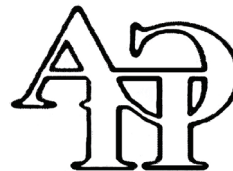


**Институт экономики
переходного периода**

**Аналитический центр
агропродовольственной экономики**



Научные труды № 74Р

Перспективы реформирования аграрной политики России

**Институт экономики
переходного периода**

**Аналитический центр
агропродовольственной экономики**

Научные труды № 74Р

**Перспективы реформирования
аграрной политики России**

**Москва
2004**

УДК 338.43.02(470)
ББК 65.32-18(2Рос)
П27

Перспективы реформирования аграрной политики России. – М.: ИЭПП,
2004. С.113

Агентство СІР РГБ

Авторский коллектив: Серова Е. (руководитель исследования), Карлова Н.,
Тихонова Т., Храмова И., Шик О.

Работа посвящена анализу опыта государственного регулирования АПК на федеральном и региональном уровнях, на основе которого выработаны рекомендации по формированию агропродовольственной политики в ближайшие годы, предложены концепция реформирования бюджетного процесса и мониторинга эффективности поддержки аграрного сектора в России, а также меры по снижению уровня несостоятельности в сельском хозяйстве и по решению социальных проблем на территории хозяйств-банкротов, включая развитие несельскохозяйственных видов занятости в сельской местности.

Russia's Agrarian Policy: reform prospects.

Authors: E. Serova (team leader), N. Karlova, T. Tikhonova, I. Khramova, O. Shick

The paper analyzes the state regulating experience of the agri-food sector at the federal and regional levels, which allows development of recommendations on shaping the agri-food policy in the forthcoming years. The paper suggests a concept for reforming the budget process and monitoring of the efficiency of support to the national agrarian sector. The paper also suggests measures on lowering the level of insolvency in the agrarian sector, on tackling social challenges in the bankrupt agrarian farms' territories, including encouraging non-agricultural kinds of employment there.

JEL Classification: Q18

Редактор: К. Мезенцева, С. Серьянова

Корректор: С. Хорошкина

Компьютерный дизайн: В. Юдичев

Настоящее издание подготовлено по материалам исследовательского проекта Института экономики переходного периода, выполненного в рамках гранта, предоставленного Агентством международного развития США.

ISBN 5-93255-144-5

Лицензия на издательскую деятельность Серия ИД № 02079 от 19 июня 2000 г.

125993, Москва, Газетный пер., 5

Тел. (095) 229–6736, FAX (095) 203–8816

E-MAIL – info@iet.ru, WEB Site – <http://www.iet.ru>

© **Институт экономики переходного периода 2004**

Содержание

1. Рекомендации по совершенствованию агропродовольственной политики	5
1.1. Введение	5
1.2. Рекомендации по совершенствованию бюджетной политики и бюджетного процесса в аграрной сфере	7
1.2.1. Расходы консолидированного бюджета	7
1.2.2. Структура бюджетной поддержки АПК на региональном уровне	8
1.2.3. Государственная поддержка сельского хозяйства на федеральном уровне	11
1.3. Совершенствование механизмов государственного регулирования АПК	21
1.3.1. Основные формы государственного регулирования АПК и их эффективность	21
1.3.2. Эффективность государственных программ регулирования на примере рынка ресурсов	23
1.3.3. Повышение эффективности государственной поддержки через меры «зеленого ящика»	29
2. Предложения по внесению изменений в законодательство об агропродовольственной политике	42
2.1. Определение агропродовольственной политики, ее цели, меры и принципы	42
2.2. Понятие сельскохозяйственного производителя	43
2.3. Содержание агропродовольственной политики	43
2.4. Разграничение полномочий по осуществлению агропродовольственной политики между центром и регионами	45
2.5. Система государственного информационного обслуживания агропродовольственного сектора	46
2.6. Продовольственный Кодекс РФ	47
3. Рекомендации по совершенствованию бюджетной классификации	49
3.1. Обоснование необходимости внесения изменений в бюджетную классификацию	49
3.2. Требования международных организаций к обеспечению прозрачности бюджета	51
3.2.1. Требования МВФ и ОЭСР	51
3.2.2. Структура бюджетного классификатора расходов на аграрный сектор ООН и некоторых зарубежных стран	53

3.3. Расходы бюджета на аграрный сектор в России и требования ВТО	55
3.3.1. Требования ВТО к внутренней поддержке аграрного сектора.....	55
3.3.2. Типы бюджетной поддержки в России	58
3.4. Концепция реформирования бюджетного процесса и мониторинга эффективности поддержки аграрного сектора в России.....	62
4. Рекомендации по совершенствованию механизма финансового оздоровления сельского хозяйства	80
4.1. Финансовая проблема аграрного сектора в России	80
4.2. Государственная политика в области финансового оздоровления сельского хозяйства	82
4.2.1. Меры государственной политики.....	82
4.2.2. Оценка результатов государственной политики в области финансового оздоровления сельского хозяйства.....	85
4.3. Рекомендации по снижению уровня убыточности в сельском хозяйстве страны	87
Приложение. Проект Программы снижения уровня несостоятельности в сельском хозяйстве.....	87
5. Выводы	98
5.1. Оценка действующей национальной государственной агропродовольственной политики.....	98
5.2. Рекомендации по реформированию агропродовольственной политики.....	102

1. Рекомендации по совершенствованию агропродовольственной политики

1.1. Введение

В настоящее время в аграрном секторе России накопился ряд вопросов, которые не регулируются текущим законодательством. В частности, в отличие от большинства стран мира в России нет законодательного определения сельскохозяйственного производителя: каждый нормативный акт определяет его отдельно, что неудобно для использования в правоприменительной практике. Нет разграничения полномочий федерального и регионального уровней в проведении программ поддержки АПК. В результате в регионах осуществляются программы поддержки, приводящие к разрыву единого рыночного пространства страны, фактически, к торговым войнам между регионами. Нет также четкого разграничения полномочий между федеральными ведомствами в регулировании аграрного сектора; сложившаяся *ad hoc* ситуация приводит к очень длительному согласованию различных мер и, как следствие, к запаздыванию мер, утрате гибкости в регулировании сектора, а также к снижению ответственности за проведение агропродовольственной политики в стране. Опыт запроса гуманитарной продовольственной помощи в 1998 г. показал нерешенность и этого вопроса, что привело к значительным негативным последствиям для АПК страны. Правовая неурегулированность проблемы равного доступа к рыночной информации в АПК становится фактором несправедливой конкуренции на рынке агропродовольственной продукции: крупные компании, имеющие возможность собирать собственную информацию о рынках, или компании, имеющие доступ к официальной информации, получают рыночные преимущества перед остальными. Кроме того, неравный доступ к официальной информации становится фактором коррупции в органах управления АПК.

Еще одной причиной, обусловившей потребность в формировании нового закона о сельском хозяйстве, является необходимость увеличения горизонта бюджетного планирования в АПК. В сложившихся макроэкономических условиях хозяйствующие субъекты сектора планируют свою деятельность в среднем на 3–4 года вперед, в то время как аграрная политика формируется только на 1 год. Это вносит дестабилизацию в условия функционирования сектора. Таким образом, назрела необходимость принятия периодических законов по государственной поддержке АПК на 3–4 года с примерными бюджетными ориентирами, которые могли бы ежегодно пересматриваться, но, тем не менее, давать возможность субъектам рынка иметь среднесрочные ориентиры для своего функционирования.

В связи с отсутствием долгосрочной стратегии развития АПК направления поддержки аграрного сектора в бюджете определяются не задачами развития сектора, а наличием или отсутствием в бюджетном классификаторе той или иной строки. Направления субсидий, содержащиеся в бюджетном классификаторе, инициируют выделение средств на это направление, независимо от реальных потребностей аграрной политики. К тому же расходы на осуществление направле-

ний аграрной политики, не нашедших своего отражения в классификаторе, не получают отражения в бюджетном плане. Изменение классификатора позволит решить задачу повышения прозрачности расходования средств и более полного отражения расходов на поддержку аграрного сектора в бюджете.

С последним положением связана еще одна большая проблема – неадекватность существующего бюджетного классификатора. Разделы бюджетной классификации не соответствуют применяемым программам и не отражают количества средств, израсходованных на ту или иную меру поддержки, поэтому оценка эффективности расходования бюджетных средств затруднена. Кроме того, российская бюджетная классификация не соответствует международным классификаторам, что затрудняет сравнение затрачиваемых средств в России и в мире, а также препятствует выявлению расходов на меры «зеленого» и «желтого ящика»¹ для целей ВТО. Следовательно, необходимо пересмотреть бюджетные классификаторы для федерального и регионального бюджетов в сторону увеличения прозрачности бюджета.

Бюджетное финансирование АПК состоит из двух неравных частей. Во-первых, это бюджетные услуги, включающие содержание управленческих структур, структур, осуществляющих фито-санитарный, технический, качественный и прочие виды контроля в продовольственной цепи, структур, предоставляющих АПК научные, консультационные, информационные и прочие услуги.

Во-вторых, бюджетная поддержка АПК включает финансирование программ, направленных на решение отдельных задач. К ним относятся программы поддержки животноводства, растениеводства, финансируемые через прямые субсидии производителям из бюджета, программы компенсации затрат на ресурсы, программы льготного кредитования и др.

При этом, если для первой из выделенных частей можно использовать общепринятые методы оценки эффективности бюджетных расходов, выработать нормативы экономически обоснованного размера необходимых средств, оценить оптимальное соотношение между частным и общественным секторами, то для второй, программной, части требуется особый подход. Оценить эффективный размер субсидии по программе нельзя. Можно только путем анализа влияния программы на общественное благосостояние оценить, какая из программ поддержки производителей приведет к меньшим потерям для общества в целом, а также, анализируя степень достижения целей каждой конкретной программы в

¹ Меры государственной поддержки производителей, оказывающие влияние на условия мировой торговли, называются мерами «желтого ящика». К ним относятся, например, ценовые субсидии производителям, импортные тарифы. Мерами «зеленого ящика» по правилам ВТО называются меры поддержки сельхозпроизводителей, не оказывающие искажающего воздействия на производство и торговлю (см. *рис. 8*). Примером таких мер могут служить программы развития сельской местности, помощь сельскому хозяйству в случае стихийных бедствий и другие общие услуги. Меры «зеленого ящика» не учитываются при расчете AMS – агрегированной меры поддержки (*aggregate measure of support*). Этот коэффициент показывает уровень государственной поддержки аграрного сектора, степень влияния внутренней политики на условия международной торговли и подлежит сокращению в странах-членах ВТО.

каждом случае, выяснять, готово ли общество отказаться от какой-то части своих выгод для поддержки таким образом сельских товаропроизводителей.

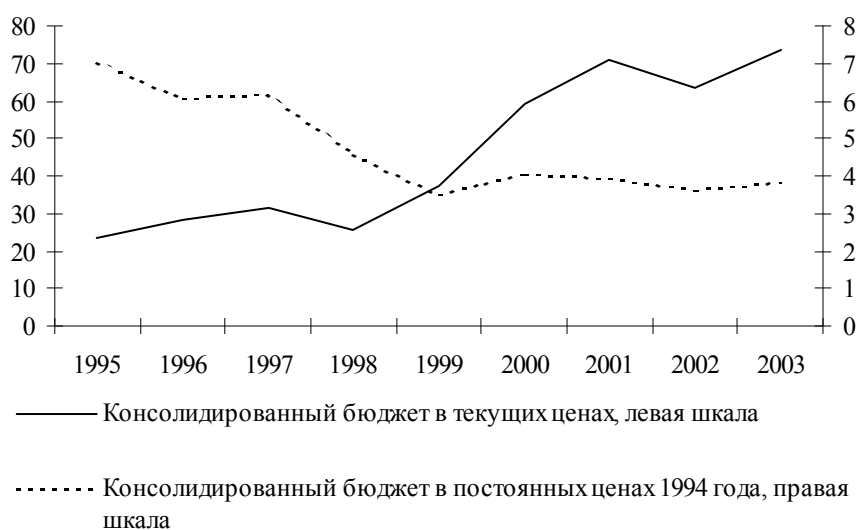
1.2. Рекомендации по совершенствованию бюджетной политики и бюджетного процесса в аграрной сфере

1.2.1. Расходы консолидированного бюджета

Бюджетные расходы на аграрный сектор являются отражением федеральной и региональной аграрной политики. На протяжении переходного периода объем бюджетных ассигнований на сельское хозяйство постоянно снижался. Так, в 1992 г. доля расходов на сельское хозяйство в общих расходах консолидированного бюджета составляла более 13%, а к 2003 г. их доля уменьшилась до 1,6% и продолжает снижаться (см. табл. 1). Доля бюджетных ассигнований на сельское хозяйство в процентах к ВВП снизилась с 4,5% в 1992 г. до 0,6% в 2003 г. При этом объем бюджетных ассигнований, приходящийся на одного занятого и на один гектар посевов, существенно увеличивавшийся после кризиса 1998 г., в 2002 г. вновь упал. Расходы на сельское хозяйство в постоянных ценах упали более чем в 2 раза на протяжении рассматриваемого периода (см. рис. 1).

Рисунок 1

Расходы консолидированного бюджета на АПК в постоянных ценах, млрд руб., до 1998 г. – трлн руб.



Источник: расчеты по данным Минфина.

Таблица 1

Удельные показатели объема расходов консолидированного бюджета на сельское хозяйство

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Удельный вес расходов на сельское хозяйство в общих расходах консолидированного бюджета, %	3,8	3,1	2,9	2,3	2,7	2,7	2,7	1,6	1,6
Удельный вес расходов на сельское хозяйство в ВВП, %	1,5	1,3	1,3	0,9	0,8	0,8	0,8	0,6	0,6
Объем расходов на 1 га площади с/х угодий, руб.; до 1998 г., тыс. руб.	111	135	152	131	190	301	360	325	378
Объем расходов на 1 занятого в с/х, руб.; до 1998 г., тыс. руб.	2384	3037	3659	2926	4419	7082	8947	8296	–
Удельный вес расходов на сельское хозяйство в ВПСХ, %	11,39	9,80	10,17	8,30	6,13	7,02	7,10	6,06	6,49

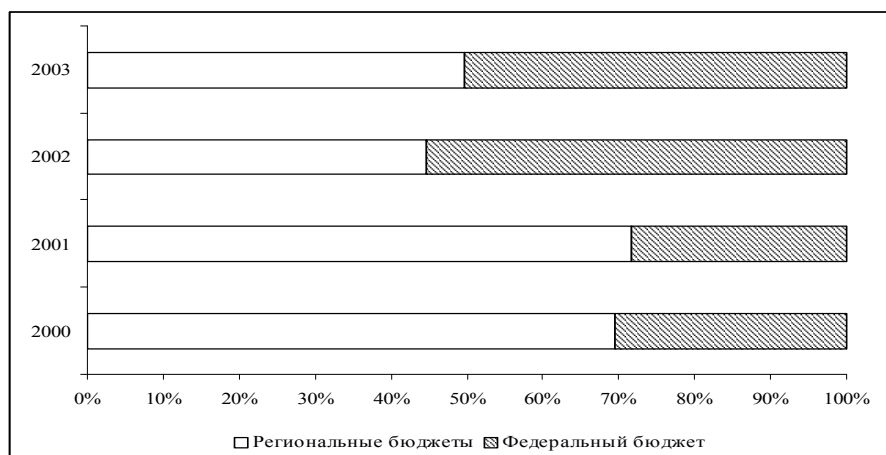
Источник: расчеты по данным Министерства финансов и Госкомстата РФ.

1.2.2. Структура бюджетной поддержки АПК на региональном уровне

Большая часть бюджетных расходов на АПК до 2001 г. выделялась из региональных бюджетов. Средства федерального бюджета составляли менее 40% всех бюджетных ассигнований, а в 1998 г., когда в результате кризиса финансирование из федерального бюджета резко упало, доля региональных выросла до 75%. Расходы из федерального бюджета превысили расходы региональных бюджетов лишь в 2002 г., что связано, во-первых, с общей тенденцией к централизации бюджетных расходов, а во-вторых, с передачей на федеральный уровень содержания бюджетных организаций АПК.

Рисунок 2

Доля федерального и регионального бюджетов в расходах консолидированного бюджета на сельское хозяйство



Источник: Минфин РФ.

Значение региональных бюджетных расходов в постоянных ценах сократилось к 2002 г. почти втрое по сравнению с 1995 г. (см. рис. 2).

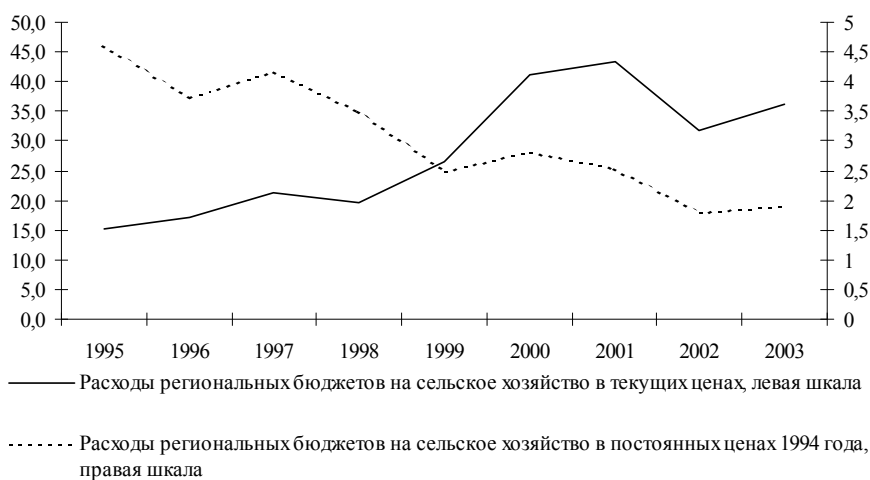
При этом удельный вес расходов на сельское хозяйство в общих расходах бюджетов регионов значительно выше, чем в федеральном и консолидированном бюджетах. Для многих регионов расходы на сельское хозяйство становятся одной из основных статей бюджета.

Объем и структура расходов региональных бюджетов на АПК не зависят от аграрного потенциала региона, а определяются степенью стремления региональных властей к протекционизму.

В структуре региональных бюджетных расходов важное место занимают программы поддержки производителей; расходы же на общие услуги играют еще меньшую роль, чем в консолидированном бюджете. Преобладание продуктовых программ объясняется тем, что каждый из регионов стремится достичь самообеспеченности по основным продуктам, причем зачастую такие средства выплачиваются на все продукты, без учета сравнительных преимуществ региона. Нередко это приводит к торговым войнам между регионами, к нарушению конкуренции на общероссийском рынке.

Рисунок 3

**Расходы региональных бюджетов на АПК
в постоянных и текущих ценах,
млрд руб., до 1998 г. – трлн руб.**



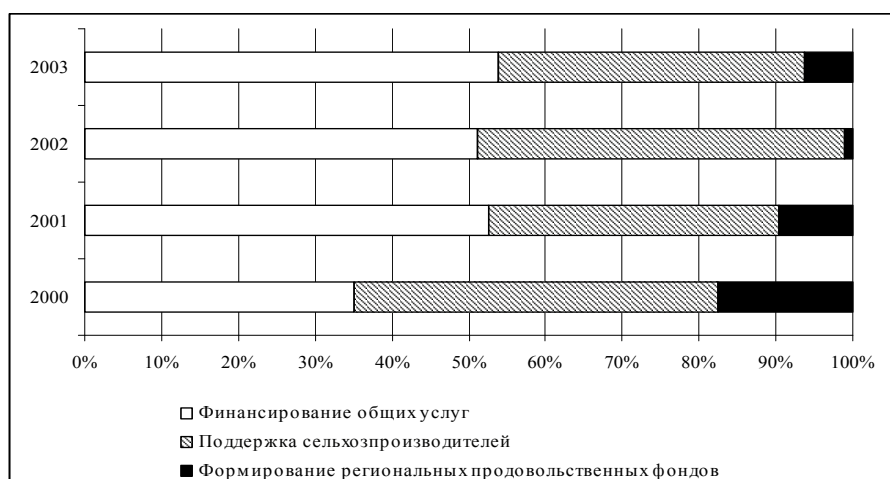
Источник: Минфин РФ.

Еще одна особенность региональных бюджетов – большая доля расходов на формирование продовольственных фондов. Если в федеральном бюджете расходы на закупки в продовольственные фонды практически сошли на нет, то в региональных их доля сокращается медленно, а в 1999 г., в результате усиления государственного регулирования после кризиса 1998 г., расходы на формирование

продовольственных фондов вновь стали существенными. На графике (см. рис. 4) продовольственные фонды выделены в отдельную группу расходов, поскольку это наименее прозрачная часть региональных бюджетов. В отдельных случаях формирование продовольственных фондов нацелено на создание страховых запасов на случай чрезвычайной ситуации, а отчасти – на создание интервенционных фондов.

Рисунок 4

Структура расходов региональных бюджетов на АПК



Источник: Минфин РФ и годовые отчеты сельхозпредприятий.

Таблица 2

Структура расходов на общие услуги и поддержку сельхозпроизводителей в региональных бюджетах, %

	2000	2001	2002	2003
Финансирование общих услуг, в том числе:	100	100	100	100
Госуправление	52	68	42	51
Мероприятия по улучшению землеустройства и землепользования	34	25	41	35
Поддержка фермерства	4	1	1	1
Прочее	10	6	17	13
Поддержка сельхозпроизводителей, в том числе:	100	100	100	100
Поддержка животноводства	35	46	48	48
Поддержка растениеводства	14	23	15	15
Государственные инвестиции	30	0	0	0
Кредит	8	14	9	18
Лизинг	12	15	12	13
Прочее	1	1	15	6

Источник: рассчитано по данным Минфина и годовым отчетам сельхозпредприятий.

В структуре расходов на общие услуги преобладают расходы на госуправление и содержание подведомственных структур, а также расходы по улучшению землеустройства и землепользования. Расходы на науку и образование в АПК из региональных бюджетов незначительны, эти расходы в основном осуществляются из федерального бюджета.

Наибольшая часть затрат приходится на субсидии животноводству, включающие прямые выплаты на тонну продукции, субсидии на племенное животноводство, компенсацию затрат на комбикорма. Стабильно осуществляются и инвестиции из региональных бюджетов, причем преобладают инвестиции на безвозвратной основе.

