценка совокупной (агрегированной) поддержки (Total Support Estimate — TSE) — сумма бюджетных платежей (со знаком плюс: прямые выплаты производителям, финансирование общих услуг, субсидии потребителям), а также рыночные трансферты от потребителей к производителям (со знаком плюс: если внутренние цены внутри искусственно завышены относительно мировых) или от производителей к потребителям (со знаком минус: если внутренние цены занижены относительно мировых).

Поддержка производителей (Producer Support Estimate — PSE) — включает в себя все формы поддержки, которые прямо или косвенно влияют на доход сельхозпроизводителя (прямые бюджетные выплаты, доходы от потребителей за счет разницы между мировой и внутренней ценой (с плюсом или минусом) за счет импортных пошлин (с плюсом) и экспортных ограничений (с минусом), налоговые льготы и скрытые субсидии (специальный тариф на перевозку зерна, например).

Оценка поддержки общих услуг (General Services Support Estimate — GSSE) — сумма годовых трансфертов для финансирования видов деятельности, предоставляющих услуги сельскому хозяйству: сельскохозяйственные исследования и разработки; инспекция и контроль безопасности продукции; развитие и поддержание инфраструктуры; обслуживание государственных запасов; услуги по маркетингу и продвижению продукции, докапитализация компаний, деятельность которых направлена на всех сельхозпроизводителей, и так далее.

Оценка поддержки потребителей (Consumer Support Estimate — CSE) — сумма годовых трансфертов потребителям, включая первичных. В России, например, в 2021 г. применялись государственные субсидии в рамках соглашений с мукомольными предприятиями[13] на приобретение последними зерна в целях предотвращения роста цен на муку и далее — на хлеб. Государственные программы распределения продовольственной помощи, которые связаны с поддержкой сельского хозяйства и идут через аграрный бюджет, также включаются в CSE. На стадии анализа CSE выявились страновые особенности отражения субсидий, которые прямо или косвенно направлены на поддержку конечных потребителей. В одних странах учитываются, а в других — нет. С этим связана проблема сопоставимости данных по странам. Например, во многих странах такие субсидии идут через бюджеты других ведомств. Они являются поддержкой семей, часть которой идет на питание, но они не «окрашены» (т.е. не закреплены только за целью «приобретение продуктов»), не идут через аграрный бюджет, как, например, в ЕС. При формальном отсутствии программ продовольственной помощи в ЕС вряд ли кто может ска-

13. Российские мукомолы заключили соглашения для получения субсидий на 2,88 млрд рублей. https://tass.ru/ekonomika/10748563

зать, что в ЕС нет помощи для нормализации питания в уязвимых семьях. Аналогичная ситуация в России, где социальные платежи семьям для различных целей могут доходить в необеспеченных группах до более чем четверти денежного дохода: в первой децильной группе по доходам в среднем — 22,6% (Росстат, выборочные наблюдения, 2023[14]). Очевидно, что часть этих денег тратится на еду, так же как часть денег, которые идут через продовольственные талоны, не увеличивает в полной мере бюджет на питание, так как семьи ими замещают свои средства и используют на другие цели[15].

NPC потребителей (Nominal Protection Coefficient for Consumers) — соотношение внутренней цены и внешней цены на продовольствие с учетом доставки. Показатель дает представление о том, насколько система государственных мер обеспечивает уровень внутренних цен для потребителя относительно мировых, рассчитывается по основным сельхозпродуктам и в целом.

Данные

В настоящей статье использовались данные:

— ОЭСР (OECD Data Explorer — https://data-explorer.oecd.org/);

— Росстат (Выборочное наблюдение доходов населения и участия в социальных программах; Доходы, расходы и потребление домашних хозяйств; Социальное положение и уровень жизни населения России; Уровень самообеспечения основными продуктами питания по Российской Федерации).

Результаты обработки данных

Инструменты ОЭСР позволяют получать расчетные показатели на основе данных Российской Федерации, передаваемых в ОЭСР. В таблице 2 показана динамика относительных показателей совокупной поддержки сельского хозяйства России. Для сравнения также приведены данные по странам — крупным производителям продовольствия, реализующим разные типы аграрных политик.

14. Выборочное наблюдение доходов населения и участия в социальных программах 2024 г. // Росстат [Эл. ресурс]. URL: https://rosstat.gov.ru/free_doc/new_site/VNDN-2024/index.html (дата обращения: 15.04.2025)
15. USDA Economic Research Service. The Impact of SNAP on Food Spending (USDA, 2018)

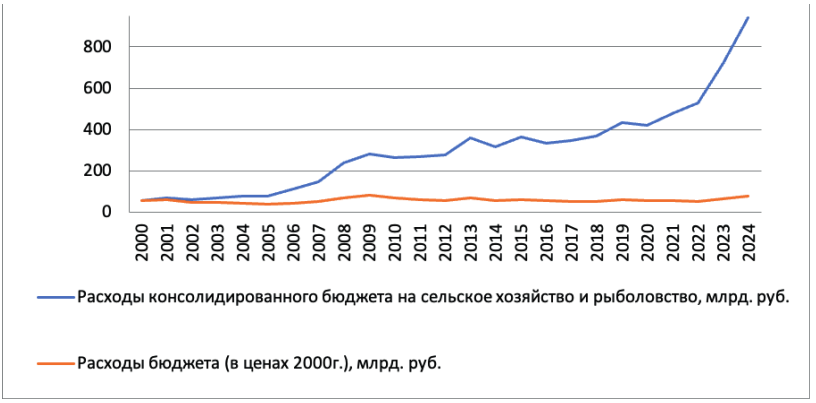
Таблица 2. Динамика уровня господдержки сельского хозяйства в отдельных странах мира

