

УДК 338.43:336.566:346

Никитина Н. Н.
Nikitina N. N.

ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПРИ СУБСИДИРОВАНИИ СЕЛЬХОЗТОВАРОПРОИЗВОДИТЕЛЕЙ

ANTITRUST PRACTICE FOR AGRICULTURAL PRODUCER SUBSIDIZING

В статье рассмотрены вопросы обеспечения условий конкуренции и антимонопольного регулирования при субсидировании сельхозтоваропроизводителей в условиях решения задач по импортозамещению с учетом специфики развития конкуренции в агропромышленном комплексе. Сделан акцент на том, что нарушения антимонопольного законодательства при предоставлении субсидий в основном обусловлены наличием высоких административных барьеров, наличие которых остается ключевой системной проблемой российской экономики.

The paper considers competition facilitation and antimonopoly regulation when subsidizing agricultural producers to phase out imports and taking into account the specific competition development trends in the agricultural sector. It is highlighted that antitrust violations while providing subsidies are mostly attributed to red tape which are still a key problem of the Russian economy.

Ключевые слова: конкуренция, антимонопольное законодательство, сельское хозяйство, субсидирование.

Keywords: competition, antitrust legislation, agriculture, subsidizing.

Вопросы обеспечения условий конкуренции и антимонопольного регулирования являются значимыми как для развития национальной экономики в целом, так и отдельных ее отраслей, в первую очередь тех, что составляют фундамент стабильности государства. Развитие и защита конкуренции в агропромышленном комплексе – одно из приоритетных направлений в деятельности государственных антимонопольных органов, поскольку состояние данной сферы экономики является определяющим фактором обеспечения экономической безопасности страны.

В настоящее время развитие аграрной сферы экономики происходит в сложной социально-экономической ситуации в силу действия факторов внутреннего и внешнего характера, к которым, по мнению М. А. Тимощенко [12], «следует отнести:

1) членство России в ВТО и ее одновременное участие в региональных интеграционных объединениях на экономическом пространстве СНГ, значительно повышающие открытость функционирования отечественного агропродовольственного рынка и, как следствие, усиливающие внешнее влияние на него;

2) рост конкуренции между поставщиками сельскохозяйственной продукции на внутреннем и мировом агропродовольственных рынках в отдельных продуктовых сегментах в условиях глобализации экономики и интеграционных процессов на экономическом пространстве СНГ, углубления и расширения международного разделения труда в агропромышленном производстве;

3) усиление монополизации отдельных наиболее важных продуктовых сегментов агропродовольственного рынка в связи с расширением и укреплением присутствия на нем крупных торговых сетей;

4) санкции в отношении Российской Федерации и ответное эмбарго России в отношении товаров из США, стран Евросоюза, Канады, Австралии и Норвегии;

5) резкое падение курса рубля по отношению к иностранной валюте».

Внешнеэкономические санкции, введенные в отношении России, имеют в значительной мере антиконкурентный характер. В связи с этим проблемы свободного доступа к рынкам товаров и услуг, а также защиты отечественного бизнеса приобрели особую актуальность.

Высшими руководителями государства отмечается, что внешнеэкономические санкции необходимо учитывать как фактор, определяющий условия работы хозяйствующих субъектов в Российской Федерации, дающий им дополнительную возможность научиться работать в условиях жесткой конкуренции. С другой стороны, они стали основанием «для введения ответных мер, необходимых для соблюдения собственных интересов страны, для ее дальнейшего развития и защиты отечественных товаропроизводителей и российских рынков от недобросовестной конкуренции» [3, с. 7].

«Естественно, что продукция наших поставщиков должна отвечать жестким условиям как по качеству, так и по цене. Кроме того, нельзя допускать и внутреннего монополизма ... разумное импортозамещение – это наш долгосрочный приоритет независимо от внешних обстоятельств» [8].

Минсельхоз оценил дополнительную потребность АПК в финансах на программу импортозамещения в 636 млрд руб. на 2015–2020 гг. [1]. В 2015 г. на господдержку АПК РФ было направлено 222 млрд руб. [7].