Сложилась определенная специализация бюджетов разного уровня по поддержке сельского хозяйства: федеральный бюджет осуществляет в основном программы в области растениеводства, региональные бюджеты – в области животноводства. Это разделение компетенции в значительной мере оправдано, так как рынки зерна, сахара, подсолнечника имеют общенациональную природу, тогда как животноводческая продукция остается пока продукцией региональных рынков. Однако осуществление региональных программ товарного кредита привело к распространению практики запретов на межрегиональное перемещение продукции и бартеризации аграрных рынков. Региональные программы поддержки племенного дела также избыточно регионализуют племенную политику в сельском хозяйстве. Региональные программы поддержки лизинга конкурируют с общенациональной лизинговой программой.

1.2.3. Государственная поддержка сельского хозяйства на федеральном уровне

Отличительной особенностью расходов федерального бюджета на аграрный сектор является то, что с 2000 г. они растут в постоянных ценах (см. *рис. 5*).

Однако для понимания аграрной политики Правительства важно рассмотреть структуру бюджетной поддержки и программы, по которым осуществляется расходование средств.

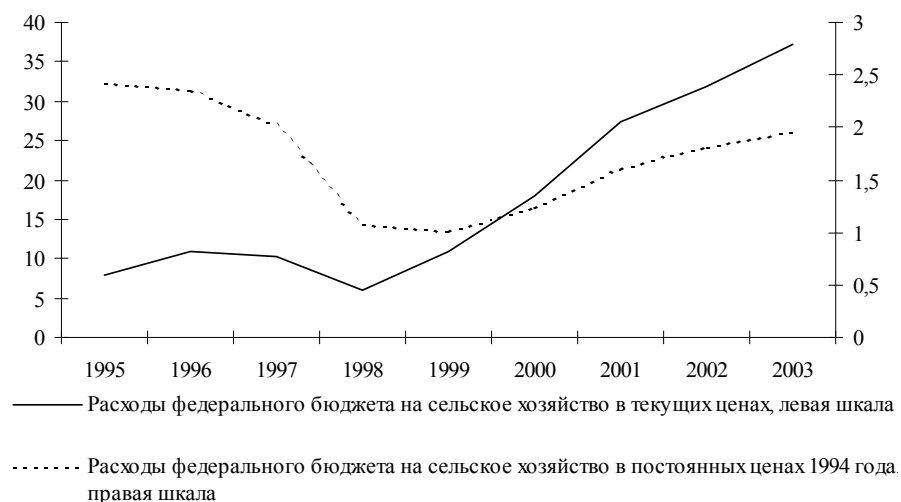
Основной проблемой бюджетной политики в области поддержки сельского хозяйства является отсутствие адекватных механизмов определения объемов и направлений финансирования сельского хозяйства. Несмотря на то, что формально основанием для составления бюджета объявляются «Основные направления агропродовольственной политики до 2010 г.» и среднесрочная «Программа социально-экономического развития России», реально эти документы в бюджете не отражены. Отчасти это объясняется декларативным характером самих упомянутых документов, не позволяющих обосновать конкретные программы и объемы бюджетных расходов.

В связи с отсутствием долгосрочной стратегии развития АПК, направления поддержки аграрного сектора в бюджете определяются не задачами развития сектора, а наличием или отсутствием в бюджетном классификаторе той или иной строки: направления субсидий, содержащиеся в бюджетном классификаторе, инициируют выделение средств на это направление, независимо от реальных потребностей аграрной политики. К тому же расходы на осуществление направле-

ний аграрной политики, не нашедших своего отражения в классификаторе, не получают отражения в бюджетном плане.

Рисунок 5

Расходы федерального бюджета на АПК в постоянных и текущих ценах, млрд руб., до 1998 г. – трлн руб.



Источник: Минфин РФ.

Необходимость применения многих программ поддержки никак не обосновывается: из года в год при принятии бюджета обсуждается только объем средств по каждой строке бюджета. Это приводит к тому, что бюджетные трансферты не решают стратегических задач региональной аграрной политики, а направлены на финансирование либо уже сложившихся направлений субсидирования, либо на решение проблем в режиме *ad hoc*. В результате увеличение расходов на бюджетную поддержку АПК зачастую приводит к ухудшению положения сельхозпроизводителей.

Кроме того, в условиях макроэкономической стабилизации агенты рынка планируют хозяйственную деятельность не в годовом, а в трех-четырёхлетнем режиме и нуждаются в предсказуемости бюджетной поддержки на этот период. В связи с этим необходимо изменение горизонта бюджетного планирования в АПК.

Для агропродовольственного сектора это особенно важно, поскольку поддержка носит главным образом программный характер, т.е. большая часть поддержки не является обязанностью государства, а состоит из программ, применяемых на ограниченном промежутке времени, обусловленных необходимостью достижения конкретных целей государственной агропродовольственной политики. До тех пор пока эти цели и воздействие бюджетных расходов на их достижение не определены, говорить об обоснованности бюд-

жетных расходов на поддержку сельского хозяйства нельзя. На всех этапах составления и исполнения бюджета необходимо, чтобы связь между этими целями и расходами бюджета была непосредственной. С одной стороны, это позволит при планировании расходов бюджета опираться на четко поставленные задачи, а с другой – облегчит мониторинг выполнения программ и их оценку по итогам бюджетного года.

Основой для составления бюджета должен стать закон о государственных программах регулирования агропродовольственного сектора на среднесрочную перспективу, утверждающий перечень программ, которые в обязательном порядке будут осуществляться в этот период, с разбивкой по годам объемов и источников их финансирования, а также систему качественных и количественных индикаторов для оценки степени достижения целей каждой из программ.

Мониторинг результатов выполнения программ должен осуществляться как Министерством сельского хозяйства, так и вневедомственной комиссией, состоящей из независимых экспертов. Результаты экспертизы Министерства должны публично представлять Министр сельского хозяйства по окончании каждого финансового года. Доклад Министра должен включать отчет о результатах агропродовольственной политики и состоянии агропродовольственного сектора в предыдущем году.

Вневедомственная комиссия должна создаваться по завершении срока действия закона о государственных программах поддержки АПК. Она оценивает результативность осуществленных программ и рекомендует продление той или иной программы на следующий период (в неизменном или скорректированном виде). Продолжение программы поддержки на следующий период без положительного заключения данной комиссии не должно допускаться.

Однако для осуществления такого рода контроля за государственными расходами необходимо соответствие формы отражения бюджетных расходов в структуре бюджета применяемым государственным программам и декларируемым целям политики. В то же время мониторинг бюджетных расходов на АПК практически невозможен из-за существующей структуры бюджетного классификатора. Разделы бюджетной классификации не соответствуют применяемым программам и не отражают количества средств, израсходованных на ту или иную меру поддержки. Существующий бюджетный классификатор по разделу 08 «Сельское хозяйство и рыболовство» по-прежнему остается крайне непрозрачным и не позволяет выделить меры «желтого» и «зеленого ящика» для целей переговоров о вступлении в ВТО. Некоторые программы, такие как расходы на образование и науку, отражаются в других разделах, где сельскохозяйственная часть в явном виде не выделена. Такая непрозрачность бюджета затрудняет анализ эффективности реализуемых за счет бюджетного финансирования программ и не позволяет обоснованно планировать расходы следующего периода.

Еще одна проблема, связанная с бюджетным классификатором, заключается в том, что именно классификатор, а не среднесрочные программы развития сектора, задает направления расходования бюджетных средств. В результате бюджетное планирование сводится к необходимости заполнения строк, предназначенных для отражения определенных видов субсидий, таких как, например, поддержка

производства шерсти или льна и конопли. При этом на расходы (например, на информационные и маркетинговые услуги, на гармонизацию стандартов и другие), отраженные в Программе социально-экономического развития, места в классификаторе нет, поэтому и средства не выделяются.

Бюджетные ассигнования на АПК включают в себя прямую поддержку производителей и финансирование общих услуг. Бюджетные услуги – это расходы на содержание управленческих структур, контролирующих и инспектирующих органов, расходы на науку и образование в АПК, на развитие инфраструктуры, а также на содержание маркетинговых, информационных и консультационных служб.

Бюджетная поддержка сельхозпроизводителей включает финансирование программ, направленных на решение отдельных задач в агропродовольственном секторе. Сюда относятся субсидии из бюджета на поддержку растениеводства и животноводства, программы компенсации затрат на средства производства, льготное кредитование сельхозпроизводителей и другие программы. Основная часть бюджетных средств (около 60% консолидированного бюджета) направляется на прямые субсидии производителям. Однако зачастую такие виды поддержки приводят к изъятию средств из сельского хозяйства в пользу других секторов.

Следовательно, основной акцент аграрной политики должен быть смещен в пользу поддержки бюджетных услуг. Для того чтобы сделать бюджетную поддержку сельхозпроизводителей более эффективной, важно обеспечить доступность рыночной информации для производителей, создать благоприятные условия для инвестиций во все сферы АПК, содействовать развитию сельской местности. Усиление таких видов поддержки наряду с ослаблением прямого вмешательства на рынки будет способствовать успешному проведению переговоров о вступлении в ВТО, поскольку ВТО не настаивает на сокращении средств, направляемых на меры «зеленого ящика».

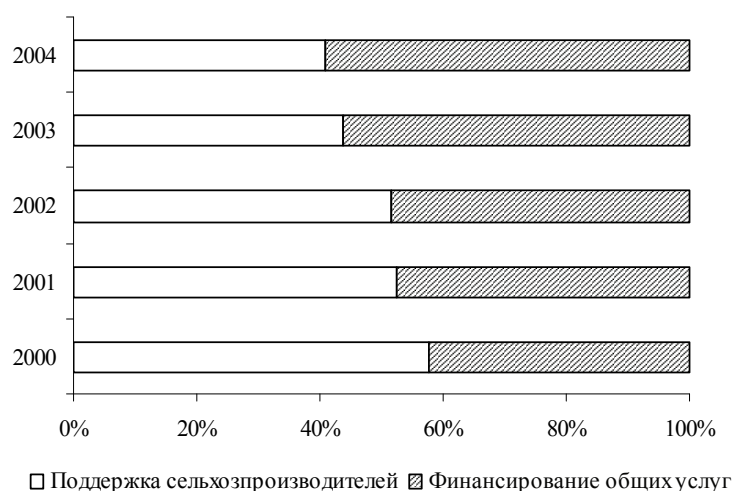
Доля расходов на общие услуги в федеральном бюджете больше, чем в бюджетах других уровней, поскольку именно из федерального бюджета осуществляются расходы на содержание аппарата Министерства сельского хозяйства, органов Госхлебинспекции, а с 2002 г. на федеральный уровень было передано финансирование таких региональных бюджетных организаций, как ветеринарные службы, семенные инспекции и др., оказывающих услуги аграрному сектору. Кроме того, в основном из федерального бюджета финансируются наука и образование в АПК. Таким образом, происходит постепенное перераспределение расходов федерального бюджета в пользу поддержки общих услуг, что является положительным шагом в формировании структуры бюджета.

Роль прямой поддержки производителей также остается значительной (см. рис. 6). С 2003 г. осуществляется Федеральная целевая программа социального развития села до 2010 г., средства по которой передаются на региональный уровень из федерального бюджета. Эта программа является одной из наиболее приоритетных программ развития сельской экономики последних лет. В ней предусмотрено выделение средств на капитальное строительство социальных и инфраструктурных объектов в сельской местности. Однако средств на социаль-

ное развитие села выделяется в федеральном бюджете меньше, чем предусмотрено программой.

Рисунок 6

Структура расходов на АПК в федеральном бюджете (2004 г. – план)



Источник: Рассчитано по данным Минфина и Федерального казначейства.

В структуре расходов на общие услуги (см. табл. 3) преобладают расходы на содержание аппарата Министерства и подведомственных структур. В 2002 г. эти расходы выросли на 16 процентных пунктов, так как именно с этого года некоторые подведомственные структуры были переданы с регионального на федеральный уровень, утратив, таким образом, финансирование из региональных бюджетов. Поэтому в настоящее время особенно важно не допустить сокращения финансирования такого рода организаций, предоставляющих необходимые сектору услуги.

Большая доля расходов (более 20% федерального аграрного бюджета) приходится на науку и образование. При невозможности увеличить финансирование необходимо пересмотреть сложившиеся расходы по этим направлениям. Так, продолжается финансирование не исследовательских программ в аграрной науке, а сложившихся исследовательских коллективов. Эффективность многих научных исследований сомнительна. Многие исследования, проводившиеся в советское время за государственный счет, сегодня вполне могут быть переведены на коммерческую основу, если они востребованы производителями.

Аналогично многие сельхозвузы не в состоянии сегодня готовить квалифицированные кадры для АПК страны, но, тем не менее, продолжают получать бюджетную поддержку. Крайне сложно оценивать эффективность расходов на сельское образование, поскольку часть расходов осуществляется через Минобрнауки, и рост или снижение расходов на образование может на деле означать просто перераспределение функций между двумя министерствами.

Таблица 3

Структура расходов на общие услуги в федеральном бюджете, %

	2000	2001	2002	2003
Финансирование общих услуг, в том числе:	100	100	100	100
Госуправление и содержание подведомственных структур	33	31	47	45
Наука	10	10	11	9
Образование	38	33	36	33
Мероприятия по улучшению землеустройства и землепользования	11	7	5	3
Природоохранные мероприятия	–	1	1	–
Поддержка фермерства	–	–	–	–
Социальное развитие села	–	–	–	6
Инвестиции в развитие инфраструктуры	–	3	0	0
Прочее	7	15	1	3

Источник: Рассчитано по данным Минфина.

Таблица 4

Структура расходов федерального бюджета на аграрный сектор, 2000–2003 гг., млн руб.

	2000	2001	2001	2002	2003	Измене- ния 2003 г. к 2002 г., в %
	Исполне- ние	Исполне- ние	Исполне- ние, в %	Исполне- ние	Исполне- ние	
Сельскохозяйственное произ- водство	6 608	12 468	130	20 281	22 365	109
Земельные ресурсы	6 699	6 959	101	1 347	1401	104
Государственная поддержка органов хлебной инспекции	41	57	103	98	138	142
Взносы РФ в УК лизинговой компании					870	
Формирование УК Россель- хозбанка		2 000	100	1 420	850	60
Наука	113	187	133	172	200	117
Россельхозакадемия	739	1 056	120	1 496	1 747	117
Образование	2 929	3 751	114	5 350	6 461	121
Капвложения (с 2002 г. – в с/х производстве)	711	347	131	247	1 146	464
Аппарат министерства	99	129	137	142	167	118
Международная деятельность		16		0	365	
Здравоохранение					12	
Социальная политика		4			5	
Финансовая помощь бюджет- там других уровней		374		2	1 634	81 702
Прочие расходы	96	33			0,4	
Всего расходы на сельское хозяйство	18 036	27 349	118	30 555	37 361	122

Источник: Минфин РФ.

Таблица 5

Субсидии сельскому хозяйству, 2000–2003 гг., млн руб.

	2000	2001	2001	2002	2003	2003
	Исполнение	Исполнение	Исполнение, в %	Исполнение	Исполнение	Исполнение к 2002 г., в %
1	2	3	4	5	6	7
Поддержка животноводства	603	945	98	1 100	1 194	109
из них:						
Племенное животноводство	298	619	100	703	744	106
Субсидии на шерсть	142	256	95	327	350	107
Северное оленеводство		70	100	70	100	143
Закупка комбикормов	162					
Поддержка растениеводства	223	554	101	622	1 170	188
из них:						
Элитное семеноводство	68	248	99	270	270	100
Субсидии на производство льна и конопли	72	85	121	67	100	149
Компенсация части затрат по страхованию сельскохозяйственных культур	–	222	96	285	800	280
Прочие расходы	2 998	686		5 530	2 153	39
из них:						
Создание федерального запаса ветпрепаратов						
Субсидии утильзаводам	3	39	97	40	45	113
Централизованный завоз семян в северные и высокогорные районы				140	200	142

Продолжение таблицы 5

1	2	3	4	5	6	7
Субсидии на поддержку садоводства и виноградарства				300	400	133
Формирование резерва средств защиты растений				300	300	100
Формирование лизингового фонда	2 624	5 500	183	2 780		0
Средства на формирование федерального фонда семян	100	150	100	150		0
Затраты капитального характера				865	864	100
Прочее	275	647		955	344	36
Текущее содержание подведомственных структур	2 505	2 888	112	6 144	8 964	146
Расходы на природоохранные мероприятия		59	100	100		0
Субсидирование процентных ставок по привлеченным кредитам		1 627	93	2 017	3 200	159
из них: по краткосрочным				1 400	2 000	143
По долгосрочным				617	1 200	194
из них: на субсидирование кредитования строительства припортовых элеваторов					130	
Сезонное кредитование	-37					
Программа «Повышение плодородия почв»	-			4 767	4 531	95

Продолжение таблицы 5

1	2	3	4	5	6	7
из них:						
Компенсация части стоимости минеральных удобрений	83*			237	2 100	886
Федеральная целевая программа «Социальное развитие села»					1	
Субвенции для финансирования мероприятий по проведению закупочных интервенций продовольственного зерна					1152	
Поддержка фермерства	2					
Итого	6 297	12 468	130	20 281	22 365	110

* В 2000 г. приобретение минеральных удобрений субсидировалось вне программы «повышение плодородия почв».

Источник: Минфин РФ.

Меры поддержки производителей, а следовательно, и статьи расходов федерального бюджета по их обеспечению остаются неизменными с середины 1990-х гг., поскольку задаются бюджетным классификатором (см. табл. 5). А поскольку отсутствует необходимость обоснования расходов, практически все расходы по программам поддержки агропродовольственного сектора не изменяются даже в номинальном выражении с 2002 г.

Так, неизменными остаются расходы на поддержку животноводства. Федеральные программы поддержки животноводства включают поддержку производства шерсти, северного оленеводства (совершенно не работающие программы), компенсацию затрат на комбикорма (последние годы средства практически не выделяются), а также поддержку племенного животноводства.

На поддержку растениеводства средств выделяется меньше. При этом доля затрат на поддержку растениеводства и животноводства постоянно сокращается. Субсидирование растениеводства включает компенсации затрат на минеральные удобрения (с 2002 г. часть компенсации затрат осуществляется по программе «Повышение плодородия почв»), а также на поддержку производства льна и конопли и финансирование мероприятий по элитному семеноводству.

Увеличиваются расходы на страхование, в то время как средства по этой программе из года в год расходуются не на поддержку развития программ страхова-

ния, а на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций. Иными словами, механизм поддержки страхования не срабатывает, увеличением же финансирования эту проблему не решить.

Самая большая по выделяемому объему средств программа поддержки производителей – это программа лизинга. До 2002 г. лизинг был единственной программой содействия техническому перевооружению сельского хозяйства. Существование единственной лизинговой компании, получающей существенные вливания из федерального бюджета, способствует монополизации рынка, что приводит к удорожанию поступающей по лизингу техники для сельхозпроизводителей и закрывает доступ к лизинговым программам в АПК частных компаний.

В 2001 г. на формирование лизингового фонда и уставного капитала Росагролизинга из федерального бюджета было выделено 5,5 млрд руб., в 2002 г. эта сумма сократилась вдвое, в 2003 г. – до 870 тыс. руб. При этом на приобретение сельхозтехники и племенного скота из средств лизингового фонда было израсходовано только 500 млн руб. В 2002 г. было израсходовано 3 млрд руб. Всего же взносы в уставной капитал Росагролизинга за предыдущие годы составляют 9,3 млрд руб.

Постоянно увеличивается объем средств, направляемых на компенсацию процентных ставок по кредитам. Эта программа хорошо зарекомендовала себя в последние годы. Неэффективность расходования бюджетных средств на государственный лизинг становится очевидной при сравнении его результатов с результатами применяемой с 2002 г. программы компенсации процентных ставок по среднесрочным кредитам, также направленной на поддержку обеспечения производителей сельхозтехникой. Общая сумма кредитных ресурсов, привлеченных в 2002 г. в аграрный сектор, составляет 26,5 млрд руб., из них около 20% приходится на среднесрочные кредиты. По оценкам специалистов в 2003 г. объем привлеченных кредитов должен был достигнуть 38 млрд руб. Кроме того, проводимая с 2001 г. реструктуризация задолженности сельхозпроизводителей также может стать стимулом роста спроса на кредитные ресурсы со стороны аграрного сектора.

Таким образом, положительным явлением можно назвать сокращение расходов на программы поддержки производителей наряду с ростом расходов на общие услуги, однако такое снижение могло бы быть более радикальным. В то же время отсутствует соответствие между бюджетом и среднесрочными целями и задачами развития агропродовольственного сектора. Основным препятствием совершенствования аграрной части бюджета остаются неадекватность бюджетного классификатора и отсутствие среднесрочного планирования расходов на аграрный сектор.

1.3. Совершенствование механизмов государственного регулирования АПК

1.3.1. Основные формы государственного регулирования АПК и их эффективность

Регулирование агропродовольственного сектора осуществляется в форме бюджетной и небюджетной поддержки субъектов агропродовольственной политики.

К бюджетным формам поддержки относится предоставление бюджетных услуг за счет средств бюджетов всех уровней, а также разработка и реализация программ регулирования агропродовольственного сектора.

К небюджетным формам поддержки относятся меры агропродовольственной политики, не требующие расходования средств государственных или муниципальных бюджетов, в том числе регулирование цен и тарифов, внешнеторговое регулирование экспорта и импорта сельскохозяйственной продукции и продовольствия, установление льгот, запретов и ограничений.

Бюджетные услуги – это те функции, осуществление которых государство берет на себя в обязательном порядке. Эти обязательства государства вытекают из целей, функций и задач, стоящих перед соответствующими органами управления в сельском хозяйстве.

К бюджетным услугам относятся осуществление государственных инспекционных и контрольных функций в аграрном секторе, меры по созданию условий для нормального здорового, безопасного осуществления сельхозпроизводства, функционирования аграрных рынков, а также меры по обеспечению безопасной и здоровой жизни сельского населения и населения в целом.

К бюджетным услугам относятся следующие направления поддержки агропродовольственного сектора:

- поддержка и финансирование деятельности аппарата управления всех уровней в сфере АПК;
- поддержка и финансирование деятельности подведомственных структур и предприятий, занимающихся предоставлением бюджетных услуг, либо подведомственных структур и предприятий в той части, в которой они осуществляют предоставление бюджетных услуг;
- финансирование инспекционных и контрольных функций, функций надзора, а также профилактики и эпизоотических мероприятий ветеринарной службы;
- финансирование федеральной службы технадзора;
- финансирование инспекционных и контрольных функций службы семеноводства;
- деятельность по осуществлению мониторинга аграрных рынков, сбора, обработки и бесплатного распространения информации;
- деятельность по осуществлению контроля за использованием земель сельхозназначения, ведением земельного кадастра, проведением работ по определению бонитета земель и пр.