Страны	Совокупная поддержка к ВВП (%TSE)			Поддержка производителей к их доходам (%PSE)		
	2000–2002	2011–2013	2021–2023	2000–2002	2011–2013	2021–2023
США	0,7	0,5	0,5	19,4	7,3	8,1
ЕС	1,0	0,7	0,6	29,8	18,8	16,0
Китай	2,0	2,2	1,7	5,1	13,0	14,0
Индонезия	1,2	2,8	0,7	5,3	17,0	5,2
Бразилия	0,7	0,6	0,5	7,6	5,2	3,3
Россия	0,8	0,8	0,3	7,1	14,8	2,6

Составлено автором по данным ОЭСР

Данные свидетельствуют о том, что в последние анализируемые годы уровень совокупной поддержки сельского хозяйства относительно ВВП в России снизился. Сопоставление стран показывает, что это общая тенденция. Падение совокупной поддержки — негативный факт для производителя, но может быть позитивным фактором для потребителя. Потребитель формирует часть совокупной поддержки производителю за счет своей переплаты за продукцию на внутреннем рынке, которая стоит дороже, чем на мировом рынке. Если российский продукт становится конкурентнее относительно мирового, то переплата сокращается (что хорошо для потребителя), как и совокупная поддержка (что хуже для производителя). В этой связи этот показатель — результат агарной политики для производителя. Выгоды или потери потребителя нужно анализировать с привлечением других данных. Так, в России в 2021–2023 гг. расходы консолидированного бюджета на сельское хозяйство росли как в номинальных, так и реальных ценах (рис. 1). Таким образом, бюджетные субсидии в сельское хозяйство не уменьшились, притом что совокупная поддержка сократилась. Однако правительство страны в условиях роста цен на внешних рынках предприняло меры по ограничению внутренних цен. Самым значимым было введение экспортных пошлин на зерно, квотирование экспорта или даже запрет вывоза[16]. Это привело к занижению внутренних цен и недополучению части доходов сельхозпроизводителями. Несмотря на то что увеличились бюджетные трансферты, совокупная поддержка сельского хозяйства снизилась за счет сокращения ценовой поддержки потребителями. При этом потребители остались в выигрыше (рис. 1).

16. Интерфакс «РФ продлила запрет на экспорт риса до конца 2024 года». https://www.interfax.ru/business/969603



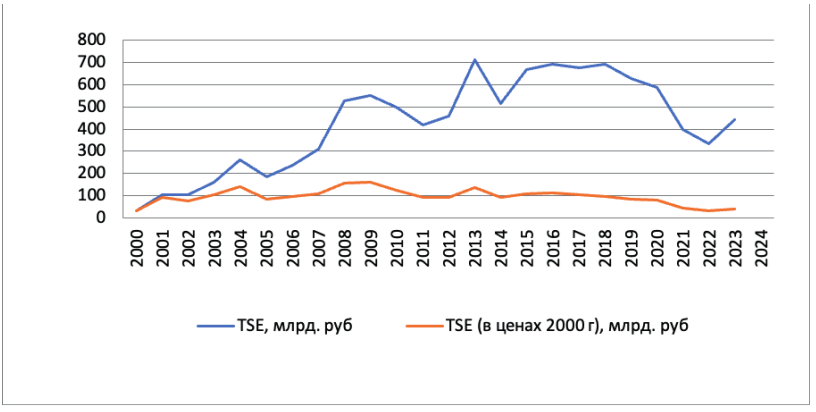




Рис. 1. Расходы консолидированного бюджета на сельское хозяйство и рыболовство, TSE и NPC потребителей, млрд руб.
Источник: Росстат, Минсельхоз России[17], ОЭСР

17. Расходы консолидированного бюджета 2023–2024 гг. — финансирование по четырем госпрограммам: Госпрограмма развития сельского хозяйства, Государственная программа эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации, Государственная программа Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий», Государственная

Из таблицы 2 видно, что совокупная поддержка относительно ВВП в России — одного порядка с показателями Бразилии, США. Относительно доходов сельхозпроизводителей — совокупная поддержка в России находится на самом низком уровне из рассматриваемых стран, но сопоставима с Бразилией. Причины такой ситуации по странам разные. В Китае создан высокий уровень поддержки, как и в ЕС. Однако источники поддержки в Китае и ЕС — разные. В Китае высокий уровень поддержки сельхозпроизводителей в немалой степени обеспечивается за счет потребителей (NPC потребителей в 2023 г. составил 1,13). В США (1,01), ЕС (1,05) и Бразилии (1,01) — поддержка за счет потребителей — низкая, а в России в целом по всем продуктам в 2023 г. — она отсутствовала (0,99). В Индонезии — при небольшой поддержке относительно доходов производителей — сельхозпроизводители поддерживаются потребителем. Здесь NPC потребителей — 1,25. Таким образом, анализ показателя позволяет сделать вывод о существенной трансформации с начала 2000-х в России: с 2001 по 2023 г. рост совокупной поддержки в номинальном исчислении вырос в 14 раз (в реальном — в 1,2 раза), при этом значительная часть поддержки формировалась за счет потребителя — только с 2021 г. потребитель перестал поддерживать производителя за счет переплаты за продукцию относительно цен на внешнем рынке. Пик поддержки сельского хозяйства потребителем был в 2004 г., когда расходы консолидированного бюджета на сельское хозяйство составили 30% от совокупной поддержки сельского хозяйства. С 2016 г. тренд на сокращение вклада потребителей в поддержку сельхозпроизводителей приобрел устойчивость (рис. 2). С 2021 г. поддержка сельского хозяйства осуществляется за счет налогоплательщика — через бюджеты разного уровня. В расчете на единицу дохода сельхозпроизводителя совокупная поддержка за рассматриваемый период в России существенно снизилась за счет сокращения поддержки за счет потребителя. Такой факт изменения совокупной поддержки можно охарактеризовать положительно: экономическая доступность продовольствия для потребителя выросла, бюджетные трансферты для производителя выросли, но не компенсировали падение поддержки за счет потребителей.