Как известно, особенностями аграрного производства, влияющими на конкуренцию в этой сфере экономики, являются:

- использование в производстве в виде основного фактора производства больших площадей земли;
- большая зависимость от погодных условий;
- растянутый производственный цикл, использование в производстве живых организмов;
- наличие небольших по сравнению с другими отраслями производства предприятий (22,5 тыс. сельхозорганизаций, 22,8 млн личных подсобных и других индивидуальных хозяйств граждан, 252,1 тыс. крестьянских (фермерских) хозяйств, 32 тыс. индивидуальных предпринимателей, 3,1 тыс. только крупных и средних предприятий и организаций пищевой и перерабатывающей промышленности);

- сезонность в производстве сельскохозяйственной продукции.

К факторам, ограничивающим развитие конкуренции в АПК, относятся:

- отсутствие современной инфраструктуры сбыта;
- недостаток материальных и финансовых ресурсов;
- наличие вертикально интеграции производства;
- административные барьеры (льготы, ограничения, барьеры между локальными рынками);
- сохраняющийся диспаритет цен на услуги естественных монополий, топливо, продукцию сельхозмашиностроения, строительные материалы, с одной стороны, и на продукцию сельскохозяйственного производства, с другой.

В отличие от большинства секторов экономики отличительной особенностью сельскохозяйственного производства является его более низкая эффективность, что существенно снижает инвестиционную привлекательность данной отрасли. Это определяется целым рядом факторов, в том числе сезонным характером производства, высокой зависимостью от природно-климатических условий, высокой фондоемкостью, большим разрывом во времени между производственными затратами и получением продукции, инертностью производства, не позволяющей оперативно реагировать на изменяющуюся конъюнктуру рынка, диспаритетом цен между стоимостью сельскохозяйственной продукции и стоимостью ресурсов, необходимых для ее производства (техника, минеральные удобрения, средства защиты растений и т. д.) [4, с. 227].

Основной формой поддержки со стороны государства является бюджетная политика поддержки аграрного сектора. В Федеральном законе от 29.12.2006 № 264-ФЗ (ред. от 12.02.2015) «О развитии сельского хозяйства» государственная поддержка в форме субсидий предусмотрена по следующим направлениям:

- обеспечение доступности кредитных ресурсов для сельскохозяйственных товаропроизводителей, производящих сельскохозяйственную продукцию, осуществляющих ее переработку и оказывающих соответствующие услуги, для граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, для крестьянских (фермерских) хозяйств, а также для сельскохозяйственных потребительских кооперативов;

- развитие системы страхования рисков в сельском хозяйстве;
- развитие племенного животноводства;
- развитие элитного семеноводства;
- обеспечение производства продукции животноводства;
- обеспечение закладки многолетних насаждений и уход за ними;
- обеспечение обновления основных средств сельскохозяйственных товаропроизводителей;
- обеспечение мероприятий по повышению плодородия почв;
- обеспечение устойчивого развития сельских территорий, в том числе строительство и содержание в надлежащем порядке связывающих населенные пункты автомобильных дорог;
- предоставление консультационной помощи сельскохозяйственным товаропроизводителям, подготовка и переподготовка специалистов для сельского хозяйства;
- информационное обеспечение при реализации государственной аграрной политики [9].

Предоставление субсидий осуществляется также в рамках реализации федеральных программ по развитию агропромышленного комплекса. При этом финансовая поддержка оказывается как за счет средств федерального или региональных бюджетов, так и на принципах софинансирования (федеральный бюджет выделяет субсидии на осуществление каждого мероприятия господдержки при условии, если из регионального бюджета будут предоставлены свои средства на софинансирование по каждому мероприятию).

Ярким примером софинансирования является субсидирование процентных ставок по кредитам. Как правило, они возмещаются за счет средств федерального бюджета, перечисляемых в региональный бюджет, в размере 80 % ставки рефинансирования (учетной ставки) Центрального банка Российской Федерации, действующей на дату заключения кредитного договора, при условии возмещения указанных затрат за счет средств регионального бюджета в пределах 20 % ставки рефинансирования, действующей на дату заключения кредитного договора.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 24 июня 2015 г. № 624 [10], российским регионам предполагалось возмещать из федерального бюджета часть прямых затрат на создание и модернизацию различных объектов агропромышленного комплекса.