Объем финансирования бюджетных услуг должен определяться исходя из удельных нормативов затрат (на голову скота, на единицу сельхозтехники, на

единицу площади высева сортовых семян и пр.). Однако до сих пор ни на федеральном, ни на региональном уровнях нет четко установленных и разработанных с учетом современной ситуации нормативов; в некоторых регионах действуют нормативы, разработанные еще в советское время.

Финансирование этого направления деятельности включает содержание соответствующих структур (здания и сооружения); текущие расходы на содержание подведомственных структур; заработную плату с начислениями квалифицированного персонала в объеме, соответствующем разработанным нормативам; финансирование приобретения техники, оборудования, препаратов и спецодежды в соответствии с принятыми по соответствующему направлению нормативами предоставления бюджетных услуг.

Особое место занимает поддержка образования, подготовки и переподготовки кадров и науки в сельском хозяйстве: несмотря на то, что эти расходы имеют программную структуру, они относятся к приоритетным, поскольку имеют долгосрочный эффект и практически не оказывают искажающего воздействия на рынки. В этом смысле такие программы ближе к бюджетным услугам.

Программы поддержки сельского хозяйства, в отличие от мер, направленных на предоставление бюджетных услуг, не являются обязанностью государства, они представляют собой определенный общественный договор по расходованию общественных средств на решение той или иной задачи, а это значит, что необходимость их применения должна быть обоснована и доказана. Оценка эффективности таких субсидий должна исходить из того, насколько установленный порядок расходования средств на ту или иную программу субсидирования аграрного сектора позволяет достигнуть поставленной задачи при минимальных средствах. На практике приходится сталкиваться с тем, что действующий порядок расходования бюджетных средств вообще не позволяет решить поставленную задачу.

В настоящее время планирование регулирования аграрного сектора осуществляется в основном путем корректировки программ, которые применялись в прошлые годы, оценка же эффективности программ не проводится. Это приводит к ситуации, когда часть программ, применяемых для поддержки сельского хозяйства, не достигают цели, а иногда и приводят к изъятию средств из аграрного сектора. Основная причина неэффективности мер поддержки – отсутствие долгосрочной стратегии развития сектора как на общенациональном уровне, так и в отдельных регионах.

Кроме того, не эффективен бюджетный процесс в аграрном секторе. Порядки расходования средств принимаются уже после утверждения бюджета, т.е. средства выделяются не на программу, а просто на строку бюджета. Очевидно, что в таких условиях ни о каком рациональном выделении средств речь идти не может. Все расходы по программам – не экономически обоснованные суммы, а результат противоборства лоббирующих групп в Парламенте. Это не есть особенность именно транзитной экономики. В других странах сумма расходов определяется также в результате лоббирования интересов различными группами, однако в большинстве стран существует долгосрочная программа развития АПК, в которой определены не только все основные программы, но и порядки их реализации и распределение финансирования по годам.

В России существуют программы, расходы на которые закладываются из года в год, однако средства по ним не выделяются. Это становится возможным потому, что, в противоречие Бюджетному кодексу, процедура исполнения аграрного бюджета зачастую является еще менее прозрачной, чем процедура его принятия.

Все программы поддержки АПК принято разделять на несколько групп. Первая группа – это меры, направленные на увеличение выручки производителей, например, прямые субсидии производителям (животноводческие дотации), интервенции на рынках. Вторая группа мер направлена на снижение издержек сельхозпроизводителей. Это компенсация затрат на средства производства, субсидирование кредита и др.

1.3.2. Эффективность государственных программ регулирования на примере рынка ресурсов

Основной целью государственных программ регулирования рынка ресурсов являлось решение проблемы растущего диспаритета цен на ресурсы для сельхозпроизводства и готовую сельскохозяйственную продукцию.

В частности, в России осуществляются дотации на минеральные удобрения, электроэнергию, топливо, на покупку племенного скота, сортовых семян и некоторые другие ресурсы. Государство покрывает часть расходов на работы по повышению плодородия почв.

Стандартная цель данной меры – снижение издержек производителя и тем самым повышение его доходов. Часто субсидирование определенного ресурса преследует также цель расширения его применения и повышения эффективности производства в аграрном секторе. Так, в России меры по компенсации топлива, энергии, транспортных расходов направлены на компенсацию удорожания этих ресурсов для сельхозпроизводителей в результате инфляции. Основная задача компенсации расходов на удобрения, мелиорацию, племенной скот и элитные семена – повышение продуктивности, что в конечном итоге также направлено на рост доходов в сельском хозяйстве.

Ресурсопроизводящие отрасли в постсоциалистических странах, особенно в России, как правило, сверхмонополизированы, имеют весьма низкую эластичность предложения. В результате введение дотаций приводит только к удорожанию ресурсов для сельского хозяйства, а заметного расширения применения под воздействием дотаций не наблюдается.

Минеральные удобрения

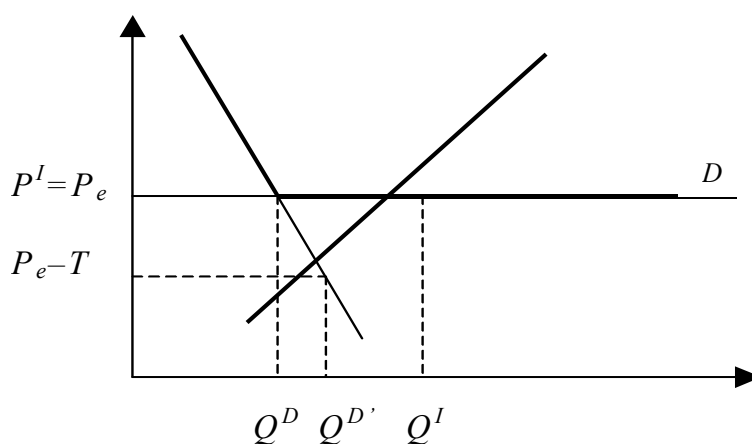
Рассмотрим одну из наиболее устойчивых программ федеральных субсидий в России – компенсацию затрат на минеральные удобрения. С начала реформ и до 1999 г. в федеральном бюджете предусматривались компенсационные платежи сельхозпроизводителям в размере 30–50% от стоимости закупленных удобрений.

Производители минеральных удобрений практически не монополизированы. Удобрения – ярко выраженный специфический ресурс аграрного производства. Проанализируем эластичность предложения удобрений на внутреннем рынке. Россия является крупнейшим экспортером минеральных удобрений, поэтому кривая спроса внутри страны принимает вид, как показано на *рис. 7 (кривая D)*: пока цена находится выше мирового уровня, спрос определяется спросом внутренних потребителей; при приближении цены к цене мирового рынка ($P^I = P_e$),

спрос практически становится неограниченным². Равновесная цена в России устанавливается на горизонтальном отрезке кривой спроса, в противном случае не было бы экспорта. В этих условиях производители минеральных удобрений продают на внутреннем рынке объем Q^D и на внешнем рынке – $(Q^I - Q^D)$. Цена равновесия – мировая. При введении дотации на удобрения в размере T спрос на внутреннем рынке вырастает до $Q^{D'}$.

Рисунок 7

Компенсация затрат на удобрения в России



Теоретически у производителей удобрений есть несколько возможностей справиться с этим возросшим внутренним спросом. Во-первых, они могут увеличить производство. И это значит, что сельхозпроизводители получают более дешевый ресурс (удешевление будет именно на T). Во-вторых, производители удобрений могут ограничить экспорт и переключиться на внутреннего потребителя. Опять же, можно ожидать, что мировая цена не изменится и сельхозпроизводитель получит неурезанную субсидию. Но на практике ни того, ни другого не происходит³. Расширение производства удобрений сильно ограничено: существующие мощности используются практически полностью, а инвестиций за годы реформ было мало (см. табл. 6).

Таблица 6

² Безусловно, Россия крупный экспортер, и для нее спрос мирового рынка, вообще говоря, нельзя рассматривать абсолютно эластичным. Однако очевидно, что спрос внешний существенно более эластичен, чем спрос внутренний. Поэтому горизонтальное изображение внешнего спроса на рис. 2 можно считать несильным допущением, которое, тем не менее, заметно повышает наглядность представления.

³ Вообще говоря, изменения объемов экспорта удобрений наблюдаются, но не по причине дотаций сельскому хозяйству, а по внешнеэкономическим причинам, например, антидемпинговые процедуры против российских экспортеров.

**Производство минеральных удобрений в России и инвестиции
в их производство, млн т действующего вещества**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Производство мин. удобрений	16,0	15,0	12,3	9,9	8,3	9,6	9,1	9,5	9,4	11,5	12,2	13,0	13,6	14,0
Ввод в действие мощностей по производству мин. удобрений	–	–	–	0,01	–	–	0,20	–	–	0,18	–	0,40		

Источник: Госкомстат РФ.

С 1999 г. схема дотаций на минеральные удобрения была изменена. Теперь дотации выплачиваются не покупателям, но производителям. При этом производители отбираются по конкурсу по критерию минимальной цены поставки. Производители удобрений получают аванс в размере до 50% расчетной суммы субсидии, при этом сельхозпроизводители покупают удобрения по ценам, сниженным на сумму субсидии. Это дало краткосрочный эффект снижения цен для сельхозпроизводителей, однако в среднесрочной перспективе ведет к монополизации сектора: каждый регион получает ограниченное количество поставщиков, которым к тому же дается льгота в виде беспроцентной государственной ссуды.

Горюче-смазочные материалы

Субсидирование затрат на горюче-смазочные материалы (ГСМ) для аграрного сектора осуществляется в форме так называемого товарного кредита. Впервые эта схема была применена весной 1995 г. Нефтяным компаниям было предложено поставить сельхозпроизводителям горюче-смазочные материалы в порядке погашения их задолженности перед федеральным бюджетом. Сельское хозяйство получало основной лимитирующий ресурс для посевной и обязывалось погасить долг перед бюджетом в конце сезона. Таким образом, получался своеобразный беспроцентный кредит аграрному сектору за счет доходной части федерального бюджета (иначе говоря, за счет отсрочки поступлений платежей в доходную часть бюджета).

Получение этого кредита было привязано к поставкам в государственные фонды. По сложившимся стереотипам управления поставки ГСМ были разверстаны по областям и районам, а там – по хозяйствам под договоры контрактации.

Нефтяные компании были закреплены за конкретными регионами. Все это не могло не привести к отрицательным, прежде всего для самого сельского хозяйства, последствиям. Поставки продукции в госфонды осуществляются по фиксированным ценам. Значит, одна сторона обменной пропорции сельхозпродукция/ГСМ была установлена не самим фактическим заемщиком. Но закрепление нефтяных компаний за регионами привело к монопольному эффекту и вздуванию цен на горючее выше средних рыночных на 20–30% практически повсеместно. Иначе говоря, другая сторона обменной пропорции оказалась существенно завышенной.

Таким образом, получая ГСМ по государственному товарному кредиту, сельхозпроизводитель фактически платил определенный процент, выразившийся в разнице между зафиксированными в контрактах на этот кредит относительных ценах сельхозпродукция/ГСМ и реальными рыночными соотношениями на те же продукты.

Обследование реальной стоимости товарного кредита по итогам 1995 г. в Ростовской области показало, что в государственном товарном кредите фактически уплаченный сельским хозяйством процент в годовом исчислении составил 120–130%⁴.

Вполне естественно, что сельхозпроизводители платят за полученный кредит процент. Но в случае с государственным товарным кредитом кредитором выступало государство, а процент *de facto* получали нефтяные компании.

Неурожай 1995 г. и неотлаженность процедур введенной схемы привели к тому, что товарный кредит не был выплачен сельхозпроизводителями. Около 2 трлн руб. задолженности по нему были погашены в ходе предпринятого Минфином зачета взаимных задолженностей федерального и местных бюджетов. Остальные 5 трлн руб., как и долги по централизованным кредитам 1992–1994 гг., были сначала пролонгированы, а затем списаны.

Товарный кредит в том виде, в котором он был принят, является неявной, т.е. не отраженной в явном виде в расходной части бюджета, субсидией аграрному сектору. За 1995 г. общий объем расходов на АПК, предусмотренных в аграрном бюджете, был почти равен субсидиям из доходной части, т.е. товарному кредиту. В 1997 г. государственный товарный кредит был отменен, но уже в 1998 г. возобновлен вновь. С 1997 г. начались и аналогичные региональные программы товарных кредитов.

Товарный кредит в том виде, в котором он применяется сегодня в сельском хозяйстве, тормозит развитие не только реального рынка ресурсов для сельского хозяйства, но и рынка сельхозпродукции.

Сельхозтехника

Рост в аграрном секторе в последние годы позволяет сельхозпроизводителям решать задачу восстановления и реструктуризации производственного аппарата, технического перевооружения своего производства. И государственные программы могли бы сыграть свою роль в интенсификации этого процесса.

⁴ Е. Серова, Р. Янбых. Кредитование сельского хозяйства в России: состояние и перспективы // Вопросы экономики. 1996. № 8. С. 59–73.

Государственной программой поддержки инвестиционного процесса непосредственно в аграрном секторе стал введенный в 1994 г. так называемый лизинговый фонд. На зарезервированные в федеральном бюджете средства Росагроснаб закупает сельскохозяйственную технику и предоставляет ее сельхозпроизводителям на условиях оплаты в рассрочку. На первый взгляд, программа является существенной поддержкой переоснащения сельхозпроизводства: в 1994 г. в фонд было выделено более 1 трлн руб. (табл. 7). Но принятая схема реализации программы привела к тому, что в результате основными ее бенефициантами оказались машиностроительные заводы и Росагроснаб.

Таблица 7

Пополнение средств Лизингового фонда за счет средств федерального бюджета

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
	млрд руб.	млрд руб.	млрд руб.	млрд руб.	млн руб.	млн руб.	млн руб.	млн руб.
План	1 000	1 351	2700	2 400	2 000	2 280	2 624	3 000
Фактически выделено средств	1 053,6	1 080,6	1 928,9	736,6	1 007	2 241	2 624	5 500
Профинансировано, в %	105,4	80,0	71,4	30,7	50,4	98,3	100,0	183

Источник: данные Минфина РФ.

Правительство в лице уполномоченного, отобранного вне всякого конкурса⁵ Росагроснаба, заказывает на машиностроительных заводах технику и распределяет ее между субъектами федерации. Те, в свою очередь, разверстывают полученные цифры по районам, которые уже распределяют их между хозяйствами. Ассортимент заказываемой продукции устанавливается централизованно, поэтому не всегда отвечает реальным потребностям сельхозпроизводителей. В частности, в 1994 г. половина фонда была использована для закупок продукции Ростсельмаша для поддержания этого гиганта «на плаву». Все это напоминает старую советскую систему централизованного снабжения. Однако то, что было имманентно предыдущей экономической системе, не срабатывает в современных условиях.

Во-первых, Росагроснаб, частная фирма, получил монопольные права на рынке поставок сельхозтехники. В результате торговая надбавка в его региональных отделениях в первый год работы лизингового фонда выросла до 30–40% при средней торговой надбавке по России около 10–12%. В дополнение к этому Росагроснаб обложил 5%-ным сбором машиностроительные заводы, у которых закупал технику, за «маркетинговые» услуги. Кроме того, он создал собственную страховую кампанию, в которой каждый получатель техники по лизингу был обязан ее застраховать, что привело к увеличению страхового сбора по сравнению со средним по страховому сектору в стране.

Во-вторых, сельхозмашиностроение, получив дополнительный платежеспособный спрос на свою продукцию в размере лизингового фонда, не преминуло

⁵В последние годы проводятся формальные конкурсы, на которых все равно отбирают Росагроснаб.

воспользоваться ростом отпускных цен на свою продукцию. По некоторым оценкам этот рост составил до 20%.

В-третьих, административное распределение лизинговых поставок не могло не привести к росту коррупции.

В результате для сельскохозяйственных производителей лизинговые поставки ненамного облегчили приобретение сельхозтехники.

Возвратность средств по лизингу по этой программе крайне низка. Так, в 1999 г. возвращена только треть платежей, по которым наступил срок. Не последнюю роль здесь играет и применяемая лизинговая схема: арендованное оборудование сразу зачисляется на баланс лизингополучателя. Сделано это с целью удешевления лизинга, так как сельхозпроизводители освобождены от уплаты налога на имущество, а лизингодатель – нет. Но это ведет к снижению финансовой ответственности сельхозпроизводителей, с одной стороны, с другой же – тормозит становление коммерческого лизинга в стране.

В июне 2001 г. Правительство приняло Постановление «О совершенствовании лизинговой деятельности в агропромышленном комплексе». Федеральная программа лизинга давно требует пересмотра, что следует из анализа, приведенного выше. Тем не менее принятые решения еще более усугубили проблему обеспечения аграрного сектора ресурсами. Постановлением Правительства был создан ГУП «Росагролизинг», в уставной капитал которого были переведены все средства бюджета, направляющиеся на поддержку лизинга. Вместо прежней монополии Росагроснаба создается новая монополия с сохранением всех прежних проблем. Однако передача дел от одной организации другой требует времени, и это стало одной из причин того, что лизинговая программа в 2001 г. была фактически провалена, средства из лизингового фонда практически не выделялись. Однако основной причиной провала программы остается низкий спрос на государственный лизинг в силу невыгодности для сельхозпроизводителей условий, предлагаемых государственной монополией. С 2003 г. Росагролизинг снизил проценты по лизингу, вероятно, пытаясь оживить рынок. Однако можно предположить, что и этот шаг не даст результатов, поскольку не затрагивает условия, приводящие к снижению спроса на государственный лизинг со стороны сельхозпроизводителей. В итоге бюджетные средства, выделяемые на закупку сельхозтехники, недоиспользуются, а в выигрыше оказывается Росагролизинг.

Инвестиционный кредит

В июне 2002 г. Правительство РФ своим постановлением утвердило Правила компенсации части процентов по трехлетним кредитам, выданным сельхозпроизводителям российскими банками для приобретения сельскохозяйственной техники и оборудования. Субсидия составляет до 2/3 ставки рефинансирования ЦБ и выплачивается ежемесячно. Это решение правительства знаменует собой следующий шаг в отходе от прежней, крайне неэффективной системы поддержки кредита в сельскохозяйственной отрасли, которая сложилась с начала реформ.

Условия этой программы намного выгоднее для сельхозпроизводителей, чем условия государственной лизинговой программы, поэтому следует ожидать дальнейшего падения спроса на государственный лизинг, в то время как новая про-

грамма, вероятно, приведет к росту среднесрочных вложений в аграрное производство, к началу технического перевооружения отрасли.

Семеноводство

Субсидирование приобретения элитных семян производится с целью повышения продуктивности растениеводства. Из федерального бюджета осуществляется компенсация на тонну приобретенных элитных семян. Дотируется приобретение семян зерновых и масличных культур, картофеля, сахарной свеклы, льна и конопли, многолетних трав и овощей.

Основной целью государственной политики на рынке зерна в последние годы является расширение экспорта, в связи с чем большое значение приобретают снижение себестоимости и повышение качества продукции. В этом смысле программа поддержки элитного семеноводства рассматривается как необходимая часть программы поддержки зернового экспорта.

Однако стимулирующий эффект от программы поддержки приобретения элитных семян вызывает сомнение, поскольку доля расходов на семена в себестоимости продукции растениеводства невелика по сравнению с другими ресурсами, такими как ГСМ и минеральные удобрения. В связи с этим более эффективной представляется поддержка семиноспекций, а также напрямую научных организаций, занимающихся селекцией. Последние меры являются мерами «зеленого ящика», что важно для вступления в ВТО.

Субсидирование кормов

Субсидирование затрат на комбикорма для животноводческих комплексов и птицефабрик осуществлялось с целью интенсификации использования комбикормов и повышения эффективности животноводства.

Объем средств, выделяемых на субсидирование закупок комбикормов, снижался с 1998 г., и с 2001 г. эта программа перестала действовать на федеральном уровне. Загруженность мощностей в производстве комбикормов весьма низкая, около 20%, следовательно, эластичность предложения достаточно высока, и предприятия в ответ на увеличение спроса могут увеличивать выпуск, не увеличивая цену продукции. Однако на протяжении всего периода действия программы субсидирования комбикормов их производители продолжали испытывать трудности со сбытом продукции. Побочным эффектом программы было создание конкурентных преимуществ животноводческим комплексам и птицефабрикам перед другими производителями животноводческой продукции, на которых не распространялось действие программы.

1.3.3. Повышение эффективности государственной поддержки через меры «зеленого ящика»

Важным шагом на пути совершенствования государственного регулирования аграрного сектора является переориентация поддержки аграрного сектора в пользу мер, разрешаемых правилами ВТО. Речь идет об оптимизации структуры расходов бюджетов различных уровней за счет сокращения программ прямой бюджетной поддержки. Решение этого вопроса является важным и актуальным в свете предстоящего вступления России в ВТО. Правила ВТО, направленные на либерализацию поддержки аграрного сектора, не предполагают отмену поддержки как таковой, но лишь изменение форм поддержки. В связи с этим рекоменду-

ется сокращение финансирования мер, наносящих серьезный ущерб функционированию рынков, и увеличение расходов на разрешенные меры поддержки. Как будет показано ниже, такая переориентация политики соответствует и интересам сектора, поскольку указанные меры направлены не на решение краткосрочных проблем, таких как программы поддержки производителей, а на создание условий для развития сектора. В частности, речь может идти о перераспределении средств в пользу финансирования бюджетных услуг.

Меры «зеленого ящика» и предоставление бюджетных услуг – это пересекающиеся, но не тождественные понятия, хотя все меры по предоставлению бюджетных услуг не ограничиваются правилами ВТО.

Меры «зеленого ящика» включают в себя:

- расходы на управление в сельском хозяйстве;
- научные исследования в АПК;
- подготовку кадров для АПК;
- компенсации расходов на страхование;
- улучшение земель (включая капитальные вложения на эти цели);
- страховые фонды;
- природоохранные мероприятия;
- чрезвычайные ситуации;
- социальное развитие села (включая капитальные вложения в развитие сельской инфраструктуры);
- маркетинговые и консультационные услуги;
- инспекционные и контрольные функции.

Большая часть мер относится к приносящим отдачу лишь в долгосрочной перспективе (поддержка науки и образования, развитие сельской инфраструктуры), а не в годовой. Однако при этом все перечисленные меры направлены на создание основы для устойчивого долгосрочного роста в сельском хозяйстве.