программа «Развитие рыбохозяйственного комплекса», без региональных бюджетов по Государственной программе эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации.

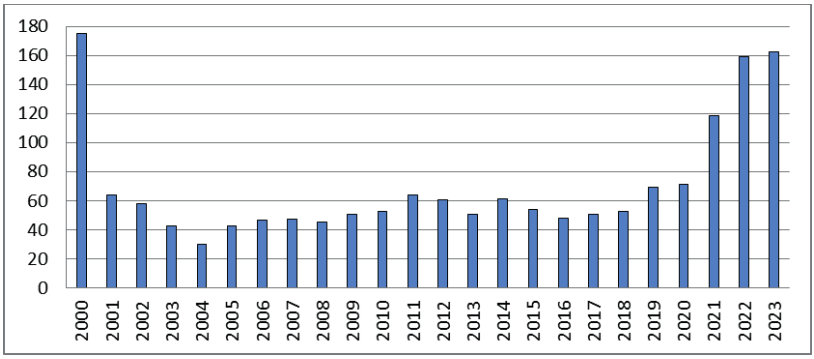


Рис. 2. Бюджетная поддержка (за счет налогоплательщиков) сельского хозяйства к совокупной поддержке, %[18]
Источник: Минсельхоз РФ, Росстат, ОЭСР

Структура совокупной поддержки в России с позиции поддержки производителей, потребителей или общих услуг в динамике приведена на рисунке 3. За почти четверть нового века она также существенно изменилась. Послекризисное восстановление после дефолта РФ в 1998 г. — в 1999–2020 гг. — характеризовалось несколькими факторами. Во-первых, резкая девальвация рубля привела к подорожанию импортных продуктов, под цены которых быстро «подтянулись» и российские (доля сальдо импорта-экспорта к затратам на питание составляла в 2020 г. 72%) (Шагайда, Узун, 2015). Индекс цен на продовольствие составил 117% (Росстат, 2000 г.) — самый высокий показатель в период с 2000 по 2024 г. Прямые бюджетные субсидии сельхозпроизводителям в реальном исчислении снизились. Значительная бюджетная поддержка сельхозпроизводителей шла через поддержку общих услуг — был докапитализирован Россельхозбанк, чтобы расширить возможности кредитования аграриев, пополнен фонд семян, сформирован фонд для лизинга техники, поставляемой из Республики Беларусь[19], региональные администрации принимали решения о субсидировании покупок топлива для посевной и другие меры[20]. В результа-

18. Значения выше 100% отмечается в те годы, когда рыночные трансферты от потребителей отрицательны (потребители не переплачивают за продукцию внутренних производителей) и высоки бюджетные поступления от импортных пошлин и налогов с продаж, которые в совокупности сокращают общую сумму совокупной поддержки сельского хозяйства.
19. Федеральный закон от 31.12.1999 № 227-ФЗ «О федеральном бюджете на 2000 год», ст. 90
20. Постановление главы администрации Краснодарского края от 20.04.2000 № 283 «О расчетах за поставку горюче-смазочных материалов сельско-

те структура совокупной поддержки в 2000 г. существенно отличается от остальных лет: здесь доля общих услуг составляет половину совокупной поддержки. В последующие годы доля государственных субсидий на общие услуги сокращалась. Мировые кризисы и обострение межстрановых отношений (2008–2009, 2014–2016, 2020–2021, 2022) привели к повышению волатильности цен. При лучшем состоянии бюджета страны, чем в 2000 г., увеличивались субсидии на поддержку потребителей. С 2020 г. в России явно объявлен курс на импортозамещение по ресурсам в новой Доктрине продовольственной безопасности (2020 г.), что отразилось в увеличении государственного финансирования общих услуг. Все это проявлялось в изменении структуры совокупной поддержки. В отличие от ситуации в 2000 г., когда через общие услуги финансировались сельхозпроизводители, стала формироваться долгосрочная программа развития науки и технологий в рамках общей поддержки услуг для сельского хозяйства.

Тем не менее до настоящего времени большая доля поддержки направлена на производителей. В последние годы ее доля снизилась и колеблется в интервале 40–60%.

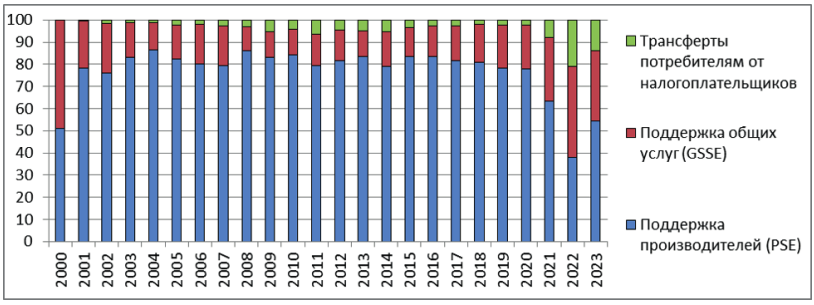


Рис. 3. Структура совокупной поддержки сельского хозяйства России по направлениям, 2000–2023 гг. Составлено автором по данным ОЭСР

Если рассматривать такую структуру поддержки в ряду других стран, то видно, что там также большая часть поддержки направлена на производителей сельскохозяйственной продукции. Только в России и США доля поддержки на производителей существенно сократилась. Если в России это произошло в основном за счет поддержки общих услуг, то в США — за счет

хозяйственным товаропроизводителям Краснодарского края». Постановление кабинета министров Республики Татарстан от 17 марта 2000 г. № 168 «Об обеспечении сельскохозяйственных товаропроизводителей горюче-смазочными материалами для проведения сельскохозяйственных работ в 2000 году».

расширения программ продовольственной помощи потребителям (рис. 4). В Индонезии, Бразилии и России с 2000–2002 гг. увеличилась доля поддержки потребителей, хотя она осталась относительно небольшой. При более детальном анализе обнаружилась проблема сопоставления оценки поддержки потребителей по разным странам.