Затраты должны компенсировать производителям и организациям, которые создают и модернизируют овощехранилища, теплицы, молочные фермы, селекционные центры по животноводству и растениеводству. «В соответствии с Правилами доля средств федерального бюджета на возмещение части прямых понесенных затрат для сельскохозяйственных товаропроизводителей должна составлять 20 процентов сметной стоимости (но не выше 20 процентов предельной стоимости) объектов АПК» [6]. До 30 % сметной стоимости компенсируют селекционно-генетическим центрам по разведению и трансплантации эмбрионов крупного рогатого скота группы черно-пестрых, палевых и красных пород. Кроме того, для всех регионов, входящих в Дальневосточный федеральный округ, на эти же цели установят повышенные размеры компенсаций – 25 % и 35 % соответственно.

Субсидирование сельхозтоваропроизводителей – составная часть государственной аграрной политики Российской Федерации.

Основные принципы государственной аграрной политики согласно положениям ст. 5 федерального закона «О развитии сельского хозяйства» [9]:

- доступность и адресность государственной поддержки;
- доступность информации о состоянии государственной аграрной политики;

- единство рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия и обеспечение равных условий конкуренции на этом рынке;
- последовательность осуществления мер государственной аграрной политики и ее устойчивое развитие;
- участие союзов (ассоциаций) сельскохозяйственных товаропроизводителей в формировании и реализации государственной аграрной политики.

Вместе с тем на практике при предоставлении государственной поддержки из бюджета должный эффект не всегда достигается.

Как отмечает заместитель начальника Управления контроля химии и АПК ФАС России И. Епифанова: «Предоставление субсидий часто происходит с нарушением антимонопольного законодательства. Типичными из них являются: изменение в нормативно-правовых актах органами исполнительной власти субъектов РФ в части критериев отбора сельскохозяйственных производителей, условий, а также нарушение установленных правил по предоставлению субсидий органами, наделенными полномочиями по управлению сельским хозяйством в регионах» [5].

Экспертами ФАС России был проведен опрос органов власти субъектов РФ с целью оценки доступности субсидий для сельхозтоваропроизводителей и прозрачности процедуры их предоставления.

Результаты опроса органов власти 78 из 85 субъектов РФ о доступности субсидий для сельхозтоваропроизводителей следующие:

- уровень доведения бюджетных средств до получателей субсидий – 93,4 %;
- уровень удовлетворения поступивших заявок – 94, 2 %.

Основные причины отказа в предоставлении субсидий показаны на рисунке [8].



Основные причины отказа в предоставлении субсидий, %

Неудовлетворительным является уровень информационного сопровождения предоставления субсидий:

- не все нормативно-правовые акты (НПА), регламентирующие предоставление субсидий, размещены в интернет;
- поиск нормативно-правовых актов затруднен, поскольку они размещены либо в общем массиве актов, принимаемых на уровне субъектов РФ, либо на разных сайтах;
- не во всех субъектах РФ нормативно-правовые акты размещались в печатных изданиях;
- из 78 субъектов РФ соответствующие административные регламенты имеются только в 44 субъектах РФ;
- из 78 субъектов РФ только в 69 субъектах на официальных сайтах имеются специальные разделы, посвященные поддержке АПК (информация не обновляется, отсутствует исчерпывающая информация о НПА).

Основаниями, по которым возбуждались дела о нарушении антимонопольного законодательства, а также факторами, которые приводят к ограничению конкуренции, являются:

- включение в условия, которым должен удовлетворять получатель субсидий, избыточных требований, существенно сокращающих круг получателей субсидий;
- непрозрачность процедур и критериев отбора в конкурсных процедурах отбором претендентов на получение грантов;
- отсутствие единого и четкого подхода к процедуре формирования лимитов бюджетных ассигнований, что приводит к превышению расчетной суммы субсидии над выделенными лимитами;
- неопределенность в сроках предоставления документов на получение субсидий и их выплаты, порядка информирования о принятых решениях и т. д.;
- истребование документов, предоставляемых на платной основе.