Кроме того, расширение применения таких мер будет способствовать реализации программы финансового оздоровления в сельском хозяйстве. В настоящее время меры «зеленого ящика», как правило, недофинансируются и подлежат сокращению, в первую очередь, при секвестрировании бюджетов, особенно на региональном уровне.

Маргинальное положение программ, способных создать основу роста в сельском хозяйстве, задается структурой существующего бюджетного классификатора. Предлагаемые в настоящей работе изменения приведут к расширению финансирования бюджетных услуг и других мер «зеленого ящика».

Такие программы должны в первую очередь осуществляться на региональном уровне, поскольку именно на региональном уровне есть возможность определить потребности в развитии инфраструктуры, в подготовке кадров для сельского хозяйства и др. Однако для того, чтобы на региональном уровне была осознана приоритетность таких мер, необходимо определение приоритетов федеральными органами власти.

Кроме того, переориентация региональной аграрной политики в сторону мер «зеленого ящика» будет способствовать преодолению ситуации торговых войн между регионами и разрыва единого экономического пространства страны, кото-

рые наблюдаются сейчас в результате применения продуктовых субсидий региональными властями.

Основные проблемы, которые возникают на пути оптимизации поддержки в рамках мер «зеленого ящика» – это разграничение полномочий между различными уровнями бюджетной системы, усовершенствование сети бюджетных учреждений, повышение эффективности предоставляемых бюджетных услуг.

Оптимизация финансирования бюджетных услуг должна исходить из необходимости увязки предоставления бюджетного финансирования с результатами предоставления этих услуг.

Научные исследования в АПК

Целью поддержки научного обеспечения аграрного сектора является:

- применение инноваций и современных технологий производства в аграрном секторе;
- сохранение окружающей среды;
- сохранение генофонда;
- повышение качества и безопасности пищевых продуктов;
- совершенствование аграрной политики;
- развитие системы информации и консультирования по вопросам вступления в ВТО.

Научные исследования в области АПК финансируются как на региональном, так и на федеральном уровнях. Направления научных разработок на региональном уровне должны соответствовать и производственной специализации области, и курсу программ поддержки аграрного сектора, а также развитию рыночных структур.

В этом смысле положительным примером может служить Вологодская область, где утверждение плана НИР осуществляется на технической комиссии департамента сельского хозяйства, на которой обсуждается каждый представляемый к финансированию проект.

Утверждение плана научных работ, финансируемых с привлечением средств федерального бюджета, также должно осуществляться с учетом приоритетов государственной агропродовольственной политики.

Необходимо совершенствование правовых механизмов привлечения финансовых ресурсов для финансирования научного обеспечения аграрного сектора, в частности, содействие привлечению международных организаций к финансированию научных исследований. Финансирование государственной науки не должно быть приоритетом, многие исследования могут проводиться негосударственными организациями на договорной основе.

Важной задачей государственного регулирования является повышение открытости научных исследований. Результаты научных исследований, проведенных с привлечением средств федерального бюджета, не содержащие сведений, составляющих коммерческую тайну, должны быть общедоступными на бесплатной основе и размещаться на официальном веб-сайте Министерства сельского хозяйства РФ.

Подготовка кадров

Основными целями государственной поддержки подготовки кадров являются:

- привлечение молодых специалистов в сельскую местность;
- сохранение квалифицированных кадров в сельском хозяйстве;
- повышение эффективности сельскохозяйственного производства;
- развитие несельскохозяйственной занятости в сельской местности.

Оценка эффективности расходования средств на подготовку кадров для аграрного сектора представляет собой большую проблему, поскольку его финансирование осуществляется не только через Министерство сельского хозяйства, но и через Минобразования, а функциональная классификация расходов бюджета не позволяет выделить расходы на сельское образование. В связи с этим предлагается отражать такие расходы по статье 08 «Сельское хозяйство и рыболовство» функциональной классификации.

Основной проблемой подготовки кадров для аграрного сектора остается поиск способа заинтересовать выпускников в том, чтобы вернуться на работу в сельское хозяйство, в противном случае финансирование подготовки кадров теряет смысл.

Еще одна важная задача – обеспечить переподготовку кадров на селе для развития несельскохозяйственной занятости. Это особенно актуально, поскольку в связи с реализацией программы финансового оздоровления неизбежно закрытие сельскохозяйственных предприятий-банкротов, предоставлявших рабочие места сельским жителям (см. *Приложение*).

Более того, необходимо стимулировать успешные сельхозпредприятия вкладывать средства в переподготовку кадров и привлечение молодых специалистов. В этом смысле положительным примером является Вологодская область, где руководители крупных хозяйств, желающие получить на работу специалистов с высшим образованием, организуют целевую подготовку специалистов в высших и средних специальных учебных заведениях.

В программе развития социальной и инженерной инфраструктуры, разработанной Центром АПЭ для Пермской области, предполагается компенсировать часть расходов сельхозпредприятий на предоставление жилья молодым специалистам.

Создание страховых фондов

Необходимо разграничивать страховые и интервенционные фонды, поскольку финансирование создания страховых фондов – это мера «зеленого ящика», которая не нуждается в ограничении в соответствии с правилами ВТО. В то же время зачастую под видом создания страховых фондов регионы проводят товарные и закупочные интервенции, что приводит к нарушению единого рыночного пространства и к торговым войнам.

Например, в Вологодской области до 2002 г. за счет бюджетных средств по статье «региональные продовольственные фонды» финансировались закупки продукции с тремя разными целями:

- для нужд институциональных потребителей;
- для создания резерва зерна на случай чрезвычайной ситуации;
- для проведения интервенционных операций с целью сглаживания колебаний цен на зерновом рынке.

Очевидно, что все три направления расходования бюджетных средств должны отражаться в бюджете и анализироваться отдельно. Если первый случай – это

способ расширения сбыта сельскохозяйственной продукции, а второй – создание страхового фонда, то третий случай – это мера прямой поддержки цен, и отдельно взятая область не должна быть наделена правом такие меры проводить.

Необходимо обеспечить прозрачность бюджета в этой сфере, и регионам должно быть разрешено создавать только страховые фонды.

Сельское развитие

Глобальной и долгосрочной целью социального развития сельской местности является повышение уровня жизни сельского населения, выравнивание условий жизни в сельской местности и в городе.

Уровень жизни сельского населения определяется, во-первых, уровнем доходов населения, во-вторых, развитием условий жизни в сельской местности. Уровень доходов зависит прежде всего, от эффективности сельскохозяйственного производства, которое доминирует в структуре занятости сельского населения. В то же время с ростом эффективности сельскохозяйственного производства занятость в этом секторе экономики будет неизбежно сокращаться, поэтому необходимой частью любой программы повышения уровня доходов в сельской местности должны стать мероприятия по развитию альтернативной занятости.

Уровень жизни населения не исчерпывается уровнем доходов семей, но предусматривает также и условия проживания – качество жилья, доступность основных общественных благ, возможность социализации и др. В силу удаленности от городских центров и рассредоточенности сельских населенных пунктов решение этой проблемы, как правило, требует дополнительных государственных усилий по сравнению с городами. В условиях переходной экономики, когда аграрное производство переживает сильный шок и соответственно, резко падают доходы сельского населения, необходимость государственной программы развития сельской местности становится особенно актуальной. Задержка в реализации подобной программы приведет к усугублению ситуации, порождению хронически низкого уровня жизни в сельской местности, что создаст глубокую социальную проблему, снизит качество рабочей силы в аграрном секторе и соответственно эффективность этого сектора.

Таким образом, мероприятия по социальному развитию села нацелены на недопущение социальной деградации сельской местности в условиях переходного периода, а также на привлечение качественной рабочей силы в аграрное производство для роста его эффективности.

В 2002 г. принята «Федеральная комплексная программа социального развития села до 2010 г.». Эта программа предполагает софинансирование из федерального бюджета мероприятий региональных программ сельского развития, поэтому регионы заинтересованы в создании собственных программ социального развития села.

Программа социального развития сельской местности должна опираться на следующие принципы:

- среднесрочный горизонт планирования мероприятий программы, что соответствует современному горизонту бюджетного планирования в России;

- устойчивость результатов программы и саморазвитие: мероприятия программы нацелены на мобилизацию средств и усилий самого населения, направленных на повышение уровня своей жизни;
- дифференцированный подход к развитию условий жизни сельского населения в зависимости от перспектив социально-экономического развития населенных пунктов и сложившихся поселенческих систем;
- ориентация мероприятий программы на современные и долгосрочные решения, исключение паллиативных, хотя и быстрых, решений;
- ориентация мероприятий программы на многофункциональное развитие сельской местности в противовес сложившемуся сельскохозяйственному развитию.

Реализация таких программ приведет к повышению качества жизни сельского населения и, как следствие, привлечет в сельскую местность квалифицированную рабочую силу и инвесторов.

Информационные и консультационные услуги

Информационное обслуживание сельского хозяйства является необходимым условием создания конкурентной среды на агропродовольственных рынках. Правовая неурегулированность проблемы равного доступа к рыночной информации в АПК становится фактором несправедливой конкуренции на рынке агропродовольственной продукции: крупные компании, имеющие возможность собирать собственную информацию о рынках, или компании, имеющие доступ к официальной информации, получают рыночные преимущества перед остальными. Кроме того, неравный доступ к официальной информации становится фактором коррупции в органах управления АПК.

В связи с этим необходимо законодательно закрепить обязанность государства обеспечивать необходимый набор информации и ее равную доступность для всех субъектов рынка как основу поддержания справедливой конкуренции.

Кроме обеспечения субъектов рынка необходимой информацией, органы управления АПК на федеральном и региональном уровнях занимаются маркетинговыми исследованиями, в частности, исследованиями рынков с целью закупки продовольствия для государственных нужд. Всем этим функциям органов управления в сельском хозяйстве не уделяется должного внимания: не везде существуют специальные структуры, предоставляющие подобного рода услуги, а, значит, условие равнодоступности подобной информации нарушается. Такие исследования должны финансироваться за счет бюджетных средств, а их результаты – распространяться через веб-сайты органов управления в АПК.

Совершенствование механизмов осуществления инспекционных и контрольных функций в АПК

Среди государственных инспекционных и контрольных служб в аграрном секторе наиболее важную роль играют ветеринарная инспекция, служба технадзора за использованием техники и оборудования в сельском хозяйстве и государственная семенная инспекция.

Можно выделить три основные проблемы финансирования осуществления инспекционных и контрольных функций в АПК.

1. Проблема разграничения полномочий по финансированию этих служб между бюджетами разного уровня.
2. Проблема отсутствия адекватных нормативов финансирования в зависимости от оказываемых услуг.
3. Проблема внебюджетных доходов бюджетных учреждений.

Организация и финансирование ветеринарных служб

Функционирование ветеринарной службы представляет собой важное направление государственной поддержки агропродовольственного сектора в рамках предоставления бюджетных услуг. Функции ветслужбы и объем выполняемых работ существенно расширились за последние годы. В настоящее время ветеринарные службы осуществляют свои функции не только в хозяйствах коллективного сектора производства, где скот имел компактное размещение (крупные животноводческие фермы), как это было раньше, но и в хозяйствах частного сектора. Это приводит к тому, что на один ветеринарный участок приходится 10–20 деревень, следовательно, нагрузки специалистов увеличились. Кроме того, деятельность ветеринарных служб охватывает контроль безопасности и качества завозимой продукции, проведение инспекционных проверок предприятий, завозящих продукцию, т.е. в регионах ветеринарная служба выполняет функции контроля продукции, ввозимой и вывозимой за пределы региона.

Нормативы финансирования ветеринарных служб в зависимости от объема предоставляемых услуг отсутствуют.

Финансирование работы ветеринарной сети в регионах до 2002 г. осуществлялось из нескольких источников: 1) из средств федерального бюджета финансировалось приобретение лекарств для проведения обязательных прививок с учетом наличия поголовья скота в регионе – на основании планов-заявок, направлявшихся в федеральное управление ветеринарии; 2) из средств региональных бюджетов финансировалось содержание соответствующих подведомственных структур; 3) из местных бюджетов осуществлялось финансирование ветеринарных служб в районах и на местах; 4) поступление средств от предоставления платных услуг.

Расходование средств в соответствии с выполняемыми функциями распадается на две составляющие: финансирование ветеринарных мероприятий и содержание ветеринарной сети (текущие затраты на содержание функционирования подведомственных структур и аппарата).

Ветеринарная служба покрывает часть расходов за счет предоставления платных клинических ветеринарно-санитарных услуг: противозoonотические, акушерские, дезинфекционные, лабораторные исследования, трансплантация, осеменение и пр. Доходы от предоставления платных услуг остаются в распоряжении соответствующих структур и могут быть израсходованы на дополнительное финансирование их деятельности. Подробнее проблема внебюджетных доходов подобных учреждений рассматривается в следующей главе.

В 2002 г. в России произошло принципиальное изменение схемы финансирования подведомственных структур. Суть изменений состояла в переводе ветеринарных служб субъектов федерации в федеральное подчинение. Работа по изменению статуса ветслужбы требует определенного времени и согласования, в том числе и по выделению бюджетных средств.

По новым правилам федеральный бюджет берет на себя частичное финансирование содержания соответствующих структур (заработную плату с начислениями), тогда как прочие расходы по текущему содержанию ветсети должны взять на себя региональные бюджеты. При этом порядок и объемы финансирования не оговариваются, а высказывается лишь общее пожелание о необходимости изыскать необходимые финансовые ресурсы.

В результате подобных изменений в финансировании произошло следующее.

Резко сократился объем финансирования ветеринарной службы из региональных бюджетов: во-первых, потому, что федеральный бюджет осуществляет финансирование в рамках тарифной сетки с учетом надбавок обязательного характера (под этим предлогом региональные бюджеты прекратили финансирование других надбавок к зарплате – за выслугу, за вредность и пр.); во-вторых, потому что регионы не обязаны финансировать структуры федерального подчинения, а федеральный бюджет финансирует только заработную плату (таким образом, в 2002 г. содержание инспекционных и контрольных структур стало очередным нефинансируемым федеральным мандатом).

Финансирование текущих расходов на содержание ветсети прекратилось полностью в силу того, что федеральный бюджет не несет эту часть расходов, а регионам только рекомендовано, но не вменено в обязанность финансирование этих расходов. В результате в конце 2003 г. Министерство финансов объявило о намерении вновь передать инспекционные службы регионам. Безусловно, это порочный путь, поскольку бюджетные услуги, предоставляемые такими службами, имеют первоочередную важность для развития российского сельского хозяйства, и ставить предоставление таких услуг в зависимость от бюджетных возможностей регионов нельзя.

В наиболее выгодном положении оказались регионы, которые по собственной инициативе еще до 2002 г. передали свои учреждения в федеральное подчинение (как это было сделано, например, в Челябинской области) – по крайней мере, они не столкнулись с проблемой неопределенности источников финансирования.

Проблема отсутствия нормативов финансирования и повисшая в воздухе проблема разграничения расходных полномочий между федеральным центром и регионами привели к резкому сокращению финансирования ветеринарных служб, а следовательно, к снижению доступности их услуг для сельхозпроизводителей.

Организация и финансирование государственных семенных инспекций

Функционирование государственной семенной инспекции представляет собой важное направление деятельности контрольных и инспекционных государственных органов. Цель ее деятельности состоит в осуществлении сортового и семенного контроля в отношении посевов и семян, принадлежащих физическим и юридическим лицам, осуществляющим деятельность по производству, заготовке, хранению, реализации, транспортировке и использованию семян сельскохозяйственных растений.

В советское время нормативом определения численности работников Госсеминаспекции для выполнения годового задания было количество нормосмен. В настоящее время эти нормативы не действуют в силу расширения функций и увеличения объема выполняемых инспекциями работ.

Рост объема работ, осуществляемых специалистами инспекций, связан с рядом моментов: увеличением числа компаний, торгующих семенами, которые должны быть проинспектированы и получить аккредитацию; с проверкой на рынке фирм, торгующих семенами по линии Сортосеменовощ; с необходимостью проверки семян овощных культур, которые появились на рынке, в то время как ранее в проверке нуждались только семена зерновых; с апробацией состояния полевых культур в хозяйствах, производящих элитные семена и семена первой репродукции; с сертификацией – выдачей сертификатов на проконтролированные семена; с осуществлением контроля качества семян.

Все проблемы финансирования вследствие передачи инспекций на федеральный уровень коснулись семенных инспекций в той же мере, что и ветеринарных.

Организация и функционирование службы технического надзора

Инспекция государственного технадзора за самоходной техникой (скорость которой менее 50 км в час) и оборудованием в агропродовольственном секторе выполняет важные задачи по обеспечению надлежащего уровня состояния и работы сельскохозяйственной техники со всеми вытекающими отсюда последствиями в виде роста продуктивности и эффективности производства, качества и надежности работы техники, обеспечения безопасности и здоровья сельскохозяйственных производителей. Исходя из этого, работа служб технадзора относится к безусловной прерогативе государства и, следовательно, к сфере обязательных бюджетных услуг.

Функции службы технического надзора определены Постановлением Правительства РФ № 1291 от 13.12.1993 г. В 90-е гг. объем работ, выполняемых службой технического надзора, существенно расширился во всех регионах за счет: увеличения наименования сельхоз- и несельхозтехники (обслуживают дорожную и строительную технику: снегоходы, внедорожные машины); необходимости обслуживать как коллективный, так и частный сектор; обслуживания техники, поступающей по лизингу; а также оборудования животноводческих ферм.

Для гостехнадзора, в отличие от ветеринарных и семенных инспекций, существуют нормативы для определения потребности в штате и составления сметы расходов. Показатели расходов определяются, исходя из количества единиц техники, которую инспектор должен обслужить, т.е. норматива нагрузки на инспектора. Финансирование работы инспекции осуществляется на основе сметы доходов и расходов.

В соответствии с целями гостехнадзора и выполняемыми им функциями такие службы должны иметь статус, аналогичный статусу соответствующей структуры управления сельским хозяйством того или иного региона: департамент или управление. Иначе контролирующий орган оказывается в подчинении у того, кого ему предлагается контролировать, что приводит к снижению эффективности контроля.

Поскольку в разных регионах гостехнадзор имеет разный статус, финансирование также осуществляется по-разному, что приводит к непрозрачности финансирования.

Согласно действующему законодательству, гостехнадзор имеет право оказывать платные услуги. Доля доходов от платных услуг, которая остается в распоряжении службы, определяется региональным законодательством. Однако рас-

пределение средств на практике не соответствует закреплённому законом. Так, в Вологодской области закон устанавливает, что все средства, полученные от оказания платных услуг, должны расходоваться на цели технадзора. Фактически же только 20% полученных средств возвращается службе технадзора для выполнения его функций. Поскольку служба технадзора области является подразделением департамента сельского хозяйства, то для нее отсутствует система отдельного счета для учета коммерческих доходов, как в случае с ветеринарной службой. Доходы от оказания платных услуг технадзора поступают на счет департамента сельского хозяйства.

Случай, когда государственные структуры, осуществляющие инспекционные функции, на уровне субъектов федерации являются структурными подразделениями региональных органов МСХ, работу которых они призваны инспектировать, является отнюдь не редким, что сводит на нет весь смысл выполняемой инспекционной работы. В связи с этим требуется более четкое определение статуса подобных государственных учреждений.

Необходимо также решение вопроса разработки единых нормативов для предоставления бюджетных услуг бюджетными учреждениями. Этот вопрос напрямую связан с определением объемов финансирования как содержания подобных бюджетных организаций, так и объема бюджетных услуг. Речь идет о разработке и принятии единых нормативов предоставления бюджетных услуг по каждому направлению поддержки с учетом сложившейся в аграрном секторе ситуации.

Статус бюджетных учреждений

Решение проблемы внебюджетных доходов предполагает анализ возможностей оптимизации работы государственных бюджетных учреждений. Структуры, через которые осуществляется финансирование бюджетных услуг, – это бюджетные учреждения и государственные унитарные предприятия. В этом разделе будут рассмотрены основные проблемы функционирования бюджетных учреждений, обслуживающих аграрный сектор. Речь идет об изменении действующей практики функционирования государственных бюджетных учреждений (ветеринарной службы, гостехнадзора и семенных инспекций), через которые осуществляется финансирование бюджетных услуг.

Специфика подобных учреждений состоит в том, что помимо чисто инспекционных функций они занимаются предоставлением коммерческих услуг.

Ключевым отличием бюджетного учреждения от других организационно-правовых форм является финансирование на основе сметы доходов и расходов.

Бюджетный кодекс требует, чтобы все доходы и расходы бюджетного учреждения учитывались в смете доходов и расходов. В ст. 161 говорится: «В смете доходов и расходов должны быть отражены все доходы бюджетного учреждения, получаемые как из бюджета и государственных внебюджетных фондов, так и от осуществления предпринимательской деятельности, в том числе доходы от оказания платных услуг, другие доходы, получаемые от использования государственной или муниципальной собственности, закреплённой за бюджетным учреждением на праве оперативного управления, и иной деятельности».

Однако не всегда все доходы и расходы такого учреждения учитываются в смете. Так, в Гражданском кодексе (ст. 298) указано: «Если в соответствии с учредительными документами учреждению предоставлено право осуществлять приносящую доходы деятельность, то доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе». Таким образом, у бюджетного учреждения зачастую оказывается две сметы.

При этом как по Гражданскому, так и по Бюджетному кодексам бюджетное учреждение самостоятельно в расходовании внебюджетных средств.

Поскольку сметы составляются в лучшем случае по нормативам расходов, сохранившимся с советских времен, а то и без всяких нормативов, обоснованность выделяемых на нужды этих организаций сумм вызывает сомнения. При этом сокращение финансирования таких организаций при нехватке бюджетных средств происходит в первую очередь, что также связано с недостаточной обоснованностью финансирования.

Поскольку финансирование ветеринарных инспекций, гостехнадзора и семенных инспекций постоянно сокращается и не относится к приоритетам бюджетного финансирования, эти организации стремятся заместить бюджетные источники средств внебюджетными, однако сложившиеся механизмы финансирования непрозрачны и нерациональны. Бюджетные организации, с одной стороны, ведут себя на рынке как коммерческие производители услуг для сельского хозяйства, а с другой – тесно аффилированы с государственными органами управления АПК. Это обстоятельство тормозит развитие нормальных рыночных отношений в рассматриваемых сферах.