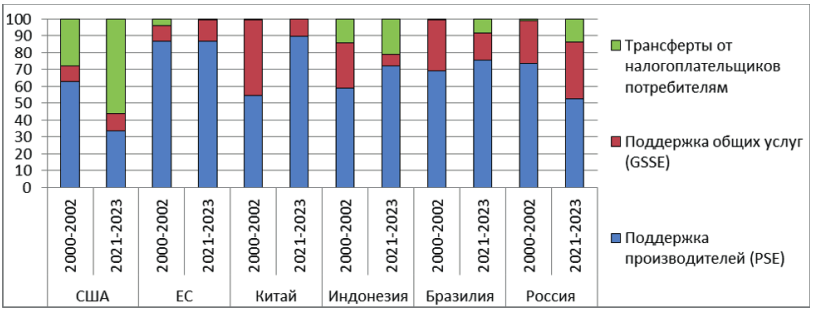


Рис. 4. Структура поддержки сельского хозяйства и продовольствия в отдельных странах мира, 2000–2002 и 2021–2023 гг. Составлено автором по данным ОЭСР

Поддержка потребителей

Бюджетная поддержка потребителей

В России в поддержку потребителей включены меры поддержки, направленные только на перерабатывающие предприятия. Основным направлением поддержки являются льготные кредиты (рис. 5). Большая часть поддержки направлена на поддержку переработчиков растениеводческой продукции (Маслова, 2024). В рамках стабилизации цен на продукты в 2021–2022 гг. в России вводилась компенсация части затрат производителям муки, хлеба и хлебопродуктов, а также рафинированного бутилированного подсолнечного масла и белого сахара (Прохоренко, 2023). Безусловно, эти меры являются искажающими, поскольку целью их было предотвращение роста розничных цен. В случае, если бы поддержка была направлена на конечных потребителей, то это бы стимулировало спрос на продукты по рыночным ценам, что меньше бы искажало рынок. Структура бюджетных трансферов потребителям приведена на рисунке 5.

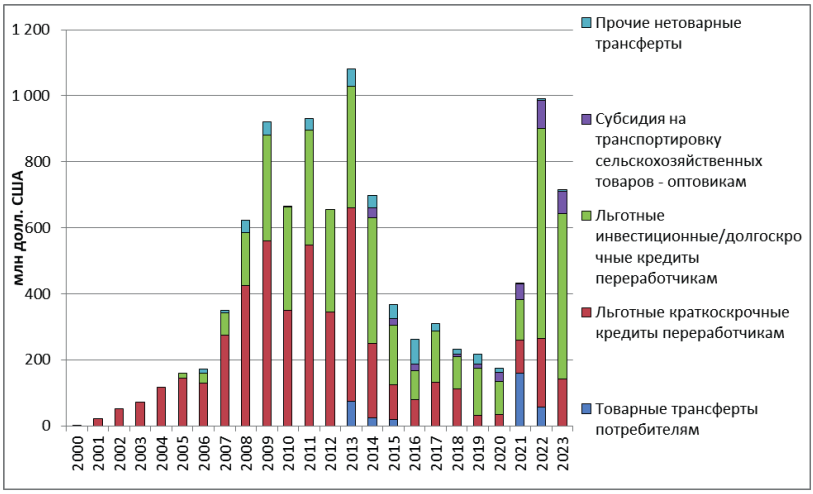


Рис. 5. Структура трансфертов потребителям от налогоплательщиков в России, 2000–2023 гг. Составлено автором по данным ОЭСР

В отличие от России в США большая часть трансфертов потребителей — программа продовольственной помощи: средства на покупку определенного круга продуктов; программа школьного питания; программа питания беременных, кормящих женщин и детей[21]. Собственно, отличие заключается не в том, что в России нет программы продовольственной помощи, а в том, что затраты на аналогичные статьи не идут через аграрный бюджет. В Индонезии в поддержку потребителей включены расходы на продовольственную помощь населения как в натуральной (обеспечение рисом бедных домохозяйств)[22], так и в денежной форме[23]. В Индии продовольственные субсидии предоставляются населению через Государственную распределительную систему: бедные семьи могут покупать рис или пшеницу по субсидированным ценам[24]. В Бразилии в структуре поддержки потребителей учитываются программы

21. Food Assistance Programs // U. S. Department of Agriculture. URL: https://www.usda.gov/about-food /food-assistance-programs (дата обращения: 18.04.2025).
22. Indonesia considers extending rice handout programme to year-end // The Business Time, 13 May 2024. URL: https://www.businesstimes.com.sg/international/asean/indonesia-considers-extending-rice-handout-programme-year-end (дата обращения: 18.04.2025).
23. MoSA is No Longer Delivered Social Assistance in the form of Goods // Ministry of Social Affairs Republic of Indonesia, 16.10.2023. URL: https://kemensos.go.id/berita-terkini/menteri-sosial/kemensos-tak-lagi-salurkan-bantuan-sosial-berupa-barang (дата обращения: 18.04.2025).
24. *Tasoff H.* Researchers link India's food program to better health and stronger incomes // The Current, 4 February 2025. URL: https://news.

школьного питания, направленные на искоренение голода в стране[25]. В поддержку потребителей в ЕС также включаются расходы на обеспечение школьного питания[26].

В России также значительны затраты государства на поддержку населения и его питания. С 2020 г. обязательным является бесплатное горячее школьное питание для всех учеников начальной школы (1–4-й классы) вне зависимости от уровня дохода и состава семей[27]. В настоящее время рассматривается законопроект о бесплатном горячем питании для всех учеников без исключения[28]. Существуют и региональные инициативы, например, в Москве производятся выплату на возмещение роста стоимости продуктов питания некоторым категориям граждан, что прямо касается продуктов питания. По сути, эти программы являются продовольственной помощью населения, но они финансируются не через аграрный бюджет, поэтому не учитываются в поддержке сектора. Несмотря на это, социальная помощь является существенной поддержкой сельскохозяйственного производства за счет создания дополнительного спроса. Для того чтобы определить размер продовольственной помощи и сопоставить его с другими показателями поддержки сельского хозяйства в России, в работе было предложено два способа.