Так, например, Правилами предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на оказание несвязанной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям в области растениеводства, утвержденными постановлением Правительства РФ от 27.12.2012 № 1431 (ред. 27.01.2015) предусмотрено:

- выделение средств федерального бюджета осуществляется на условиях софинансирования (от 70 % до 95 % в зависимости от уровня бюджетной обеспеченности субъекта РФ);
- оценка эффективности субсидии на основе показателя: «Сохранения посевных площадей в субъекте РФ»;
- условия выделения субсидии субъекту РФ: наличие программы; наличие в бюджете субъекта РФ бюджетных ассигнований; наличие НПА, устанавливающего порядок и условия предоставления субсидий.

Расчет объема субсидии, выделяемой субъекту РФ из федерального бюджета на 1 га посевной площади:

$$V_{\text{суб.}} = V_{\text{мин.}} + V_{\text{доп.}}$$

где $V_{\text{мин.}}$ – прямо пропорционален объему посевных площадей в субъекте РФ (исходя из объема выделенных в 2015 г. средств на несвязанную поддержку и общей посевной площади в РФ средняя минимальная ставка субсидии из федерального бюджета на 1 га – 156,9 руб./га);

$V_{\text{доп.}}$ – прямо пропорционален интенсивности использования посевных площадей и обратно пропорционален показателю почвенного плодородия в субъекте РФ.

Перечень избыточных требований к сельхозтоваропроизводителям в нормативно-правовых актах субъектов РФ [8]:

- проведение периодического агрохимического обследования почв;
- выполнение региональных показателей биологизации (в разрезе районов): план сева сидеральных культур, план сева многолетних трав, план залужения ложбин, план раскисления почв;
- предоставление расчета коэффициента плодородия по сельхозтоваропроизводителю (по районам производства), произведенным региональным подразделением ФГБУ ЦАС (центра агрохимической службы);
- ежегодное повышение получателем субсидии заработной платы или ее выплаты или отсутствие задолженности по выплате заработной платы;
- страхование посевов сельскохозяйственных культур;
- отсутствие фактов сжигания стерни, пожнивных остатков, а также нарушения норм и правил пожарной безопасности;
- обеспечение уровня урожайности зерновых и зернобобовых культур не ниже среднего показателя по субъекту;
- отсутствие задолженности перед областным бюджетом по арендной плате за землю и имущество, по налоговым платежам, по ранее предоставленным кредитам;

- высева зерновых и (или) зернобобовых культур семенами, сортовые и посевные качества которых соответствуют требованиям государственных стандартов на всей посевной площади в предшествующем году;

- наличие поголовья крупного рогатого скота для увеличения ставки субсидии.

Таким образом, системной проблемой остается наличие высоких административных барьеров.

Кроме того, после вступления России в ВТО отечественные аграрии столкнулись с неоднозначностью интерпретации норм ВТО.

По итогам 2015 г. ФАС России и его территориальными органами было возбуждено более 50 дел по признакам нарушения антимонопольного законодательства органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при предоставлении субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителями [4, с. 229].

Следует отметить, что основная причина небольшого числа антимонопольных дел в области предоставления субсидий – отсутствие заявлений сельхозтоваропроизводителей.

Государственному органу субъекта РФ предоставлено право самостоятельно устанавливать порядок и условия предоставления сельскохозяйственным товаропроизводителям субсидии из бюджета субъекта РФ, источником которого являются субсидии из федерального бюджета.

Однако такое право не исключает возможность применения антимонопольного законодательства в случае, если устанавливаемый порядок и условия приводят к ограничению конкуренции, в частности:

- необоснованному препятствованию осуществлению деятельности хозяйствующего субъекта;

- установлению запретов или ограничений на свободное перемещение товаров в РФ;

- созданию дискриминационных условий.

Предлагаемые пути решения [8]:

1) отказ от принципа софинансирования при предоставлении «несвязанной поддержки» и предоставление средств федерального бюджета регионам в качестве субвенций, что позволит формировать на федеральном уровне порядок и исчерпывающий перечень условий;

2) внесение изменений в федеральный закон «О развитии сельского хозяйства», устанавливающих:

- определение «несвязанной поддержки», соответствующее нормам ВТО;

- цели предоставления «несвязанной поддержки» – поддержание доходности сельхозтоваропроизводителей;

- критерии и условия, которым должен удовлетворять сельхозтоваропроизводитель для получения «несвязанной поддержки»;

- пересмотр подходов при расчете объема субсидий (субвенций), предоставляемых субъекту РФ, в большей степени учитывающие цель ее предоставления (например, помимо плодородия почв, биоклиматические условия, технологические свойства земельных участков и т. д.).