В частности, самостоятельно вступая в сделки, учреждения в то же время сохраняют преимущества, обусловленные субсидиарной ответственностью государства по его обязательствам. В результате возникают непредвиденные и необоснованные расходы бюджета на покрытие их долгов. Бюджетный кодекс предполагает контроль всех доходов, включая и внебюджетные, через казначейство, однако это создает препятствия для использования внебюджетных доходов на нужды учреждения.

Таким образом, для каждого из учреждений есть два основных пути реорганизации. В первом варианте оно полностью утрачивает финансовую самостоятельность и финансируется по смете расходов, при этом все доходы такого учреждения поступают в бюджет соответствующего уровня. В таком случае бюджетное финансирование учреждения должно быть обусловлено не самим наличием в нем штата сотрудников, а предоставлением услуг определенного качества. Иначе говоря, финансирование должно ориентироваться не на содержание организации как таковой, а на достижение определенных результатов.

Второй вариант – преобразование бюджетного учреждения в коммерческую организацию, которая будет предоставлять бюджетные услуги на условиях контракта (по гражданско-правовым договорам).

Для оптимизации функционирования сети бюджетных учреждений, предоставляющих услуги сельскому хозяйству, необходимо:

- провести инвентаризацию функций ветеринарных и семенных инспекций, учреждений гостехнадзора;
- выделить те функции, которые необходимо закрепить за бюджетными учреждениями;
- разработать нормативы финансирования таких учреждений;
- бюджетные учреждения, осуществляющие эти функции, должны все свои доходы зачислять в соответствующий бюджет, необходимо отказаться от двойного учета доходов и расходов таких учреждений;
- выделить функции, которые возможно передать негосударственным организациям, определить, какие из них должны предоставляться за счет бюджетных средств на условиях контрактации;
- предусмотреть порядок субсидирования услуг, предоставляемых негосударственными организациями на платной основе.

Управление государственной собственностью в сфере АПК

Проблема государственной собственности в сфере АПК остается до сих пор неурегулированной, как на федеральном, так и на региональном уровнях. До сих пор не завершена приватизация многих государственных предприятий, занимающихся коммерческой деятельностью и являющихся прибыльными.

Предприятия, доля собственности государства в которых остается значительной, делятся на три группы:

- ГУП, занимающиеся деятельностью, связанной с извлечением прибыли, и по своей сути являющиеся коммерческими предприятиями;
- ОАО, в которых пакеты акций принадлежат государству, занимающиеся коммерческой деятельностью и являющиеся прибыльными;
- ОАО, в которых пакеты акций принадлежат государству, занимающиеся деятельностью, способствующей развитию рынка (ценовой мониторинг), продвижению продукции на внешние рынки (патентная защита, защита торговой марки и пр.).

В соответствии с действующим федеральным законодательством часть прибыли, которую ГУПы получают от своей деятельности, должна быть отчислена в бюджет, причем размер этих отчислений устанавливается на региональном уровне. Однако, во-первых, не все регионы этот размер отчислений устанавливают. Во-вторых, как правило, такие предприятия не являются эффективными, и прибыль их, а тем более та ее часть, которую они могли бы отчислять в бюджет, является очень незначительной. Кроме того, существуют возможности сокрытия и этой незначительной доли прибыли.

Речь идет, в частности, о сельскохозяйственных предприятиях, предприятиях третьей сферы АПК (элеваторы, хладокомбинаты, которые в свое время были сохранены в федеральной собственности). Сохранение подобных предприятий в государственной собственности не может быть мотивировано начавшейся практикой интервенций, например, на зерновых рынках. Отношения государства с подобными коммерческими предприятиями могут и должны строиться на контрактных условиях (оплата услуг по хранению, по переработке и пр.). Необходимо включение этих предприятий в программу приватизации государственной собственности.

В данном случае основная задача – обеспечить стабильность и предсказуемость изменений. Для этого следует разработать в каждом регионе программы приватизации таких предприятий.

Часть ГУПов сохраняются в такой форме, поскольку предоставляют необходимые государству услуги. Такие ГУПы должны быть преобразованы в ОАО со стопроцентным участием государства, что позволит сохранить над ними необходимый контроль в случае, если передача этих функций негосударственным организациям на контрактной основе невозможна.

Сохранение же государственных пакетов акций в ОАО, занимающихся коммерческой деятельностью, с нашей точки зрения, не оправдано. Основная причина, по которой не завершается приватизация таких предприятий, – стремление государства сохранить контроль над ними. Контроль сводится к получению доступа к информации о соответствующем предприятии и к участию в его управлении. Практика приобретения долевого участия в акционерном капитале приватизированных предприятий и компаний, в случае, если ее целью является доступ к информации о соответствующем предприятии, неоправданно расточительна в условиях существования резких бюджетных ограничений. Подобный подход оправдан при условии, если бюджетная поддержка направляется предприятиям неприбыльным, не занимающимся коммерческой деятельностью. Прозрачность отношений с государством, скорее всего, должна достигаться не через участие в акциях, а путем создания надлежащего экономического климата, когда отчетность налоговым и другим государственным органам не превращается в проблему для компаний и у них отсутствуют мотивы для предоставления неполной информации.

Зачастую покупка доли участия в капитале частной компании АПК направлена на улучшение экономических и финансовых показателей предприятия, иначе говоря, является попыткой финансового оздоровления сельхозпредприятий. Это, во-первых, требует больших вложений средств, а во-вторых, не принесет адекватную отдачу. Улучшение финансового состояния агропродовольственного сектора должно достигаться другими методами (см. *Приложение*).

В то же время возможно сохранение долевого участия в имуществе некоммерческих предприятий, деятельность которых не предусматривает извлечение прибыли, но способствует развитию аграрного рынка.

Итак, необходимыми мероприятиями для совершенствования управления государственной собственностью в АПК являются следующие:

- определение круга ГУП, необходимых для выполнения государственных функций;
- преобразование таких ГУП в ОАО со 100%-ным государственным участием;
- разработка программы приватизации остальных ГУП;
- отказ от участия в ОАО, занимающихся коммерческой деятельностью, в связи с низкой подконтрольностью последних;
- разработка мер по стимулированию предприятий, предоставляющих услуги, способствующие развитию агропродовольственных рынков.

2. Предложения по внесению изменений в законодательство об агропродовольственной политике

В настоящее время в Российской Федерации действует закон «О государственном регулировании АПК». Данный закон принимался в условиях еще слабо развитого агропродовольственного рынка в стране, при отсутствии опыта эффективного регулирования сектора, при превалировании краткосрочных мер воздействия на аграрный сектор, а также в условиях реализации масштабных институциональных преобразований. В результате закон носит описательный характер, не дает полноценной основы для решения вышеуказанных проблем агропродовольственной политики.

Подобные законы существуют в большинстве стран мира. При написании настоящего законопроекта разработчики опирались на аналогичные нормативные акты в США, Европейском Сообществе, Германии, Латвии, Венгрии и Чехии, а также на сложившееся российское законодательство в указанной сфере.

В целях повышения эффективности государственного регулирования агропродовольственного сектора и придания ему четкой правовой основы необходимо принятие двух законов.

Первый, рамочный закон об агропродовольственной политике дает возможность четко определить, на что именно органы государственной власти имеют право, а что обязаны делать в сфере регулирования агропродовольственного сектора.

Данный закон должен предусматривать необходимость принятия второго закона с ограниченным сроком действия – закона «О государственных программах агропродовольственной политики», в котором обозначаются все направления государственной поддержки агропродовольственного сектора с указанием объемов и источников финансирования по годам. Это позволит обеспечить предсказуемость государственной агропродовольственной политики в среднесрочной перспективе и позволит перейти к среднесрочному планированию расходов на АПК.

2.1. Определение агропродовольственной политики, ее цели, меры и принципы

В этом законе предлагается установить цели и принципы агропродовольственной политики государства, а также определить, какие меры государство вправе использовать для их достижения.

Важным принципом агропродовольственной политики государства представляется привлечение негосударственных организаций, таких как ассоциации производителей и потребителей, другие самоорганизующиеся организации к формированию, реализации и оценке результатов агропродовольственной политики. Государство должно поддерживать функционирование таких организаций для более полного и всестороннего представления всех групп интересов при проведении агропродовольственной политики и оценке ее результатов.

2.2. Понятие сельскохозяйственного производителя

В законе необходимо дать четкое определение сельскохозяйственного производителя, поскольку до сих пор каждый закон, касающийся сельского хозяйства, давал собственное определение. Цель данной нормы закона – определить сельхозпроизводителя, в отличие от домохозяйств, производящих сельскохозяйственное сырье и продовольствие. Критерием различия между производителем и домохозяйством является товарность производства, но при современном уровне учета товарность в явном виде не подлежит мониторингу. Поэтому определение сельхозпроизводителя должно базироваться на цензе минимального размера обрабатываемой земли и/или наличия продуктивного скота. При этом предполагается, что хозяйство, имеющее данное количество средств аграрного производства, не может быть полностью ориентировано на личное потребление, а производит часть продукции на рынок.

Необходимо предусмотреть, что сельскохозяйственные производители могут быть зарегистрированы как юридические лица или индивидуальные предприниматели в соответствии с Гражданским кодексом РФ или могут быть физическими лицами без подобной регистрации.

Для физических лиц можно предложить определение сельскохозяйственного производителя как экономического агента, имеющего в обработке (в собственности, аренде, пожизненном владении или пользовании) не менее 50 соток сельскохозяйственных угодий, и/или 3 голов крупного рогатого скота, и/или 10 голов мелкого рогатого скота, и/или 50 голов птицы, и/или 20 пчелосемей.

Для юридических лиц необходимо установить, какой процент в объеме реализации занимает сельскохозяйственная продукция.

Сельскохозяйственные производители могут иметь любую разрешенную российским законодательством организационно-правовую форму. Все формы равны перед законом и все меры аграрной политики, если это не оговорено специально в соответствующем нормативном акте, в равной степени применяются ко всем сельхозпроизводителям.

2.3. Содержание агропродовольственной политики

Данный раздел должен конкретизировать круг мер, которые могут использоваться для реализации целей и принципов агропродовольственной политики.

Закон закрепляет, что меры агропродовольственной политики формулируются в терминах Государственной программы агропродовольственной политики.

Под программой регулирования агропродовольственного сектора в контексте данного закона понимается система мероприятий, направленная на решение социальных или экономических проблем в агропродовольственном секторе, свя-

занных с достижением одной или нескольких целей государственной агропродовольственной политики. Программа ограничена по времени действия и прекращает функционировать после достижения установленных в ней целей.

В Программе должны быть определены следующие компоненты:

- цели и задачи;
- объекты программы;
- система мероприятий для достижения целей;
- необходимые ресурсы для достижения целей, обоснование объемов финансирования;
- распределение объемов и источников финансирования по годам;
- исполнители, ответственный орган;
- система качественных и количественных индикаторов для оценки эффективности осуществления программы.

Необходимо установить, что программы поддержки АПК утверждаются специальным федеральным законом с ограниченным сроком действия (3 года) с разбивкой по годам смет бюджетных расходов на их финансирование.

Параметры бюджетного финансирования этих программ в ежегодных бюджетах России могут пересматриваться не более чем на ограниченное число процентов (например, на 10–15%).

Закон «О государственных программах агропродовольственной политики», принимаемый на среднесрочную перспективу, призван увеличить горизонт бюджетного планирования в сельском хозяйстве и планирования агропродовольственной политики, уменьшить время, требуемое на межведомственные согласования мер агропродовольственной политики. Принятие программ на 3–4 года дает субъектам рынков возможность адаптировать свою деятельность к среднесрочной политике федерального правительства. Кроме того, законодательное утверждение программ позволяет также предоставить большую оперативную самостоятельность в принятии решений в рамках этих программ МСХ РФ. Многие меры регулирования рынков требуют быстрой реакции регулирующего органа. В действующей правовой системе МСХ вынужден согласовывать свои действия с другими ведомствами, что приводит к утрате оперативности и снижению эффективности мер. Вместе с тем такая самостоятельность в принятии решения повышает ответственность МСХ за проведение агропродовольственной политики.

Утвержденные законом программы финансируются из федерального бюджета. Закон является основанием для составления проекта федерального бюджета на все три года его действия. Расходы федерального бюджета по каждой из про-

грамм на текущий период не могут отличаться более чем на 10% от установленной в среднесрочной программе на текущий период суммы.

После принятия закона всю ответственность за реализацию принятых программ, определение порядка и времени начала/окончания их действия несет Министерство сельского хозяйства.

При формировании закона «О государственных программах агропродовольственной политики» должны учитываться результаты реализации агропродовольственной политики в предыдущем периоде. В связи с этим первоочередное значение приобретает оценка эффективности реализации государственных программ.

Для этого используется как внутренний контроль со стороны Минсельхоза, так и мнение независимых экспертов.

Ежегодный доклад Министра сельского хозяйства, содержащий итоги реализации агропродовольственной политики, предусмотрен законодательством многих стран. Он должен отражать все изменения качественных и количественных индикаторов для оценки эффективности осуществления программ, применяемых в соответствии с упомянутым законом, выводы об эффективности агропродовольственной политики, по сектору в целом и отдельным программам, рекомендации о структуре программ агропродовольственной политики на следующий период.

Независимая комиссия, оценивающая результаты агропродовольственной политики, должна включать не только чиновников (представителей Министерства экономического развития и торговли, Министерства финансов, Министерства сельского хозяйства РФ), но и независимых аналитиков, представителей отраслевых союзов производителей и потребителей.

Комиссия представляет Заключение, содержащее оценку степени достижения поставленных целей по каждой из программ и целей государственной агропродовольственной политики, а также рекомендации комиссии по прекращению или корректировке программ.

Изменения в агропродовольственной политике, предусмотренные Государственным докладом Министра сельского хозяйства и Заключением независимой комиссии, отражаются в законе «О государственных программах агропродовольственной политики» на следующие 3–5 лет.

2.4. Разграничение полномочий по осуществлению агропродовольственной политики между центром и регионами

Данная часть законопроекта должна разграничить компетенцию федерального и региональных уровней в проведении отдельных программ. При проведении

агропродовольственной политики субъекты Федерации не имеют право осуществлять следующие меры:

а) поддерживать цены на региональном рынке агропродовольственных товаров путем закупочных и/или товарных интервенции, прямых ценовых субсидии и т.п.;

б) вводить запреты и ограничения (если это не связано с требованиями ветеринарного и карантинного контроля) на ввоз и/или вывоз продукции, вывозные субсидии;

в) осуществлять иные меры, приводящие к несправедливой конкуренции на общенациональных агропродовольственных рынках и рынках ресурсов для сельскохозяйственного производства;

г) софинансировать государственные программы агропродовольственной политики, если эти программы не направлены на развитие рыночных институтов и инфраструктуры, сельское развитие, сохранение ресурсов для сельскохозяйственного производства;

д) вводить меры, ограничивающие или отменяющие на своей территории действие мер федеральной агропродовольственной политики.

Основным направлением поддержки АПК из региональных бюджетов должно быть сельское развитие, научное, консультационное, образовательное обеспечение АПК региона, а также иные меры, не влияющие на конкурентную среду, в основном меры «зеленого ящика».

2.5. Система государственного информационного обслуживания агропродовольственного сектора

Информационное обслуживание субъектов агропродовольственных рынков должно быть признано одним из первоочередных направлений государственной аграрной политики. Необходимо законодательно признать, что рыночная информация является одним из важнейших факторов производства, существенно влияющих на конкурентность рынков. Как отмечалось ранее, необходимо создать законодательные предпосылки для равной доступности всех агентов рынка к информации об аграрной политике, о состоянии рынков, технологической информации. Информационное обслуживание АПК должно стать не актом доброй воли должностных лиц, а их прямой обязанностью.

Закон в этой части должен установить перечень данных, которые государство обязуется собирать и распространять среди субъектов рынка. Необходимо законодательно установить обязательность проведения аэрофотосъемки с космических объектов для нужд сельского хозяйства и земельного кадастрирования, условия доступа к этим данным. Нужно установить разграничение ответственно-

сти различных органов государственной власти в сборе и распространении информации, запретить платность распространения общедоступной информации (в соответствии с установленным в данном законе перечнем) как для параллельных органов власти, так и для субъектов рынка.

Устанавливаются также условия равнодоступности и одномоментности поступления этой информации (особенно ценовой) к субъектам рынка.

В данном законе можно также установить основные параметры Интернет-сайтов Министерства сельского хозяйства и его региональных органов.

Закон должен также установить периодичность и порядок предоставления данной информации, а также ответственность должностных лиц при нарушении данных норм.

2.6. Продовольственный кодекс РФ

Продовольственный кодекс РФ (Codex Alimentarius) является главным документом по обеспечению продовольственной безопасности населения РФ. В его задачи входит защита интересов конечного потребителя продовольствия в стране и регулирование агропродовольственной внешней торговли с точки зрения продовольственной безопасности.

Продовольственный кодекс представляет собой набор стандартов, правил и регламентов, регулирующих производство, переработку, транспортировку, хранение, реализацию продовольственных товаров и сырья для его производства. Кодекс состоит из двух частей – общих стандартов, правил и регламентов (по маркировке, пищевым добавкам, загрязняющим веществам, методам анализа и выборки, гигиеническим требованиям к продовольственным товарам, требованиям к продовольствию для использования в специальных диетах, системам сертификации и внешнеторгового инспектирования, содержанию остатков ветеринарных препаратов и пестицидов в продовольственных товарах) и стандартов, правил и регламентов по отдельным продуктам.

Продовольственный кодекс РФ создается и поддерживается в соответствии с Международным Продовольственным кодексом (Codex Alimentarius).

Второй закон – закон трех-четырёхлетнего действия, его задача установить более детальную политику в агропродовольственной сфере с четкими параметрами ее проведения и уровнем финансирования. Этот закон является аналогом Закона о сельском хозяйстве, принимаемого в США каждые 5–7 лет.

Второй законопроект базируется на первом и представляет собой набор Государственных программ регулирования агропродовольственного сектора на среднесрочную перспективу. Предлагаемые программы в подавляющем большинстве случаев основаны на уже действующих мерах поддержки. Данный закон позво-

лит сделать планирование мер поддержки, а также контроль над их реализацией более прозрачными для общества, для органов государственной власти, что создает предпосылки для более эффективной агропродовольственной политики. Также его принятие увеличивает горизонт бюджетного планирования, что полностью соответствует направлениям реформирования бюджетной системы страны.

3. Рекомендации по совершенствованию бюджетной классификации

3.1. Обоснование необходимости внесения изменений в бюджетную классификацию

Существующая в настоящее время в России система бюджетного планирования в АПК имеет ряд существенных недостатков, препятствующих повышению эффективности бюджетных расходов на АПК, а также затрудняющих международные сравнения этих расходов.

Один из недостатков связан с несовершенством бюджетного процесса, а именно – с отсутствием обоснованных форм планирования бюджетных расходов на аграрный сектор. Основная часть расходов бюджетов всех уровней на поддержку АПК планируется без привязки к целям и задачам развития АПК на среднесрочную перспективу. Планирование бюджетных расходов сводится к корректировке значений предыдущего периода: в бюджете зачастую не находят отражения принятые программы и заявленные Правительством стратегические цели развития сектора. Таким образом, единственным обоснованием структуры расходов бюджета на АПК становится бюджетный классификатор, существующие строки которого заполняются в обязательном порядке. Для новых программ места в классификаторе нет, поэтому и расходы по ним не осуществляются. При планировании расходов на следующий период оценка результатов выполнения той или иной программы в предыдущем периоде в расчет не принимается, в то время как именно такая оценка была бы разумной основой для продолжения или прекращения финансирования той или иной программы.

Мониторинг степени достижения целей аграрной политики невозможен из-за непрозрачности бюджета. Несмотря на то что формально функциональная бюджетная классификация отражает направление бюджетных средств на выполнение тех или иных функций государства, в существующем виде оценить степень выполнения этих функций и задач, для выполнения которых они необходимы, невозможно.

Еще одна важная проблема – неполнота классификатора. Бюджетные средства на поддержку АПК представлены в функциональной классификации не в полном объеме. Так, бюджетные расходы на поддержку сельского образования, науки и пр. отражаются по другим статьям. Необходимо также максимально детализировать расходы по статье «прочие», что особенно актуально для региональных бюджетов, где зачастую раздел «прочие» по размерам сопоставим со всем остальным аграрным бюджетом.

Реформа бюджетной классификации по статье 08 «Сельское хозяйство» должна стать первоочередной мерой для повышения прозрачности расходования средств. Реформа бюджетной классификации соответствует концепции перехода

к бюджетированию, ориентированному на результат, проект которой в настоящее время рассматривается в Минфине⁶.

Кроме того, российская бюджетная классификация не соответствует международным требованиям и сложившейся мировой практике в этой области, что затрудняет сравнение затрачиваемых средств с другими странами, является препятствием в переговорном процессе по вступлению в ВТО, затрудняет расчет агрегированных показателей поддержки АПК по методологии ВТО и ОЭСР.

Предлагаемые изменения охватывают сразу два направления: (1) более полное отражение расходов бюджета на поддержку АПК и (2) отражение расходов в соответствии с целями регулирования. Это позволит отслеживать степень достижения поставленной задачи по итогам отчетного периода. Отражение расходов в соответствии с целями их осуществления также снимет проблему выявления мер «зеленого» и «желтого ящика» в аграрном бюджете, что затруднено в настоящее время и является принципиальным для переговоров о вступлении в ВТО.

Процесс составления и утверждения бюджета определяет степень прозрачности его для последующего анализа. В российской бюджетной системе не существует механизмов, обязывающих распорядителей бюджетных средств четко обосновывать потребности в финансировании. Во-первых, до сих пор отсутствуют нормативы затрат на предоставление бюджетных услуг, что не позволяет увязать расходы бюджета с потребностями сектора в бюджетных услугах и, следовательно, оценить соотношение между объемом предоставляемых услуг и затратами средств бюджета, определив, насколько эффективно расходуются средства. Во-вторых, отсутствует взаимосвязь между целями политики и расходами бюджета. Формально бюджет основывается на среднесрочных прогнозах социально-экономического развития. Однако на практике цели и задачи развития сектора, декларируемые Правительством, не находят отражения в бюджете. Бюджетные программы поддержки сектора существуют отдельно и независимо от структуры бюджета. Поэтому способ определения цифры, представляющей расходы бюджета на сельское хозяйство, является абсолютно непрозрачным, и фактически, что было отмечено ранее, составление бюджета сводится к корректировке показателей предыдущего года. Причем, как правило, в процессе рассмотрения бюджета Федеральным собранием в результате давления аграрного лобби происходит корректировка показателей расходов в сторону увеличения.