Способ 1. По выборочному наблюдению доходов населения и участия в социальных программах, проводимому Росстатом, был выбран бюджет пособий, компенсаций и иных выплат (кроме пенсий) — пособий на детей, беременных, малоимущих семей и безработных, стипендии обучающимся и т.д. В 2023 г. он составил почти 3,7 трлн рублей[29]. Отсутствуют данные наблюдений, ко-

ucsb.edu/2025/021738/researchers-link-indias-food-program-better-health-and-stronger-incomes (дата обращения: 18.04.2025).

25. *Langlois J.* School lunches are Brazil's secret — and delicious — weapon in halting hunger // NPR, 8 January 2024. URL: https://www.npr.org/sections/goatsandsoda/2024/01/08/1222567378/the-pandemic-sent-hunger-soaring-in-brazil-theyre-fighting-back-with-school-lunc (дата обращения: 18.04.2025).
26. School scheme explained // European Commission. URL: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/market-measures/school-fruit-vegetables-and-milk-scheme/school-scheme-explained_en (дата обращения: 18.04.2025).
27. *Геращенко А.* Бесплатное питание в школе в 2025 году // Комсомольская правда. URL: https://www.kp.ru/edu/shkola/besplatnoe-pitanie-v-shkole/ (дата обращения: 12.04.2025).
28. В Госдуму внесен законопроект об обеспечении бесплатным горячим питанием учащихся 5–11-х классов // Министерство просвещения Российской Федерации, 22 января 2025. URL: https://edu.gov.ru/press/9341/v-gosdumu-vnesen-zakonoproekt-ob-obespechenii-besplatnym-goryachim-pitaniem-uchaschihsya-5-11-h-klassov/ (дата обращения: 12.04.2025).
29. Выборочное наблюдение доходов населения и участия в социальных программах 2024 г. // Росстат. URL: https://rosstat.gov.ru/free_doc/new_site/VNDN-2024/index.html (дата обращения: 15.04.2025).

торые бы позволили выявить точную долю, которая идет из таких пособий на питание. Для преодоления этой проблемы в настоящей статье был использован подход, основанный на следующих логических заключениях:

— Все доходы формируют денежный бюджет семьи, который семья расходует по своему усмотрению.

— На основе бюджетных обследований домохозяйств можно определить долю денежных доходов, которая направляется на потребление. По данным за 2023 г., доля расходов на питание составляла 36% в расходах на потребление[30].

Если принять, что такая же доля расходов идет на питание из суммы пособий, то можно рассчитать сумму расходов на питание из суммы субсидий. В 2023 г. эта сумма составила 1,3 трлн рублей. Сравнение ее с размером совокупной поддержки сельского хозяйства показывает, что она в три раза выше совокупной поддержки сельского хозяйства по данным ОЭСР. Если сравнить ее с суммой потребительских расходов на питание (дома и вне дома), то можно увидеть, что она составляет почти 10% от них.

Способ 2. Предыдущий расчет имеет оценочный характер в части распространения доли расходов на питание в общих расходах домохозяйств на сумму пособий, которые теоретически могут расходоваться по-другому. Второй способ оценки объема продовольственной помощи населению в России имеет более объективный характер и основан на данных фактических расходов бюджета. Так, по данным Росстата, около 3% от расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ направляется на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан в части обеспечения питанием. В 2023 г. эта сумма составила около 57 млрд рублей[31]. Кроме того, на финансирование школьного питания в 2022 и 2023 гг. расходовалось еще около 63 млрд рублей[32]. Таким образом, в 2023 г. в России около 120 млрд рублей шло на продовольственную помощь в виде социальной поддержки (как в натуральной, так и в денежной форме) и программ обязательного школьного питания. Все эти расходы составляют фактически продовольственную поддержку/помощь.

30. Доходы, расходы и потребление домашних хозяйств в 2023 г. // Росстат. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/DRP_2023.rar (дата обращения: 15.04.2025).
31. Социальное положение и уровень жизни населения России. 2023: Стат. сб. / Росстат. М., 2023.
32. Распоряжение Правительства РФ от 28.09.2022 № 2824-р «О внесении изменений в распределение объемов субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на организацию бесплатного горячего питания обучающихся, получающих начальное общее образование в государственных и муниципальных образовательных организациях на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов»

Если бы эта поддержка шла через аграрный бюджет, то структура совокупной поддержки сельского хозяйства в России за последние 10 лет (рис. 6) существенно изменилась. В среднем за 2021–2023 гг. она достигла бы трети от всей поддержки сельского хозяйства (рис. 4).

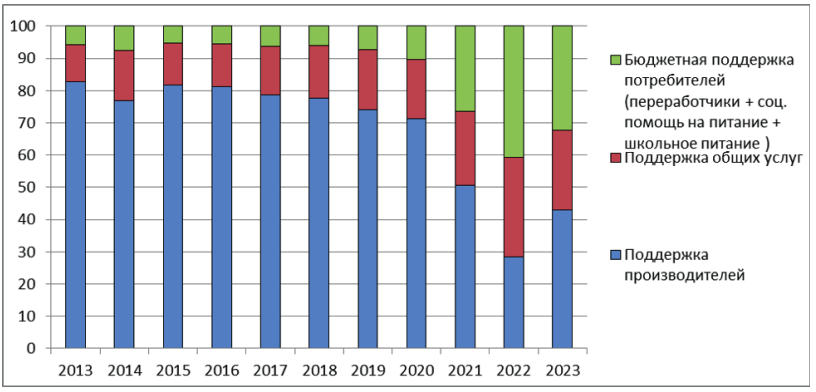


Рис. 6. Структура совокупной поддержки сельского хозяйства в России с учетом социальной поддержки населения для обеспечения питанием, 2013–2023 гг. Составлено автором по данным ОЭСР и своим расчетам