А. Н. Дерюгин, И. Ю. Арлашкин, К. А. Прока, А. С. Ганган считают, что «сложившаяся в России система федеральных субсидий регионам отличается наличием нескольких проблем, связанных с размытостью приоритетов софинансирования, коротким циклом предоставления субсидий и отсутствием методического единства при формировании правил предоставления и распределения субсидий. Решение первых двух проблем возможно в рамках консолидации субсидий, хотя в действующих условиях она затруднительна. Решение последней проблемы возможно и в текущих условиях за счет разработки методических рекомендаций, направленных на разъяснение вопросов формулирования критериев отбора получателей субсидий, условий предоставления и расходования субсидий, а также показателей результативности их использования» [2].

Минсельхоз РФ предлагает реформировать структуру субсидирования АПК и подготовил предложения по консолидации субсидий. Речь, в частности, идет о введении «единой субсидии». Число субсидий может сократиться в разы. Таким образом, упростится система администрирования при их получении. Однако эксперты опасаются потери прозрачности в системе распределения субсидий на местах [7].

Предоставление субсидий сельхозтоваропроизводителям способствует развитию рынков, следовательно, и развитию конкуренции, но при условии соблюдения антимонопольных законодательных норм. Вместе с тем, механизм формирования эффективного режима конкуренции предполагает реализацию комплекса взаимосвязанных мер социально-экономической политики государства.

Литература

1. Владимир Путин: Запрет на поставки из ряда стран создает российским аграриям лучшие условия для конкуренции и развития // Евразийский коммуникационный центр. 2014. 29 августа. URL: <http://eurasiancenter.ru/news/20140829/1003656920.html> (дата обращения 02.11.2016).
2. Дерюгин А. Н., Арлашкин И. Ю., Прока К. А., Ганган А. С. О проблемах предоставления межбюджетных субсидий регионам // Рос. предпринимательство. 2015. № 24. Том 16. С. 4393–4402.
3. Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2014 год. М., 2015. 368 с.
4. Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2015 год. М., 2016. 412 с.
5. Епифанова И. Особенности, оказывающие влияние на условия конкуренции на сельскохозяйственных рынках. Методические подходы к анализу рынка сельскохозяйственной продукции. 2014. 14–16 мая // ФАС России. URL: http://fas.gov.ru/netcat_files/File/Analysis-agricultural-RUS.pdf (дата обращения 02.11.2016).
6. Маркелов Р. Правительство утвердило правила выдачи субсидий фермерам // Рос. газ. // RG.RU. 2015. 26 июня. URL: <http://www.rg.ru/printable/2015/06/26/subsidii-site-anons.html> (дата обращения 02.11.2016).
7. Минсельхоз предлагает ввести «единую субсидию» для АПК, объединив почти 30 действующих. 23.08.2016. // Институт конъюнктуры аграрного рынка. URL: <http://www.ikar.ru/press/2704.html> (дата обращения 02.11.2016).
8. Мирочиненко А. Субсидирование сельхозпроизводителей в Российской Федерации: вопросы конкуренции. 09.06.2015. // ФАС России. URL: <http://fas.gov.ru/documents/documentdetails.html?id=1922> (дата обращения 02.11.2016).
9. О развитии сельского хозяйства : федер. закон Рос. Федерации от 29.12.2006 № 264-ФЗ (ред. от 12.02.2015).
10. Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение части прямых понесенных затрат на создание и модернизацию объектов агропромышленного комплекса Постановление Правительства Российской Федерации от 24 июня 2015 г. № 624. СПС «КонсультантПлюс».
11. Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию РФ. 4 декабря 2014 года. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/47173> (дата обращения 02.11.2016).
12. Тимощенко М. А. Особенности государственной поддержки сельского хозяйства в современных условиях // Продовольственная политика и безопасность. 2015. № 2. Том 2. С. 113–126.