На региональном уровне проблем с составлением и утверждением бюджета остается больше, чем на федеральном. Хотя в последние годы практически во всех регионах бюджет принимается до начала финансового года, нередки случаи, когда уже принятый бюджет неоднократно пересматривается и уточняется в течение года. Например, разница между утвержденными в законе о бюджете расхо-

⁶ Бюджетирование, ориентированное на результат, – метод подготовки и исполнения бюджета, направленный на повышение эффективности государственных расходов. Он заключается в поэтапной замене затратного метода планирования и исполнения бюджета более прогрессивным методом, при котором планирование, выделение и расходование бюджетных средств обосновываются конечными результатами (Проект Концепции внедрения бюджетирования, ориентированного на результат от 9 января 2003 г. Министерство финансов РФ).

дами на сельское хозяйство и расходами после внесения изменений в бюджет в середине года в Вологодской области в 2001 г. составила более 50%. В некоторых регионах в законе о бюджете фиксируется только общая сумма расходов на сельское хозяйство, а детализация этой статьи публично недоступна. Например, в Чувашской республике расходы на сельское хозяйство детально расписаны в тексте постановления Правительства. Это означает, что законодателем определяется общая сумма расходов на АПК без достаточного обоснования направлений поддержки, что лишает законодательную власть возможности контролировать использование бюджетных средств.

3.2. Требования международных организаций к обеспечению прозрачности бюджета

3.2.1. Требования МВФ и ОЭСР

Особая роль в содействии повышению прозрачности бюджетов принадлежит Международному Валютному Фонду (МВФ). МВФ ведет постоянную работу по разработке и совершенствованию принципов обеспечения прозрачности бюджета, издает руководства, кодексы, разъяснения, ведет мониторинг состояния бюджетных систем в странах-членах МВФ.

Основным документом МВФ в той области является «Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере» (МВФ, 2001), призванное оказать помощь государствам-членам МВФ в совершенствовании бюджетных систем.

Руководство устанавливает следующие основные принципы обеспечения прозрачности бюджетов.

- Четкость и функций и обязанностей государственного сектора.

Этот принцип подразумевает необходимость прозрачности для общественной роли и функций государственного сектора, прав и обязанностей каждого из уровней власти, а также наличие четкой правовой основы для всех видов доходов и расходов государства.

- Доступность информации для общества.

Принцип устанавливает открытость бюджетной информации для общества, в том числе прогнозов и планов бюджетной деятельности Правительства, а также обязывает Правительство в четко оговоренные сроки публиковать всю бюджетную информацию.

- Открытость подготовки и исполнения бюджета и бюджетной отчетности.

Основанием для составления бюджета должно являться заявление о целях экономической политики; бюджет должен быть увязан с текущими и прогнозируемыми макроэкономическими показателями. Способ предоставления бюджетной информации должен позволять проводить анализ государственной политики.

- Гарантии достоверности.

Подразумевает обязательную независимую проверку бюджетной информации.

Требования по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере начинают действовать уже на стадии подготовки бюджета. Годовой бюджет должен готовиться и представляться вместе с комплексной и количественно обосно-

ванной макроэкономической основой. Руководство МВФ устанавливает два необходимых условия обеспечения прозрачности государственных расходов. Во-первых, соответствие бюджетной классификации общепринятым международным стандартам, во-вторых, соответствие целей государственного регулирования статьям бюджета соответствующего года.

Важная часть рекомендаций МВФ касается улучшения государственной финансовой отчетности, в частности, классификации доходов, расходов и задолженности бюджета. МВФ разработан наиболее распространенный в мире стандарт классификации бюджетов – Статистика государственных финансов (СГФ). Руководство по статистике государственных финансов, созданное Статистическим комитетом МВФ в 2001 г., призвано сформировать основу для успешного управления государственными ресурсами, упростить мониторинг результатов осуществления государственной политики.

Классификация государственных расходов – только часть системы учета государственных финансов. Руководство описывает как экономическую, так и функциональную классификацию расходов. В основе последней лежит «Классификация функций органов государственного управления» (КФОГУ) ООН. Данная классификация обычно используется для оценки объемов ресурсов, выделяемых государством для достижения различных целей и поддержки разнообразных видов деятельности.

Функциональная классификация строится так, что все выплаты на выполнение какой-либо функции государства составляют один и тот же раздел, вне зависимости от того, в какой форме выделяются средства. Более того, конвенционная функциональная классификация не привязывается к организационной структуре Правительства, что позволяет анализировать изменение расходов во времени и учитывает ситуацию, когда одно и то же ведомство отвечает более чем за одну функцию, либо несколько ведомств разделяют ответственность за одну функцию.

Система классификации должна также давать возможность четко проследить ответственность за сбор и использование государственных средств. Для этого в дополнение к функциональной классификации существует ведомственная классификация расходов бюджета, причем желательна ее детализация не только по ведомствам, но и по их подразделениям.

Одно из основных требований СГФ состоит в том, что административные расходы, такие как оплата труда сотрудников министерств и ведомств, приобретение товаров и услуг, бухгалтер и аудит, компьютерные службы и обработка данных, должны расписываться как можно подробнее с целью увеличения подотчетности власти обществу.

Использование стандартов классификации МВФ облегчает проведение международных сравнений бюджетной отчетности и составляет основу для отслеживания влияния бюджета на экономику.

Однако ни экономическая, ни функциональная классификация не предназначены отвечать потребностям контроля за реализацией программ, для осуществления которого необходимо представление основных экономических и функциональных категорий расходов в разбивке по отдельным программам.

Классификация по программам включает в обязательном порядке заявление о целях, которые должны быть достигнуты в результате реализации основных

бюджетных программ. Необходимо, чтобы бюджет составлялся в соответствии с целями и результатами деятельности органов государственного управления. При этом следует отметить, что классификация по программам дополняет, а не заменяет функциональную и ведомственную классификацию.

Вторым по значению (после улучшения классификатора) требованием для обеспечения прозрачности в бюджетно-налоговой сфере является представление отчета о целях основных бюджетных программ, включающего мониторинг результатов и оценку отдачи от реализации государственных программ. Отчет о результатах, достигнутых в процессе реализации бюджетных программ, должен ежегодно представляться в законодательные органы.

Наряду с МФВ особое внимание прозрачности бюджетов стран-членов уделяет Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Руководство, подготовленное ОЭСР и устанавливающее правила бюджетной отчетности, носит название «Оптимальная практика ОЭСР по обеспечению прозрачности бюджета». Во многом требования этого руководства аналогичны правилам МФВ.

3.2.2. Структура бюджетного классификатора расходов на аграрный сектор ООН и некоторых зарубежных стран

Классификация функций органов государственного управления ООН

Классификатор функций органов государственного управления (КФОГУ) достаточно подробно описывает лишь функции, на реализацию которых выделяются средства. При этом не уточняется, на поддержку какого именно вида продукции либо категории фермеров направлена та или иная программа, что дает классификатору необходимую гибкость. Следует отметить обязательное присутствие в международном стандарте функциональной классификации административных расходов и расходов на предоставление информации.

Вставка 1

КФОГУ

Сельское, лесное хозяйство и рыболовство

Сельское хозяйство:

- административные расходы на сельское хозяйство и сопутствующие услуги; сохранение и развитие земель, мелиорация; аграрная реформа и земельные отношения, контроль и регулирование в агропромышленном производстве;
- сооружение и содержание систем борьбы с наводнениями, ирригационных и дренажных систем, включая гранты, займы и субсидии на этот вид работ;
- программы, направленные на стабилизацию или улучшение цен и доходов фермеров;
- программы по предоставлению ветеринарных услуг, борьбе с вредителями, семенные инспекции, классификация семян;
- производство и распространение информации, технической документации и статистики о сельскохозяйственном производстве и услугах;

– компенсации, гранты и займы или субсидии фермерам в связи с сельскохозяйственной деятельностью, включая выплаты на стимулирование сокращения или увеличения объемов производства определенного продукта либо на вывод земель из оборота.

США

В США бюджет строится параллельно и по ведомствам, и по программам, каждым из этих ведомств осуществляемым. По каждому ведомству определены также административные расходы и расходы на оплату труда. Классификатор детализирован достаточно подробно, однако, как и в КФОГУ, перечисляются только формы поддержки, без указания конкретного продукта, на который предоставляются субсидии. Агрегированные статьи классификатора, приведенные во *Вставке 2*, позволяют сделать выводы обо всех направлениях государственной политики, о соотношении программ.

Вставка 2

Бюджет США

1. Поддержка фермеров и внешней торговли – займы и субсидии фермерам, сохранение земель, кредитные программы, товарные программы (классификатор не уточняет, какие именно продукты поддерживаются этими программами), страхование, гарантии экспортных кредитов и экспортные субсидии и др. программы.

2. Сельское развитие.

3. Продовольствие и услуги потребителям.

4. Безопасность продовольствия.

5. Природные ресурсы и окружающая среда.

6. Маркетинг и стабилизационные программы:

сюда относятся инспекционные службы, включая страховые фонды на случай чрезвычайных ситуаций, а также маркетинговые агентства.

7. Наука и образование – кроме собственно науки и образования, сюда относится сбор сельскохозяйственной статистики.

8. Прочая деятельность.

Казахстан

В настоящее время в Казахстане готовится проект Бюджетного кодекса, предполагающий существенные изменения в сторону повышения прозрачности расходования бюджетных средств, а также полное соответствие бюджетной классификации реализуемым бюджетным программам. Последние в обязательном порядке имеют четко выраженные цели и задачи. Оценка эффективности бюджетных программ осуществляется в три этапа: при разработке, исполнении и контроле за исполнением бюджета.

Таким образом, в Казахстане реализован принцип бюджетирования, ориентированного на результат. Это особенно важно в агропродовольственной сфере, где

программная часть расходов традиционно высока во всех странах. Бюджетная программа позволяет оценить цель и способы ее достижения, общую сумму расходов на нее, источники покрытия этих расходов.

Эффективность бюджетного процесса в Казахстане выражается и в бюджетном классификаторе расходов на АПК. Функциональная классификация расходов на аграрный сектор сформирована таким образом, чтобы вычленил все принятые в мировом сообществе группы мер поддержки, выявить меры по финансированию общих услуг и поддержке сельхозпроизводителей, меры «зеленого» и «желтого ящика» для нужд ВТО и т.д. Обращает на себя внимание также и тот факт, что в расходы на сельское хозяйство включены практически все расходы на агропродовольственный сектор и сельское развитие: в других разделах бюджета меры по поддержке сельского хозяйства практически не содержатся, что также делает его прозрачным и для отечественного бюджетного планирования, и для международного мониторинга (например, для нужд ВТО).

3.3. Расходы бюджета на аграрный сектор в России и требования ВТО

3.3.1. Требования ВТО к внутренней поддержке аграрного сектора

Правительственные решения в сфере аграрной политики должны учитывать фактор происходящих переговоров относительно вступления страны в ВТО, поскольку эта организация налагает определенные обязательства на своих членов.

Соглашение по сельскому хозяйству Уругвайского раунда ГАТТ, являющееся основным документом ВТО, регламентирующим обязательства членов этой организации по внутренней поддержке АПК, устанавливает классификацию направлений государственной политики (см. *рис. 8*).

Меры «желтого ящика» включают бюджетные трансферты, которые стимулируют производство, оказывают искажающее воздействие на торговлю и предполагают перераспределение средств от потребителей к производителям. Такие меры являются предметом обязательств по сокращению после присоединения к ВТО.

Меры «зеленого ящика» осуществляются посредством государственных программ, финансируемых за счет налогоплательщиков. Такие программы не предполагают перераспределения средств от потребителей и не влекут за собой оказание ценовой поддержки производителям; они не оказывают прямого искажения условий межстрановой торговли. На них ограничительные обязательства ВТО не распространяются.

Не подлежат ограничению прямые выплаты из бюджета, входящие в «голубой ящик», поскольку данные трансферты выплачиваются производителям в рамках программ сокращения производства.

При вступлении в ВТО страны не обязаны также сокращать внутреннюю поддержку сельского хозяйства, если она соответствует «критерию минимума» (*«de minimis»*).

Ведутся дискуссии по многим вопросам относительно методики распределения бюджетной поддержки сельского хозяйства по видам мер. Хотя, как уже было сказано выше, в ВТО установлена официальная классификация мер государ-

ственной политики, остается много проблем в связи с их разграничением. Прежде всего это касается тех мер, которые не подлежат ограничению (меры «зеленого ящика» и «голубого ящика», меры, соответствующие «критерию минимума», и политика в случае особого и дифференцированного подхода).

В Соглашении по сельскому хозяйству предполагается, что меры «зеленого ящика» не оказывают или оказывают минимальное искажающее воздействие на торговлю и производство. Однако понятие «минимальное воздействие» так и не определено. При описании мер «зеленого ящика» в Соглашении основное внимание уделяется конкретным направлениям политики, но не накладывается ограничений на объем выплат. Кроме того, отсутствуют какие-либо требования относительно того, что эта поддержка не должна быть ориентирована на конкретный продукт.

Организация экономического сотрудничества и развития определила ряд характеристик, которыми должны обладать направления политики «зеленого ящика», чтобы эти меры оказывали наименьший эффект на производство и торговлю. Была основательно проанализирована поддержка, оказываемая путем прямых выплат производителю. Чтобы исключить воздействие такой политики на уровень производства, прямые платежи должны быть фиксированными или связанными с параметром, который не может подвергаться контролю со стороны производителя. В идеальном варианте эти платежи не должны определяться на основании текущего или будущего уровня производства и уровня использования факторов производства.

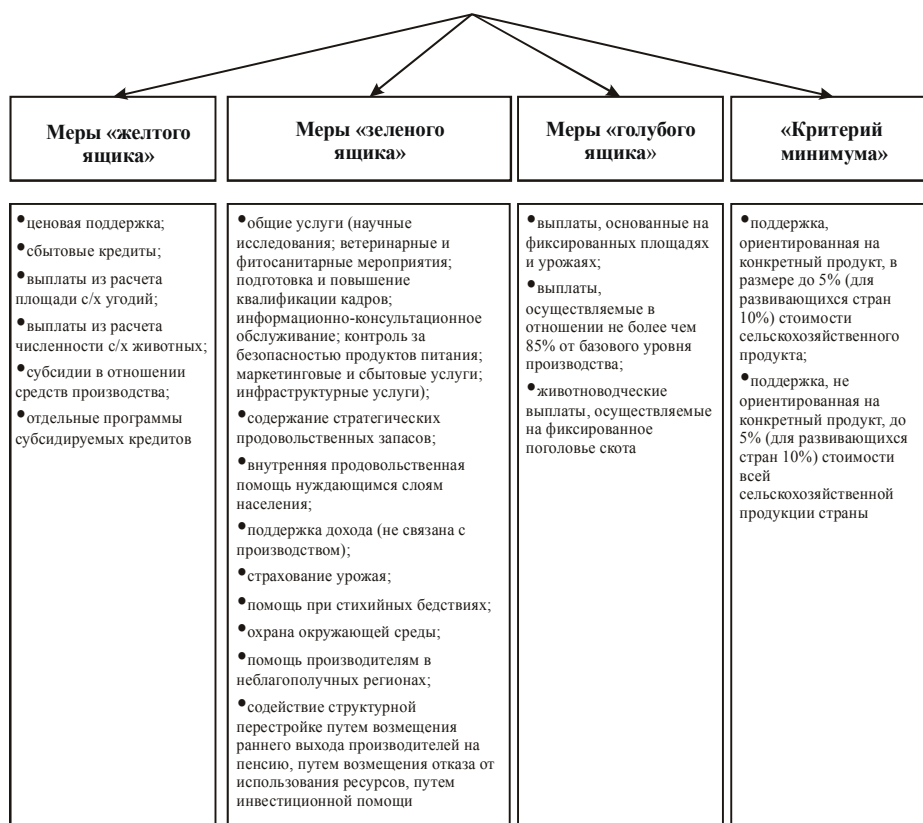
В соответствии с Соглашением по сельскому хозяйству сумма выплат для осуществления не связанной с производством поддержки в отношении дохода, которая относится к мерам «зеленого ящика», не связана с видом или объемом производства, с факторами производства, внутренними или мировыми ценами. Соответствие, необходимое для таких выплат, определяется на основании дохода и статуса производителя, использования факторов производства или уровнем производства. Тем не менее возникают сомнения, что использование таких мер в области сельскохозяйственной поддержки действительно не будет влиять на производство. В некоторых случаях выплаты такого рода могут привести к росту фермерских доходов, что потенциально может отразиться на производственных решениях через рост инвестиций, привлечение дополнительных средств производства и введение новых технологий.

Подобные проблемы могут возникать и при осуществлении других прямых выплат производителям, например, при страховании урожая, содействии в структурной перестройке и осуществлении выплат в рамках программ по охране окружающей среды. В отличие от не связанной с производством поддержки в отношении дохода программы правительства по страхованию дохода и социальной поддержке в части дохода должны удовлетворять специальным критериям. Например, такие выплаты производятся лишь в том случае, если потери дохода производителя от сельского хозяйства превышают 30% от среднего валового дохода за предшествующий трехлетний период или среднюю величину за три года предшествующих пяти лет, исключая самый высокий и самый низкий показатели. Сумма выплат должна компенсировать менее 70% дохода производителя. Введе-

ние таких дополнительных ограничений направлено на то, чтобы нивелировать возможный искажающий эффект в отношении производства и торговли.

Рисунок 8

**Бюджетная поддержка сельского хозяйства:
классификация ВТО**



Источник: The Uruguay Round Agreement on Agriculture.

Программы «зеленого ящика», направленные на содействие в структурной перестройке, могут осуществляться по схемам раннего выхода производителей на пенсию, отказа от использования ресурсов, а также инвестиционной помощи. Последнее получило наибольшее распространение, поскольку инвестирование капитала в производственные ресурсы стимулирует будущее производство.

Выплаты в рамках программ регионального содействия предусматриваются для производителей в неблагоприятных регионах при условии, что неблагоприятное положение региона обусловлено долгосрочными обстоятельствами. Сумма выплат не должна быть связана с текущими или ожидаемыми внутренними и мировыми

ценами, а также с видом и объемом производства. Кроме того, в Соглашении по сельскому хозяйству указано, что «в случае взаимосвязи с факторами производства выплаты осуществляются по прогрессивно уменьшающимся ставкам свыше порогового уровня рассматриваемого фактора». Это условие может создавать искажающий эффект на производство.

Для получения выплат в рамках программ по окружающей среде также должны быть выполнены конкретные условия, в том числе касающиеся методов производства или средств производства. Как показывают исследования ОЭСР, выбор тех или иных инструментов для защиты окружающей среды может сказываться на международных сравнительных преимуществах. Использование различных программ по защите окружающей среды может приводить к одним и тем же результатам, с точки зрения охраны природы, но в то же время оказывать различное влияние на торговлю, в зависимости от той или иной программы.

В случае использования мер «голубого ящика» производство также может искажаться по причине замещения средств производства. Так, например, использование более прогрессивных и высокотехнологичных средств производства может привести к более высоким объемам производства. Кроме того, выплаты в рамках «голубого ящика» могут провоцировать увеличение поголовья скота и расширение площадей земли до тех пор, пока объем производства не превысит 85% от уровня в базовом периоде. Лишь при этом условии производители будут получать поддержку. Как мы видим, сумма платежей будет напрямую зависеть от объема производства, а это значит, что нарушается основной критерий несвязанности с производством, установленный для мер, не подлежащих сокращению.

Меры, соответствующие «критерию минимума», включают в себя поддержку как ориентированную, так и не ориентированную на конкретный продукт, в частности, субсидии на средства производства, которые, хотя и исключены из обязательств по сокращению, но могут опосредованно влиять на производство.

Таким образом, несмотря на то, что основной характеристикой мер, освобожденных от ограничения, является их несвязанность с производством, на практике этот критерий не выполняется. Поэтому многие страны-члены ВТО активно применяют указанные меры, с одной стороны, не нарушая обязательств перед ВТО, и, с другой стороны, не в ущерб своему сельскому хозяйству.

3.3.2. Типы бюджетной поддержки в России

Одна из проблем на переговорах России с ВТО по вопросу внутренней поддержки связана с тем, что затруднена классификация применяемых в России видов поддержки на меры «зеленого/желтого ящика». Это связано с тем, что классификация расходов российского бюджета не совсем отвечает критериям, которые были определены развитыми странами с рыночной экономикой и нашли отражение в Соглашении по сельскому хозяйству. Кроме того, наличие непрозрачных схем финансирования не позволяет сколько-нибудь точно оценить в стоимостном выражении некоторые виды поддержки.

Таблица 8

**Соотношение расходов на сельское хозяйство в соответствии
с функциональной классификацией расходов бюджетов РФ и типами
внутренней поддержки сельского хозяйства в ВТО***

	Программы и мероприятия	Тип внутренней под- держки
1	2	3
1	Текущее содержание ведомств (Минсельхоза России, Россельхозакадемии, Росземкадастра, Росгосхлебинспекции)	зеленый
2	Расходы на научные исследования в АПК	зеленый
3	Расходы на образование в АПК	зеленый
4	Субвенции для финансирования мероприятий по проведению закупочных интервенций продовольственного зерна	желтый
5	Субсидии на продукцию животноводства (на овец, шерсть и т.п.)	желтый
6	Субсидии на поддержку племенного животноводства	желтый
7	Субсидии на продукцию растениеводства (на производство льна и конопли и т.п.)	желтый
8	Субсидии на поддержку элитного семеноводства	желтый
9	Субсидии на закупку комбикормов для животноводческих комплексов и птицефабрик	желтый
10	Компенсация части затрат на приобретение минеральных удобрений и средств химической защиты растений	желтый
11	Компенсация части затрат на энергоресурсы (при выращивании овощей в закрытом грунте, при переработке льна и конопли)	желтый
12	Субсидии на компенсацию части затрат на страхование	зеленый
13	Субсидии утильзаводам	зеленый
14	Субсидирование процентных ставок	желтый
15	Программы по повышению плодородия почв (в т.ч. финансирование содержания мелиоративной системы)	желтый
16	Мероприятия по улучшению земель (улучшение землеустройства и землепользования; ведение государственного кадастра и мониторинга земель)	зеленый
17	Средства на формирование лизингового фонда	желтый
18	Средства на формирование и использование государственных семенных фондов	зеленый
19	Расходы на создание федерального запаса ветеринарных препаратов (ликвидация эпидемий и других массовых заболеваний)	зеленый
20	Расходы на создание федерального запаса средств защиты растений (ликвидация саранчи и других массовых вредителей)	зеленый
21	Расходы на создание сезонного запаса материально-технических ресурсов и запасных частей	зеленый
22	Капитальные затраты	желтый/зеленый
23	Льготное кредитование сельхозпроизводителей	желтый
24	Средства на природоохранные мероприятия (средства на проведение мероприятий по воспроизводству, охране и использованию объектов животного мира)	зеленый
25	Меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту	зеленый
26	Расходы на содержание объектов социальной инфраструктуры	зеленый
27	Компенсация части затрат на отопление жилого фонда	зеленый

Продолжение таблицы 8

1	2	3
28	Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий	зеленый
29	Расходы по формированию региональных продовольственных фондов	желтый

* Отнесение программ и мероприятий к тому или иному типу внутренней поддержки отвечает позиции авторов, но может не быть признанным на переговорах России с ВТО.