Поддержка потребителей через рыночные цены

Как было отмечено выше, по методологии ОЭСР вместе с бюджетными трансфертами потребитель может поддерживаться за счет мер таможенно-тарифного регулирования. Если они поддерживают внутренние цены на сельскохозяйственную продукцию выше мировых, то донорами аграрной политики становятся потребители, которым приходится переплачивать за продукцию внутреннего производителя. Если же цены ниже мировых, то донорами являются производители, которые недополучают средства за свою продукцию. Эту тенденцию можно проследить по значениям номинальных коэффициентов поддержки (защиты) потребителей (NPC). Если NPC выше 1, то внутренние цены выше мировых, и наоборот. В целом уровень NPC в последние годы снижается и в 2023 г. составил 0,99. Однако по разным продуктам ситуация различается. Таблица 3 показывает, что в России внутренние цены на экспортируемые зерновые и масличные культуры ниже мировых, в то время как на продукцию животноводства — выше. Производители животноводства также получают выгоду от более низких цен на зерно. Таким образом, с 2021 г. впервые потребители в целом по всем продуктам больше не переплачивают производителю за внутреннюю продукцию.

Таблица 3. Коэффициент номинальной защиты потребителя NPC

	2012–2014	2021–2023		2012–2014	2021–2023
Ячмень	0,84	0,72	Картофель	1,03	1,00
Пшеница	0,91	0,83	Сырое молоко	1,14	1,05
Кукуруза	0,95	0,75	Говядина и телятина	1,37	1,13
Овес	1,06	0,66	Свинина	1,68	1,41
Рожь	0,91	0,81	Мясо птицы	1,09	1,06
Семена подсолнечника	0,77	0,91	Яйца	1,01	1,00
Сахар-сырец	1,26	1,09	Прочие продукты	1,04	0,97
Общий NPC				1,04	0,99

Составлено автором по данным ОЭСР

Поддержка производителей

Господдержка сельхозпроизводителей в России все еще основана на субсидировании приобретения ресурсов (рис. 7). Они в основном состоят из инвестиционных и краткосрочных кредитов — с 2006 г. субсидирование процентной ставки по кредитам занимало около 40–50% от поддержки ресурсов, с 2017 г. — более 60%. Также в последнее десятилетие увеличились расходы на повышение доступности сельскохозяйственной техники и оборудования в виде субсидированного лизинга (до 10%).

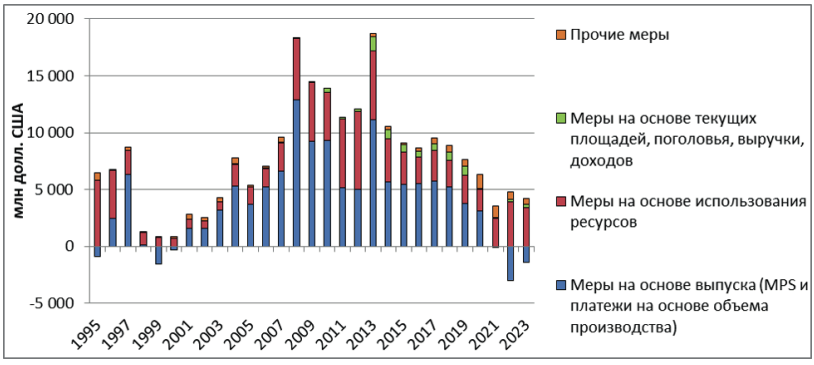


Рис. 7. Динамика поддержки производителей в России: уровень и структура, 1995–2023 гг. Составлено автором по данным ОЭСР[33]

33. Автор признает, что с 2022 г. возможны искажения в объемах поддержки, связанные с нерыночным курсом доллара и пересчетом рублей в доллары. Однако сама структура поддержки при таком пересчете не искажается.

Структура поддержки производителей в России соответствует модели поддержки развивающихся стран (рис. 8). По мере роста уровня доходов государства и насыщения внутреннего рынка продовольствием поддержка сельхозпроизводителей осуществляется за счет менее искажающих мер (пример США, ЕС — рис. 8). К ним можно отнести выплаты, не привязанные к конкретным видам сельхозпродукции, а также основанные на исторических критериях, не зависящих от фактического уровня производства.

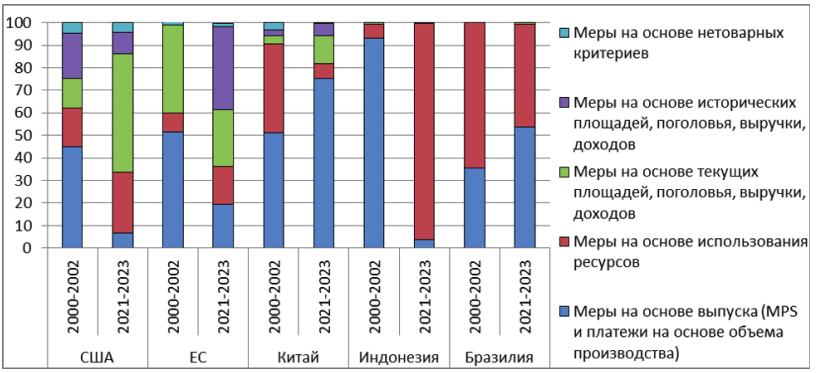


Рис. 8. Структура поддержки производителей в отдельных странах мира, 2000–2002 и 2021–2023 гг. Составлено автором по данным ОЭСР

Поддержка общих услуг

Как и в развитых странах, структура затрат на общие услуги в России диверсифицирована. Традиционно около трети GSSE расходуется на развитие системы сельскохозяйственных знаний и инноваций. Постепенно снижается доля затрат на инспекцию и контроль, составив 20% в 2023 г., но она выше, чем в зарубежных странах (рис. 9). Развитию и модернизации инфраструктуры особое внимание уделялось в начале 2000-х гг., когда на них расходовалось около четверти поддержки GSSE, далее доля этого направления сократилась примерно до 10%, но с 2014 г. снова наблюдается рост. В основном средства идут на мелиорацию земель, строительство сельских дорог в рамках программы комплексного развития сельских территорий и плодоовощных хранилищ.

С 2017 г. начала расти доля маркетинга и продвижения, достигнув в 2023 г. 8% от GSSE. В первую очередь средства направляются на продвижение экспорта и развитие международной деятельности в рамках федерального проекта «Экспорт продукции АПК». Также в это направление включена поддержка потребительских сельскохозяйственных кооперативов для развития мелкого фермерства.

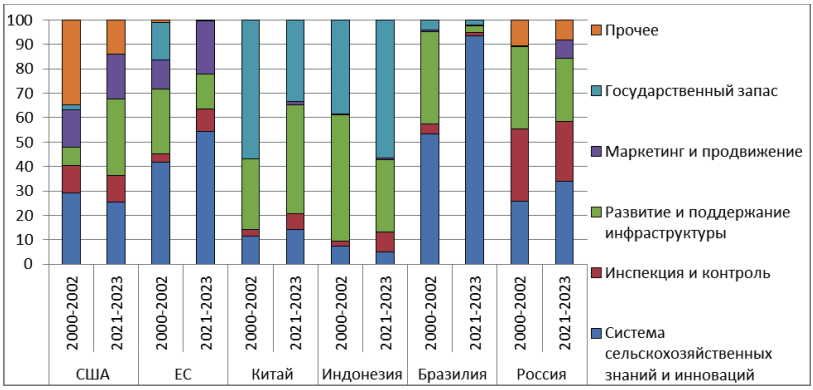


Рис. 9. Структура поддержки общих услуг в отдельных странах мира, 2000–2002 и 2021–2023 гг. Составлено автором по данным ОЭСР

Заключение

Анализ нормативно-правовых документов показал, что в России политика в области сельского хозяйства разнонаправленна. Институционально она фокусируется на росте собственного производства и экспорта аграрной продукции, в Доктрину продовольственной безопасности страны включен блок по обеспечению глобальной продовольственной безопасности. С другой стороны, экспорт ограничивается, чтобы снизить влияние цен на внешнем рынке для внутренних потребителей, то есть она защищает потребителя. Инструменты ОЭСР помогают оценить структурные изменения в аграрной политике. Поддержка сельского хозяйства относительно доходов сельхозпроизводителей в России за рассматриваемый период снижается за счет сокращения поддержки цен за счет потребителей. Бюджетные трансферты увеличиваются в номинальном и — значительно меньше — в реальном измерении. В структуре совокупной поддержки сельского хозяйства произошли изменения: увеличилась доля общих услуг, а также поддержки потребителей. Это, а также то, что в целом в течение 20 лет снижалась поддержка производителей за счет потребителей, показывает, что происходит медленная трансформация аграрной политики в сторону поддержки общих услуг и потребителей, что свойственно аграрным политикам развитых стран мира. По-прежнему, но в меньшей мере аграрная политика направлена на производителя, создавая условия для его развития и экспорта продукции. Среди мер поддержки сельхозпроизводителей преобладают субсидии на ресурсы, главными из которых выступают субсидированные кредиты. Это больше соответствует политике развивающихся стран.

Продовольственная поддержка населения в России существует, и она значительна (по представленным оценкам, до 10% от общих расходов на питание, включая питание вне дома). Однако программы социальной помощи финансируются не из аграрного бюджета и не учитываются в оценках аграрной политики. С учетом помощи населению, направленной на обеспечение продовольствием, поддержка сельского хозяйства страны все больше смещается в сторону потребителя.

Благодарность

Данная статья подготовлена в рамках государственного задания РАНХиГС.

Автор выражает искреннюю благодарность Наталье Ивановне Шагайда, доктору экономических наук, директору Центра агропродовольственной политики РАНХиГС и Екатерине Александровне Гатаулиной, кандидату экономических наук, старшему научному сотруднику Центра агропродовольственной политики РАНХиГС за методическую помощь и помощь в интерпретации результатов[34].

Литература

Алтухов А. И. (2023). Российский АПК: проблемы и пути их решения // Учет и статистика. Т. 20. № 4. С. 12–24.

Маслова В. В. (2024). Развитие кредитования в АПК в современных условиях // Экономика, труд, управление в сельском хозяйстве. № 9 (115). С. 53–61.

Маслова В. В., Чекалин В. С., Авдеев М. В. (2019). Развитие сельского хозяйства в России в условиях импортозамещения // Вестник Российской академии наук. № 89 (10). С. 1024–1032.

Потапова А. А. (2023). Международные практики противодействия волатильности и росту цен на продовольствие // АПК: экономика, управление. № 3. С. 97–107.

Прохоренко О. С. (2023). Государственная поддержка аграрного сектора как фактор преодоления последствий пандемии // Экономика, труд, управление в сельском хозяйстве. № 8 (102). С. 15–26.

Ромашкин Р. А., Киселев С. В. (2020). Перспективы агропродовольственного экспорта России в страны БРИКС // АПК: экономика, управление. № 10. С. 109–122.

Светлов Н. М., Терновский Д. С. (2024). Сельское хозяйство России в условиях внешнеторговых ограничений: моделирование кризисных сценариев // АПК: экономика, управление. № 6. С. 32–41.

Терновский Д. С. (2023). Российский аграрный экспорт: экономико-статистический анализ // Вопросы статистики. Т. 30. № 6. С. 21–34.