Источник: составлено на основе данных: Министерства финансов РФ; Министерства сельского хозяйства и продовольствия РФ; The Uruguay Round Agreement on Agriculture.

Меры «желтого ящика» являются в России основным инструментом поддержки сельского хозяйства за счет бюджетных средств. Их доля в общих расходах бюджета на сельское хозяйство превышает 60%. Меры «голубого ящика» в России не применяются.

Хуже представлены в бюджете программы, относящиеся к «зеленому ящику» (см. рис. 9). Во-первых, потому, что они еще не получили широкого распространения в России, и, во-вторых, некоторые из них входят в состав других статей в скрытом виде.

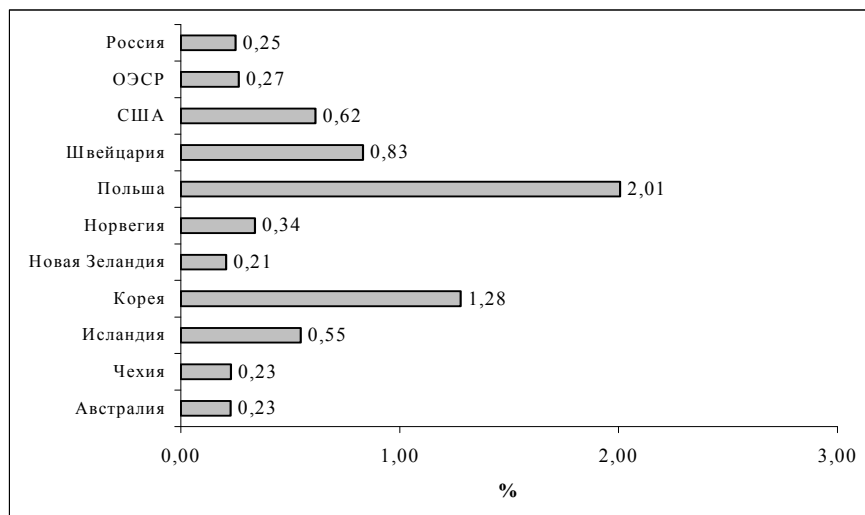
Средства на науку и образование в АПК представлены не только по разделу «Сельское хозяйство», но и по другим разделам бюджета, что существенно затрудняет их вычленение.

Статья бюджета, отражающая капитальные затраты, не дает возможности представить, к какому типу внутренней поддержки относятся эти затраты. Поэтому предлагаемая авторами данной работы классификация расходов бюджета предполагает разделение капитальных затрат в соответствии с их целевым направлением при занесении в соответствующую статью бюджета: на улучшение землеустройства и землепользования («желтый ящик»), на развитие инфраструктуры села («зеленый ящик») и т.д. В связи с этим отдельной статьей в бюджете должны быть представлены расходы на развитие инфраструктуры села, которые включают в себя строительство дорог, инженерных сетей, электросвязи, мелиоративных сооружений и связаны с предоставлением или сооружением только капитальных мощностей. Эти расходы проходят в настоящее время не только по разделу «Сельское хозяйство», но и в разделах бюджета, посвященных электроэнергетике, дорожному хозяйству, жилищному строительству.

Необходимо ввести статью, отражающую финансирование в рамках программ регионального содействия регионам с неблагоприятными природно-климатическими условиями. Это позволило бы, например, выделить расходы на развитие районов Крайнего Севера, которые относятся к «зеленому ящику», но в данный момент проходят по другим статьям и в завуалированной форме попадают в «желтый ящик», а значит, подлежат ограничению при вступлении России в ВТО.

Аналогично к расходам, связанным с помощью при стихийных бедствиях, могут быть отнесены затраты на восстановление Чеченской республики. В настоящей функциональной классификации расходов бюджета эти средства относятся к статье «прочие расходы в области сельского хозяйства» и выделить их в «зеленый ящик» довольно сложно.

**Доля расходов на меры «зеленого ящика» в ВВП
в России и других странах в 1997 г., %***



* Для России показатель рассчитан для 1996 г.

Источник: данные ОЭСР, собственные расчеты.

Кроме того, не представлены в явном виде в бюджете расходы на ветеринарные и фито-санитарные мероприятия, контроль за безопасностью продуктов питания, а также расходы на содействие сбыту сельскохозяйственной продукции и предоставление информационных услуг. Эти расходы следует выделить в специальные статьи бюджета по разделу «Сельское хозяйство», поскольку они имеют принципиальное значение для расчета бюджетной поддержки, относящейся к «зеленому ящику».

Изменения российского бюджетного классификатора должны быть направлены на повышение прозрачности и целенаправленности расходов, а также укрепление и расширение разрешенного «зеленого ящика». Для реализации последнего положения Россия имеет достаточное пространство. Как показывает практика, в стране необходимо расширение использования таких мер, как развитие кредитной системы, системы страхования, экспортной инфраструктуры, информационной и консультационной служб для сельского хозяйства.

Предполагаемые изменения не только будут способствовать более эффективному бюджетному планированию в АПК, но и повысят авторитет нашей страны в глазах партнеров по переговорам в ВТО, а также будут способствовать эффективности этих переговоров.

3.4. Концепция реформирования бюджетного процесса и мониторинга эффективности поддержки аграрного сектора в России

Требование эффективности использования бюджетных средств устанавливается Бюджетным кодексом РФ. Статья 34 дает следующее определение принципа эффективности и экономности использования бюджетных средств: «При составлении и исполнении бюджетов уполномоченные органы и получатели бюджетных средств должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения лучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств».

В то же время явного требования мониторинга эффективности расходов и внесения изменений в бюджет в соответствии с результатами проверок в российском бюджетном законодательстве нет. В результате контроль за исполнением бюджета сводится к проверке целевого использования средств, а не эффективности.

Создание системы мониторинга эффективности государственных расходов названо в числе первоочередных задач в послании президента Федеральному собранию 2003 г. Для агропродовольственного сектора это особенно важно, поскольку поддержка, главным образом, носит программный характер, т.е. большая часть поддержки не является обязанностью государства, а состоит из программ, применяемых в ограниченный промежуток времени, обусловленных необходимостью достижения конкретных целей государственной агропродовольственной политики. До тех пор пока эти цели и воздействие бюджетных расходов на их достижение не определены, говорить об обоснованности бюджетных расходов на поддержку сельского хозяйства нельзя.

Одно из необходимых условий повышения прозрачности бюджета – приведение бюджета в соответствие со среднесрочными целями и задачами развития АПК. На всех этапах составления и исполнения бюджета необходимо, чтобы связь между этими целями и расходами бюджета была непосредственной. С одной стороны, это позволит при планировании расходов бюджета опираться на четко поставленные задачи, а с другой – облегчит мониторинг выполнения программ и их оценку по итогам бюджетного года.

Первым и необходимым шагом должен стать переход к среднесрочному планированию бюджетных расходов на АПК. Основой для составления бюджета должен стать закон о государственных программах регулирования агропродовольственного сектора на среднесрочную перспективу, утверждающий перечень программ, которые в обязательном порядке будут осуществляться в этот период, с разбивкой по годам объемов и источников их финансирования, а также систему качественных и количественных индикаторов для оценки степени достижения целей каждой из программ.

Мониторинг результатов выполнения программ должен осуществляться как Министерством сельского хозяйства, так и вневедомственной комиссией, состоящей из независимых экспертов. Результаты экспертизы Министерства должен публично представлять Министр сельского хозяйства по окончании каждого финансового года. Доклад Министра должен включать отчет о результатах агропро-

довольственной политики и состоянии агропродовольственного сектора в предыдущем году.

Вневедомственная комиссия должна создаваться по завершении срока действия закона о государственных программах поддержки АПК. Она оценивает результативность осуществленных программ и рекомендует продолжение той или иной программы на следующий период (в неизменном или скорректированном виде). Продолжение программы поддержки на следующий период без положительного заключения данной комиссии не должно допускаться.

Однако для осуществления такого рода контроля за государственными расходами необходимо соответствие формы отражения бюджетных расходов в структуре бюджета применяемым государственным программам и декларируемым целям политики. В то же время мониторинг бюджетных расходов на АПК практически невозможен из-за существующей структуры бюджетного классификатора. Он не предназначен для отражения целей и функций государственной политики; более того, многие важные функции, реально осуществляемые государством, не отражаются в бюджете из-за отсутствия соответствующих разделов.

Именно поэтому для совершенствования управления государственными расходами на сельское хозяйство и для обеспечения максимальной прозрачности бюджетных расходов на аграрный сектор необходимо изменить структуру бюджетного классификатора расходов на сельское хозяйство.

Поскольку ведомственная классификация расходов привязана к структуре органов государственной власти, она не позволяет проводить межстрановые сравнения. Кроме того, если изменяется структура госорганов или их функции, становится невозможным проследить изменения расходов во времени. Основным инструментом анализа и мониторинга бюджетных расходов остается функциональная классификация расходов бюджета, иначе говоря, классификация расходов в соответствии с функциями, на выполнение которых выделяются средства. Поэтому именно в функциональной классификации важно обеспечить полное и подробное отражение расходов на аграрный сектор, позволяющее вести мониторинг программ и государственных расходов.

Итак, предлагаются два основных направления изменения бюджетного классификатора:

1. Переориентирование классификатора в сторону требований бюджетирования, направленного на результат;
2. Отражение всех расходов на аграрный сектор в разделе 08 в явном виде.

Изменения, проводимые по этим направлениям, должны позволить выделить меры «зеленого ящика» и «желтого ящика» для целей ВТО. Отметим, что предложения разрабатывались с учетом изменений, которые предусмотрены проектом Закона о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации», подготовленным Правительством Российской Федерации.

Бюджетное финансирование АПК состоит из двух неравных частей. Во-первых, это расходы на оказание бюджетных услуг, включающие содержание управленческих и контрольно-инспекционных структур, научных, консультационных, информационных и т.п. институтов. Во-вторых, бюджетная поддержка

АПК, которая включает финансирование программ, направленных на субсидирование аграрного сектора в рамках решения отдельных задач. К ним относятся программы поддержки животноводства, растениеводства, финансируемые через прямые субсидии производителям из бюджета, программы компенсации затрат на ресурсы, программы льготного кредитования и другие. Классификатор должен отражать приоритетность финансирования бюджетных услуг; при этом выделение субсидий производителям не является обязательным, тем более что бюджетные услуги, как правило, относятся к мерам «зеленого ящика».

Административные расходы на осуществление государственного регулирования аграрного сектора должны быть отражены в явном виде. Укрупненная статья «расходы на текущее содержание подведомственных структур» не позволяет оценить ни достаточность, ни эффективность выделения средств. Здесь необходимо выделить расходы на содержание отдельных структур, а желательны и функции бюджетных организаций, которые будут финансироваться за счет бюджетных средств. Например, для ветеринарной инспекции следует выделить отдельными строками содержание зданий и сооружений, оплату труда, приобретение препаратов, проведение ветмероприятий. Так же подробно надо расписывать и функции других бюджетных организаций.

Такая детализация необходима, поскольку в настоящее время из бюджета не следует, какие именно структуры и какие их функции финансируются по этой статье.

Расходы на науку, образование и переподготовку кадров в АПК представлены не только по разделу «Сельское хозяйство», но и по другим разделам бюджета, что существенно затрудняет их вычленение. Необходимо включить в раздел 08 эти расходы в явном виде, поскольку в противном случае существенная часть поддержки, относящаяся к «зеленому ящику», оказывается за рамками анализа функций и целей государственных расходов на аграрный сектор.

Упомянутые предложения касались более явного отражения расходов, которые в настоящее время так или иначе присутствуют в бюджете, например, в ведомственной классификации расходов. Однако многие функции государства в области регулирования агропродовольственного сектора, в частности, функции Минсельхоза, реально им осуществляемые, остаются вообще за рамками бюджета. Так, одной из важнейших функций, зафиксированных Положением о Министерстве сельского хозяйства, является сбор, анализ и распространение статистической информации, подготовка прогнозов рынка. Эта функция не находит отражения в бюджете. Контрольно-инспекционные функции Минсельхоза также никак не отражаются.

Как упоминалось выше, расходы на ветеринарные и фито-санитарные мероприятия, контроль за безопасностью продуктов питания и расходы на содействие сбыту сельскохозяйственной продукции также следует выделить в отдельные статьи.

Необходимо добавить раздел «расходы на развитие регионов с неблагоприятными природно-климатическими условиями». Появление такой статьи будет способствовать вычленению мер «зеленого ящика» из расходов бюджета. В частности, программа поддержки завоза семян в северные и высокогорные районы, в

настоящее время в бюджете не представленная, в рамках данной статьи стала бы относиться к «зеленому ящику».

В Программе социально-экономического развития России на 2003–2005 гг. запланирована гармонизация стандартов, создание системы сертификации продукции, соответствующей международным требованиям. Это потребует определенных затрат, которые должны быть отражены в бюджете в явном виде, тем более, что такого рода расходы относятся к «зеленому ящику».

Классификатор во многом определяет только направления выделения средств. Поскольку бюджетные программы поддержки изменяются во времени, необходимо предусмотреть гибкость классификатора, позволяющую добавлять те программы, которые в настоящее время применяются, и не включать те, которые не соответствуют применяемым программам.

Так, в настоящее время на федеральном уровне действуют и финансируются следующие программы.

Программы по развитию животноводства:

- поддержка северного оленеводства;
- поддержка отечественного овцеводства.

Программы по развитию растениеводства:

- поддержка садоводства, виноградарства, хмелеводства, чаеводства;
- поддержка производства льна и конопли.

Программы поддержки приобретения факторов производства:

- поддержка элитного семеноводства (субсидируется приобретение элитных семян);
- поддержка племенного животноводства (содержание племенного поголовья);
- приобретение минеральных удобрений и химических средств защиты растений;
- поддержка краткосрочного кредитования;
- поддержка среднесрочного кредитования;
- лизинг.

Прочие программы:

- поддержка завоза семян в северные и высокогорные районы;
- поддержка отдельных производств на ветеринарно-санитарных утилизационных заводах;
- поддержка повышения плодородия почв;
- программы научного обслуживания АПК;
- программы образования и переподготовки кадров.

Набор применяемых программ из года в год практически не меняется; никакого обоснования данного списка не приводится. Общественный контроль за выполнением этих программ также невозможен, поскольку взаимосвязь между программами Минсельхоза и расходами бюджета на поддержку сельского хозяйства не очевидна.

Многие программы из данного списка не представлены в бюджете, например, программа поддержки садоводства. Многие программы в бюджете отражаются, но проходят не по статье «Сельское хозяйство и рыболовство».

Для международных сравнений и переговоров ВТО не имеет большого значения, на какой именно продукт направлена та или иная программа. Важнее, как именно она осуществляется, и насколько она увязана с видом и объемом производства и в первую очередь это касается продуктовых программ. Здесь мы предлагаем заменить детализацию по продуктам детализацией по направлениям поддержки в рамках каждой из программ:

- выплаты на единицу реализованной продукции;
- выплаты на голову скота/гектар посевов;
- прочие выплаты.

Такое разделение применяется при анализе государственных расходов ОЭСР. Выплаты на единицу реализованной продукции тесно увязаны с объемом выпуска и, как правило, выплачиваются в рамках программ поддержки цен. Такого рода выплаты обуславливаются производством определенного вида продукции. Выплаты на голову скота/гектар посевов применяются для снижения искажающего воздействия субсидий, привязанных к объему реализации. Эти выплаты зависят от размера посевных площадей или поголовья скота у сельхозпроизводителя, использующихся для производства того или иного вида продукции. Такая разбивка демонстрирует принципиально иной способ детализации расходов – по форме реализации программ без указания конкретного поддерживаемого продукта.

Методология ОЭСР подразумевает также выделение в рамках каждой продуктовой программы расходов на поддержку использования ресурсов и выплаты для поддержки доходов. Однако нам представляется более рациональным выделение таких расходов в отдельные статьи, для того чтобы получателям бюджетных средств не приходилось разносить расходы на компенсацию затрат по видам продукции. Поддержка использования ресурсов предполагает частичную компенсацию различных видов затрат (приобретение семян, удобрений, техники; проценты по кредиту и др.). Сюда же относятся расходы на поддержку племенного дела и элитного семеноводства.

Расходы на поддержку племенного дела необходимо детализировать, так как некоторая, иногда значительная часть этих расходов осуществляется на сохранение генетического потенциала животноводства страны, что является в большей мере научной деятельностью, чем поддержкой производства, и относится к «зеленому ящику».

Выплаты для поддержки доходов предназначены для сглаживания колебаний в уровне дохода или поддержания установленного минимума дохода. Такие выплаты не привязаны к производству какого-либо вида и объема продукции или использованию определенных видов ресурсов.

Функция и цель субсидий утильзаводам не ясна, их можно рассматривать только как часть какой-либо программы, но не как отдельную программу, имеющую самостоятельные цели. Соответственно эти расходы могут не выделяться отдельной строкой, а классифицироваться в соответствии с той программой, в рамках которой они осуществляются.

Капитальные вложения также не могут быть целью государственного регулирования, поэтому они могут присутствовать только как один из видов расходов

по какой-либо программе, но не как самостоятельная строка, отражающая отдельную функцию. Кроме того, без разделения капитальных затрат по отдельным направлениям невозможна их классификация для целей ВТО.

Как уже было сказано выше, в расходы, связанные с преодолением последствий стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций, следует включить затраты на восстановление Чеченской республики, что позволит отнести эти расходы к «зеленому ящику».

Отдельную проблему представляют расходы на формирование государственных запасов. В разные годы в бюджете присутствовали такие статьи, как «средства на формирование и использование государственных семенных фондов», «расходы на создание федерального запаса ветеринарных препаратов (ликвидация эпидемий и других массовых заболеваний)», «расходы на создание федерального запаса средств защиты растений (ликвидация саранчи и других массовых вредителей)», «расходы на создание сезонного запаса материально-технических ресурсов и запасных частей», а также «расходы на формирование региональных продовольственных фондов».

Расходы на формирование страховых запасов на случай чрезвычайной ситуации, эпидемий и др. относятся к «зеленому ящику». Для сезонного запаса семенных фондов и запчастей важную роль играет порядок распределения запасов: если производители получают их бесплатно, происходит удешевление соответствующих ресурсов для производителей, а это уже переводит меру в «желтый ящик». Что касается региональных продовольственных фондов, назначение их весьма разнообразно. Это может быть стратегический запас продовольствия на случай чрезвычайной ситуации, и тогда это «зеленый ящик», а может – интервенционный фонд, используемый для поддержки цен, а такие меры относятся к «желтому ящику». Наше предложение заключается в том, чтобы в явном виде выделить отдельно страховые фонды и отдельно – интервенционные, что сделает этот раздел бюджета более прозрачным для партнеров по переговорам о вступлении в ВТО.