34. Ежемесячная компенсационная выплата на возмещение роста стоимости продуктов питания выплачивается на детей до 3-х лет [Эл. ресурс] URL: https://web.archive.org/web/20180228051729/http://base.garant.ru/384375/b6e02e45ca70d110df0019b9fe339c70/(дата обращения: 15.04.2025).

Узун В. Я. (2023). Ручное управление ценами на продовольствие: механизмы, результаты, альтернативы // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. № 1. С. 2–9.

Узун В. Я., Терновский Д. С. (2023). Формирование демпфера колебаний цен на зерно: механизмы и последствия // АПК: экономика, управление. № 3. С. 27–40.

Узун В. Я., Шагайда Н. И. (2015). Аграрная реформа в постсоветской России: механизмы и результаты. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС.

Ушачев И. Г., Маслова В. В., Колесников А. В. (2022). Наращивание объемов агропромышленного производства для обеспечения продовольственной безопасности и увеличения экспортного потенциала АПК России // Экономика региона. Т. 18. № 4. С. 1178–1193.

Шагайда Н. И., Терновский Д. С., Еланская А.А, Шишкина Е. А. (2025). Интегральные показатели продовольственной безопасности: от страны к домохозяйству // Вопросы экономики. № 9.

Шагайда Н. И., Узун В. Я. (2015). Продовольственная безопасность в России: мониторинг, тенденции и угрозы. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС.

The State of Food Security and Nutrition in the World 2024 (2024). Financing to End Hunger, Food Insecurity and Malnutrition in All Its Forms. FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. Rome.

Trade and Agriculture Directorate OECD's Producer Support Estimate and Related Indicators of Agricultural Support (2016). Concepts, Calculations, Interpretation and Use (The PSE Manual) // OECD.

Russian agricultural policy in the 21st century: From producer support to consumer support?

Alexandra A. Elanskaya, PhD (Geography), Research Fellow, Center for Agrifood Policy, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Vernadskogo Prosp., 82, Moscow, 119571, Russia.
E-mail: elanskaya-aa@ranepa.ru

Abstract. The article considers the transformation of Russia's agricultural policy since the beginning of the 21st century. The author applies the OECD methodology to assess structural shifts and make comparisons with other countries. The article shows significant policy changes, although producer support remains its core and market-distorting measures still prevail. However, price support for agricultural producers at the expense of consumers has decreased, while the share of expenditures on general services and consumer support has increased, bringing Russia's agricultural policy closer to that of developed nations. Although Russia does not provide food assistance as part of its agricultural budget, the state actively stimulates food demand. The author estimates the scale of consumer subsidies aimed at purchasing food products and their role in effective demand for agricultural products. Thus, Russia's agricultural policy has gradually, albeit slowly, shifted toward greater consumer support.

Key words: agricultural policy, export-oriented economy, government program, OECD, producer support, consumer support, support for general services, food assistance, school nutrition programs

References

Altukhov A. I. (2023) Russian agro-industrial complex: Problems and ways of solution. *Uchet i Statistika,* vol. 20, no 4, pp. 12–24.

Maslova V. V. (2024) Development of credit in the contemporary agro-industrial complex. *Ekonomika, Trud, Upravlenie v Selskom Khozyaistve,* no 9, pp. 53–61.

Maslova V. V., Chekalin V. S., Avdeev M. V. (2019) Russian agricultural development: Import substitution. *Vestnik RAN,* vol. 89, no 10, pp. 1024–1032.

Potapova A. A. (2023) International practices against volatility and rising food prices. *APK: Ekonomika, Upravlenie,* no 3, pp. 97–107.

Prokhorenko O. S. (2023) State support for agricultural sector as a factor of overcoming the consequences of the pandemic. *Ekonomika, Trud, Upravlenie v Selskom Khozyaistve,* no 8, pp. 15–26.

Romashkin R. A., Kiselev S. V. (2020) Prospects for Russia's agri-food exports to the BRICS countries. *APK: Ekonomika, Upravlenie,* no 10, pp. 109–122.

Svetlov N. M., Ternovsky D. S. (2024) Russian agriculture under foreign trade restrictions: Modelling crisis scenarios. *APK: Ekonomika, Upravlenie,* no 6, pp. 32–41.

Ternovsky D. S. (2023) Russian agricultural exports: An economic-statistical analysis. *Voprosy Statistiki,* vol. 30, no 6, pp. 21–34.

Uzun V.Ya. (2023) Government food price restrictions: Mechanisms, Results, Alternatives. *Ekonomika Selskokhozyaistvennyh i Pererabatyvayushchih Predpriyatiy,* no 1, pp. 2–9.

Uzun V.Ya., Ternovsky D. S. (2023) Formation of a grain price damper: Mechanisms and conditions. *APK: Ekonomika, Upravlenie,* no 3, pp. 27–40.

Uzun V.Ya., Shagaida N. I. (2015) *Agrarian Reform in Post-Soviet Russia: Mechanisms and Results*, Moscow: Izd. dom "Delo".

Ushachev I. G., Maslova V. V., Kolesnikov A. V. (2022) Increasing the volume of agro-industrial production to ensure food security and increase export potential of the Russian agricultural sector. *Ekonomika Regiona,* vol. 18, no 4, pp. 1178–1193.

Shagaida N. I., Uzun V.Ya. (2015) *Food Security in Russia: Monitoring, Trends and Threats*, Moscow: Izd. dom "Delo".

Shagaida N. I., Ternovsky D. S., Elanskaya A. A., Shishkina E. A. (2025) Integral indicators of food security: From country to household. *Issues of Economics*, no 9.

The State of Food Security and Nutrition in the World (2024) *Financing to End Hunger, Food Insecurity and Malnutrition in All Its Forms,* Rome: FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO.

Trade and Agriculture Directorate: OECD's Producer Support Estimate and Related Indicators of Agricultural Support (2016): *Concepts, Calculations, Interpretation and Use* (The PSE Manual).