Таблица 9

Предлагаемая структура бюджетного классификатора расходов на сельское хозяйство на федеральном уровне

Наименование	Коды классификации		
	Раздел, подраздел	Целевая статья	Вид расходов
1	2	3	4
СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО И РЫБОЛОВСТВО	08		
<i>Сельскохозяйственное производство</i>	0801		
Государственная поддержка программ и мероприятий по развитию животноводства	0801	340	000
<i>Выплаты на единицу произведенной или реализованной продукции (расписывается по видам продукции)</i>	0801	340	482

Выплаты на голову скота (расписывается по видам продукции)	0801	340	483
Государственная поддержка программ и мероприятий по развитию растениеводства	0801	341	000

Продолжение таблицы 9

1	2	3	4
Выплаты на единицу произведенной или реализованной продукции (расписывается по видам продукции)	0801	341	482
Выплаты на гектар (расписывается по видам продукции)	0801	341	484
Административные расходы	0801	335	000
Текущее содержание ветеринарных служб	0801	335	547
Текущее содержание семенных инспекций	0801	335	549
Текущее содержание Гостехнадзора	0801	335	548
Текущее содержание государственной службы по карантину растений	0801	335	569
Текущее содержание государственной комиссии по испытанию и охране селекционных достижений	0801	335	570
Текущее содержание прочих бюджетных организаций сельского хозяйства	0801	335	549
Выплаты для поддержки доходов, не связанных с производством	0801	336	000
Поддержка использования средств производства в сельском хозяйстве	0801	337	000
Программы поддержки сельскохозяйственного кредита	0801	337	463
• Субсидирование процентных ставок по краткосрочным кредитам	0801	337	463
• Субсидирование процентных ставок по средне- и долгосрочным кредитам	0801	337	463
Финансирование мероприятий по элитному семеноводству (расписывается по видам продукции)	0801	337	217
Компенсация затрат на приобретение семян (расписывается по видам продукции)	0801	337	487
Финансирование мероприятий по племенному животноводству (расписывается по видам продукции)	0801	337	543
Финансирование мероприятий по племенному животноводству, компенсация затрат на приобретение племенного материала (расписывается по видам продукции)	0801	337	544
Финансирование мероприятий по племенному животноводству, компенсация затрат на приобретение скота и птицы (расписывается по видам продукции)	0801	337	545
• в том числе при приобретении скота по лизингу	0801	337	545
Финансирование мероприятий по племенному животноводству, сохранение генофонда и охрана селекционных достижений (расписывается по видам продукции)	0801	337	546
Прочие выплаты на поддержку племенного дела (расписывается по видам продукции)	0801	337	566
Финансирование расходов на приобретение сельскохозяйственной техники и оборудования	0801	337	214
• в том числе при приобретении сельскохозяйствен-	0801	337	214

ной техники и оборудования по лизингу			
<i>Финансирование расходов на приобретение горюче-смазочных материалов</i>	0801	337	486
<i>Финансирование расходов на приобретение минеральных удобрений и других химических средств</i>	0801	337	565

Продолжение таблицы 9

1	2	3	4
<i>Финансирование расходов на приобретение кормов</i>	0801	337	222
<i>Прочие расходы на поддержку использования средств производства в сельском хозяйстве</i>	0801	337	397
Внос Российской Федерации в уставные капиталы кредитных организаций	0801	518	000
Внос Российской Федерации в уставный капитал лизинговой компании	0801	519	000
Федеральная целевая программа «Повышение плодородия почв России на 2002–2005 гг.»	0801	654	000
Расходы по ликвидации последствий стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций	0801	395	000
<i>Финансирование программ и мероприятий по Федеральной целевой программе восстановления экономики и социальной сферы Чеченской республики</i>	0801	395	540
Расходы на научные исследования в сельском хозяйстве	0801	282	000
Расходы на образование в сельском хозяйстве	0801	283	000
Расходы на социальное развитие села	0801	332	000
<i>Государственные капитальные вложения на возвратной основе</i>	0801	332	197
• Строительство и реконструкция жилья	0801	332	197
• Строительство и реконструкция социальных объектов	0801	332	197
• Строительство и реконструкция магистральных объектов инженерной инфраструктуры	0801	332	197
• Строительство и реконструкция внутрихозяйственных (локальных) объектов инженерной инфраструктуры	0801	332	197
<i>Государственные капитальные вложения на безвозвратной основе</i>	0801	332	198
• Строительство и реконструкция жилья	0801	332	198
• Строительство и реконструкция социальных объектов	0801	332	198
• Строительство и реконструкция магистральных объектов инженерной инфраструктуры	0801	332	198
• Строительство и реконструкция внутрихозяйственных (локальных) объектов инженерной инфраструктуры	0801	332	198
<i>Прочие расходы</i>	0801	332	397
• Строительство и реконструкция жилья	0801	332	397
• Строительство и реконструкция социальных объектов	0801	332	397
• Строительство и реконструкция магистральных объектов инженерной инфраструктуры	0801	332	397

• Строительство и реконструкция внутрихозяйственных (локальных) объектов инженерной инфраструктуры	0801	332	397
Расходы на предоставление информационных услуг	0801	331	000

Продолжение таблицы 9

1	2	3	4
Государственные закупки сельскохозяйственной продукции, продовольствия и ресурсов для сельскохозяйственного производства	0801	348	000
<i>Страховые (резервные) фонды</i>	0801	348	229
<i>Интервенционные фонды</i>	0801	348	489
• формирование фондов	0801	348	489
• использование фондов	0801	348	489
Расходы на закупки сельскохозяйственной продукции и продовольствия для нужд социальных учреждений и прочих государственных нужд	0801	334	000
Государственная поддержка в области технического регулирования и обеспечения единства измерений	0801	307	000
Прочие государственные капитальные вложения	0801	313	000
<i>Прочие государственные капитальные вложения на возвратной основе</i>	0801	313	197
<i>Прочие государственные капитальные вложения на безвозвратной основе</i>	0801	313	198
Прочие расходы в области сельского хозяйства	0801	342	000
<i>Субсидии на реализацию федеральных программ развития регионов</i>	0801	342	457
<i>Расходы на противоэпизоотические мероприятия</i>	0801	342	552
<i>Расходы на природоохранные мероприятия</i>	0801	342	509
Земельные ресурсы	0802	000	000
Мероприятия по улучшению землеустройства и землепользования	0802	344	000
<i>Содержание подведомственных структур</i>	0802	344	75
<i>Мероприятия по улучшению землеустройства и землепользования</i>	0802	344	212
<i>Государственные капитальные вложения на возвратной основе</i>	0802	344	197
<i>Государственные капитальные вложения на безвозвратной основе</i>	0802	344	198
Федеральная целевая программа «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2002–2004 гг.»	0802	651	000
<i>Прочие расходы, не отнесенные к другим видам расходов</i>	0802	651	397
Федеральная целевая программа «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002–2007 гг.)»	0802	661	000
<i>Ведение государственного кадастра, мониторинга земель и землеустройства</i>	0802	661	213
<i>Подпрограмма «Информационное обеспечение управления недвижимостью, реформирования и регулиро-</i>	0802	661	812

<i>вания земельных и имущественных отношений»</i>			
Федеральная целевая программа «Социальное развитие села до 2010 г.»	0802	680	000
<i>Проведение НИОКР</i>	0802	680	187

Продолжение таблицы 9

1	2	3	4
<i>Государственные капитальные вложения на возвратной основе</i>	0802	680	197
<i>Государственные капитальные вложения на безвозвратной основе</i>	0802	680	198
Прочие мероприятия в области сельского хозяйства	0805	000	000
Административные расходы	0805	335	000

Учитывая, что основная часть поддержки АПК осуществляется за счет региональных бюджетов, а также необходима согласованность между различными уровнями власти, представляется обязательным внесение изменений и в бюджетную классификацию субъектов федерации. Основные направления изменений сводятся к следующим.

1. Детализация статей классификации для обеспечения прозрачности с точки зрения оценки проводимой политики. Детализация осуществляется по двум направлениям. Во-первых, отражение в явном виде расходов на бюджетные услуги с целью показать их приоритетность. Отражение в бюджете таких расходов в явном виде позволит увеличить долю расходов на меры «зеленого ящика» в бюджете, что важно для переговоров о вступлении в ВТО. Во-вторых, детализация программ поддержки. Здесь так же, как и на федеральном уровне, не следует стремиться перечислить все возможные программы, чтобы избежать стремления заполнить все эти строки при планировании бюджета. Детализация должна быть направленной на отражение расходов по формам и целям поддержки.
2. Приведение классификации бюджетных услуг и программ поддержки в соответствие с мировыми стандартами, в частности с требованиями ВТО.

Для решения основной задачи изменения классификатора – отражения в бюджете расходов в соответствии с целями агропродовольственной политики – необходимо унифицировать бюджетную классификацию. Так, в пункте «Государственная поддержка программ и мероприятий по развитию животноводства» нецелесообразно выделение отдельно дотаций на шерсть, так как они являются частью субсидий на животноводческую продукцию. Аналогично нет смысла выделять отдельно субсидии на производство льна и конопли: они учитываются в поддержке растениеводства; компенсация средств на закупку комбикормов и других ресурсов будет учтена в пункте «Поддержка использования ресурсов».

В разделе «кредитование» необходимо разграничение средств на субсидирование процентной ставки и средств, выдаваемых на возвратной основе. Если на федеральном уровне для этого применяются разные статьи, то в региональных бюджетах существующий классификатор не позволяет разграничить эти программы.

Пункты «Прочие расходы» требуют детализации, так как именно в региональных бюджетах на них приходится очень большая доля расходов на АПК. В эту статью попадают и расходы на содержание ветеринарных и семенных инспекций, и органов гостехнадзора, и на организацию конкурсов, смотров и выставок, а также расходы на противоэпизоотические мероприятия. Все перечисленное относится к мерам «зеленого ящика». И в той же статье оказывается выделение средств на проведение весенне-полевых работ, относящееся к «желтому ящику». Очевидно, что такие расходы должны быть разнесены по разным статьям.

Государственные капитальные вложения осуществляются по разным программам и с разными целями. Вынесение всех капвложений отдельной строкой представляется нецелесообразным и, более того, приводит к снижению прозрачности расходования бюджетных средств. Государственные инвестиции являются частью программ поддержки сельхозпроизводителей, и их место в бюджете должно позволять определить цель их осуществления. Так, на региональном уровне государственные инвестиции, осуществляемые с целью развития инфраструктуры села, будут относиться к «зеленому ящику», а государственные капитальные вложения в реконструкцию помещений животноводческих комплексов – к «желтому ящику». Роль и функции государственных капитальных вложений должны быть видны из бюджета.

Поскольку разнообразие мер поддержки сельского хозяйства на региональном уровне очень велико, а правила ВТО требуют нотификации всех мер поддержки, в том числе региональных, необходимо иметь возможность идентифицировать применяемые меры с федерального уровня. В то же время зачастую невозможно без изучения порядка расходования средств по той или иной программе определить, относится ли она к мерам «зеленого» или «желтого ящика». Поэтому предлагается сделать срез всех мер поддержки АПК, применяемых в настоящее время в регионах России, путем сбора и изучения не только региональных бюджетов, но и порядков расходования средств на поддержку АПК. Для этого должна быть создана специальная комиссия. Как только применяемые меры будут классифицированы, следует обязать регионы нотифицировать все изменения мер поддержки и их порядков в федеральных органах власти, подобно тому как это делают страны-члены ВТО.

Таблица 10

**Предлагаемая схема классификации бюджетных расходов
на АПК в бюджетах субъектов Федерации**

НАИМЕНОВАНИЕ	КОДЫ КЛАССИФИКАЦИИ			
	Раздел	Подраздел	Целевая статья	Вид расхода
1	2	3	4	5
СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО И РЫБЛОВСТВО	08	00	000	000
Сельскохозяйственное производство	08	01	000	000

Государственная поддержка программ и мероприятий по развитию животноводства	08	01	340	000
Выплаты на единицу произведенной или реализованной продукции (расписывается по видам продукции)	08	01	340	482

Продолжение таблицы 10

1	2	3	4	5
• В том числе софинансирование федеральных мер поддержки за счет средств бюджетов субъектов РФ	08	01	340	482
Выплаты на голову скота (расписывается по видам продукции)	08	01	340	483
• В том числе софинансирование федеральных мер поддержки за счет средств бюджетов субъектов РФ	08	01	340	483
Государственная поддержка программ и мероприятий по развитию растениеводства	08	01	341	000
Выплаты на единицу произведенной или реализованной продукции (расписывается по видам продукции)	08	01	341	482
• В том числе софинансирование федеральных мер поддержки за счет средств бюджетов субъектов РФ	08	01	341	482
Выплаты на гектар посевов (расписывается по видам продукции)	08	01	341	484
• В том числе софинансирование федеральных мер поддержки за счет средств бюджетов субъектов РФ	08	01	341	484
Административные расходы	08	01	335	000
Текущее содержание ветеринарных служб	08	01	335	547
Текущее содержание семенных инспекций	08	01	335	548
Текущее содержание Гостехнадзора	08	01	335	549
Текущее содержание государственных конюшен	08	01	335	550
Текущее содержание государственной службы по карантину растений	08	01	335	569
Текущее содержание государственной комиссии по испытанию и охране селекционных достижений	08	01	335	570
Текущее содержание прочих бюджетных организаций сельского хозяйства	08	01	335	551
Выплаты для поддержки доходов, не связанных с производством	08	01	336	000
• В том числе софинансирование федеральных мер поддержки за счет средств бюджетов субъектов РФ	08	01	336	000
Поддержка использования средств производства в сельском хозяйстве	08	01	337	000

<i>Субсидирование процентных ставок по привлеченным кредитам</i>	08	01	337	563
• Субсидирование процентных ставок по краткосрочным кредитам	08	01	337	563
• Субсидирование процентных ставок по средне- и долгосрочным кредитам	08	01	337	563

Продолжение таблицы 10

1	2	3	4	5
• В том числе софинансирование федеральных мер поддержки за счет средств бюджетов субъектов РФ	08	01	337	563
<i>Поддержка кредита в сельском хозяйстве</i>	08	01	337	211
• предоставление кредитов	08	01	337	211
• возврат кредитов	08	01	337	211
• В том числе софинансирование федеральных мер поддержки за счет средств бюджетов субъектов РФ	08	01	337	211
<i>Предоставление бюджетных ссуд</i>	08	01	337	571
• предоставление кредитов	08	01	337	571
• возврат кредитов	08	01	337	571
<i>Субсидии на уплату части страхового взноса при страховании урожая</i>	08	01	337	572
<i>Компенсация части затрат на отопление теплиц</i>	08	01	337	485
<i>Компенсация затрат на ГСМ</i>	08	01	337	486
<i>Компенсация затрат на приобретение минеральных удобрений и других химических средств</i>	08	01	337	565
<i>Финансирование мероприятий по элитному семеноводству</i> (расписывается по видам продукции)	08	01	337	217
• В том числе софинансирование федеральных мер поддержки за счет средств бюджетов субъектов РФ	08	01	337	217
<i>Компенсация затрат на приобретение семян</i> (расписывается по видам продукции)	08	01	337	487
• В том числе софинансирование федеральных мер поддержки за счет средств бюджетов субъектов РФ	08	01	337	487
<i>Финансирование мероприятий по племенному животноводству</i> (расписывается по видам продукции)	08	01	337	543
• В том числе софинансирование федеральных мер поддержки за счет средств бюджетов субъектов РФ	08	01	337	543
<i>Финансирование мероприятий по племенному животноводству, компенсация затрат на приобретение племенного материала</i> (расписывается по видам продукции)	08	01	337	544
• В том числе софинансирование федеральных мер поддержки за счет средств	08	01	337	544

бюджетов субъектов РФ				
Финансирование мероприятий по племенному животноводству, компенсация затрат на приобретение скота и птицы (расписывается по видам продукции)	08	01	337	545

Продолжение таблицы 10

1	2	3	4	5
• В том числе приобретение скота и птицы в лизинг	08	01	337	545
• В том числе софинансирование федеральных мер поддержки за счет средств бюджетов субъектов РФ	08	01	337	545
Финансирование мероприятий по племенному животноводству, сохранение генофонда и охрана селекционных достижений (расписывается по видам продукции)	08	01	337	546
• В том числе софинансирование федеральных мер поддержки за счет средств бюджетов субъектов РФ	08	01	337	546
Прочие выплаты на поддержку племенного дела (расписывается по видам продукции)	08	01	337	566
Расходы по обеспечению агропромышленного комплекса машиностроительной продукцией и племенным скотом	08	01	337	214
• в том числе на условиях лизинга	08	01	337	214
• предоставление кредитов	08	01	337	214
• возврат кредитов	08	01	337	214
• В том числе софинансирование федеральных мер поддержки за счет средств бюджетов субъектов РФ	08	01	337	214
Расходы по обеспечению агропромышленного комплекса машиностроительной продукцией и племенным скотом на условиях лизинга, в том числе субсидирование процентных ставок	08	01	337	488
Прочие расходы на поддержку использования средств производства для сельского хозяйства	08	01	337	397
Прочие расходы в области сельского хозяйства	08	01	342	000
Субсидии на реализацию федеральных программ развития регионов	08	01	342	457
Содержание объектов социально-культурной сферы	08	01	342	285
Расходы на противоэпизоотические мероприятия	08	01	342	552
Расходы на природоохранные мероприятия	08	01	342	509
Компенсация затрат на отопление	08	01	342	215

<i>жилого фонда</i>				
Государственная поддержка развития фермерства	08	01	343	000
<i>Выделение целевых средств на возвратной основе для государственной поддержки фермерства</i>	08	01	343	560

Продолжение таблицы 10

1	2	3	4	5
• Предоставление кредитов	08	01	343	560
• Возврат кредитов	08	01	343	560
<i>Единовременные пособия переселяющимся в сельскую местность для создания фермерских хозяйств</i>	08	01	343	561
<i>Прочие выплаты для поддержки доходов фермеров</i>	08	01	343	562
<i>Выплаты на единицу произведенной или реализованной продукции</i> (расписывается по видам продукции)	08	01	343	482
• В том числе софинансирование федеральных мер поддержки за счет средств бюджетов субъектов РФ	08	01	343	482
<i>Выплаты на голову скота</i> (расписывается по видам продукции)	08	01	343	483
• В том числе софинансирование федеральных мер поддержки за счет средств бюджетов субъектов РФ	08	01	343	483
Государственная поддержка мероприятий по коренному улучшению земель	08	01	345	000
<i>Государственные капитальные вложения на возвратной основе</i>	08	01	345	197
<i>Государственные капитальные вложения на безвозвратной основе</i>	08	01	345	198
<i>Компенсация затрат на мероприятия по улучшению землеустройства и землепользования</i>	08	01	345	212
<i>Прочие расходы</i>	08	01	345	397
Расходы на научные исследования в сельском хозяйстве	08	01	282	000
• В том числе софинансирование федеральных мер поддержки за счет средств бюджетов субъектов РФ	08	01	282	000
Расходы на образование в сельском хозяйстве	08	01	283	000
• В том числе софинансирование федеральных мер поддержки за счет средств бюджетов субъектов РФ	08	01	283	000
Расходы на социальное развитие села	08	01	332	000
<i>Государственные капитальные вложения на возвратной основе</i>	08	01	332	197

• Строительство и реконструкция жилья	08	01	332	197
• Строительство и реконструкция социальных объектов	08	01	332	197
• Строительство и реконструкция магистральных объектов инженерной инфраструктуры	08	01	332	197

Продолжение таблицы 10

1	2	3	4	5
• Строительство и реконструкция внутрихозяйственных объектов инженерной инфраструктуры	08	01	332	197
• В том числе софинансирование федеральных мер поддержки за счет средств бюджетов субъектов РФ	08	01	332	197
Государственные капитальные вложения на безвозвратной основе	08	01	332	198
• Строительство и реконструкция жилья	08	01	332	198
• Строительство и реконструкция социальных объектов	08	01	332	198
• Строительство и реконструкция магистральных объектов инженерной инфраструктуры	08	01	332	198
• Строительство и реконструкция внутрихозяйственных объектов инженерной инфраструктуры	08	01	332	198
• В том числе софинансирование федеральных мер поддержки за счет средств бюджетов субъектов РФ	08	01	332	198
Прочие расходы	08	01	332	397
• Строительство и реконструкция жилья	08	01	332	397
• Строительство и реконструкция социальных объектов	08	01	332	397
• Строительство и реконструкция магистральных объектов инженерной инфраструктуры	08	01	332	397
• Строительство и реконструкция внутрихозяйственных объектов инженерной инфраструктуры	08	01	332	397
• В том числе софинансирование федеральных мер поддержки за счет средств бюджетов субъектов РФ	08	01	332	397
Расходы на маркетинг и предоставление информационных услуг	08	01	331	000
• В том числе софинансирование федеральных мер поддержки за счет средств бюджетов субъектов РФ	08	01	331	000
Мероприятия по улучшению землеустройства и землепользования, осуществляемые за счет средств земельного налога	08	02	344	000
Государственные капитальные вложения на возвратной основе	08	02	344	197

<i>Государственные капитальные вложения на безвозвратной основе</i>	08	02	344	198
<i>Компенсация затрат на мероприятия по улучшению землеустройства и землепользования</i>	08	02	344	212

Продолжение таблицы 10

1	2	3	4	5
<i>Прочие расходы</i>	08	02	344	397
<i>Ведение государственного кадастра, мониторинга земель, землеустройства и водных биоресурсов</i>	08	02	344	213
• Заготовки и хранение сельскохозяйственной продукции	08	03	000	000
<i>Государственные закупки сельскохозяйственной продукции и продовольствия</i>	08	03	348	000
<i>Страховые (резервные) фонды</i>	08	03	348	229
<i>Интервенционные фонды (расписываются по видам закупаемой продукции)</i>	08	03	348	489
• формирование фондов	08	03	348	489
• использование фондов	08	03	348	489
<i>Расходы на закупки сельскохозяйственной продукции и продовольствия для нужд социальных учреждений и прочих государственных нужд</i>	08	03	334	000
• Прочие мероприятия в области сельского хозяйства	08	05	000	000
<i>Административные расходы</i>	08	05	335	000
<i>Функционирование органов управления в сельском хозяйстве</i>	08	05	335	397
<i>Расходы по ликвидации последствий стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций</i>	08	05	395	000
• В том числе софинансирование федеральных мер поддержки за счет средств бюджетов субъектов РФ	08	05	395	000
<i>Расходы на программы занятости сельского населения</i>	08	05	333	000
• В том числе софинансирование федеральных мер поддержки за счет средств бюджетов субъектов РФ	08	05	333	000
<i>Прочие субсидии в области сельского хозяйства</i>	08	05	342	000
<i>Расходы на проведение смотров, конкурсов</i>	08	05	342	567
<i>Расходы по охране оленьих пастбищ от пожаров</i>	08	05	342	568
<i>Проведение сельскохозяйственных выставок</i>	08	05	342	564
<i>Прочие государственные капитальные вложения</i>	08	00	313	000
<i>Прочие государственные капитальные вложения на возвратной основе</i>	08	00	313	197
<i>Прочие государственные капиталь-</i>	08	00	313	198

<i>ные вложения на безвозвратной основе</i>				
---	--	--	--	--

Предлагаемые изменения структуры бюджетного классификатора на федеральном и региональном уровнях сделают не только более обоснованной позицию России на переговорах с ВТО, но и аграрный бюджет более прозрачным для участников рынка, а также для анализа эффективности бюджетных расходов на аграрный сектор.

4. Рекомендации по совершенствованию механизма финансового оздоровления сельского хозяйства

4.1. Финансовая проблема аграрного сектора в России

Проблема массовой финансовой несостоятельности сельскохозяйственных предприятий в России возникла практически с самого начала экономических реформ. Либерализация цен в 1992 г. привела к отмене громадных продовольственных дотаций и резкому падению покупательной способности населения и соответственно к обвалу спроса на агропродовольственную продукцию. Паритет цен на сельскохозяйственную продукцию и ресурсы аграрного производства, который был в советское время в пользу сельского хозяйства, также резко изменился в сторону промышленных ресурсов. Все это привело к практически одномоментному лишению сельского хозяйства оборотного капитала. Отсутствие доступного кредита для сельского хозяйства в этот период делало невозможным восполнить возникший дефицит оборотных средств. Идущие параллельно земельная реформа и реорганизация сельхозпредприятий, либерализация внешней торговли, перестройка системы государственного регулирования АПК только усугубляли финансовый кризис в отрасли.

Проведенная реструктуризация, а фактически списание долгов сельхозпредприятий в 1994–1995 гг. резко ослабили только начавшую формироваться новую финансовую дисциплину: после этого списания платежи во внебюджетные фонды еще сократились. Государственная политика товарного кредита и взаимозачетов на региональном и федеральном уровнях стимулировала бартеризацию аграрной экономики, что еще более снижало финансовую дисциплину. Реструктуризация стала не экстренной мерой, а регулярно проводимой кампанией.

К ослаблению финансовой дисциплины сельхозпредприятий и накоплению плохих долгов вели также и мягкие бюджетные ограничения для отрасли: механизм банкротства долгое время не работал по отношению к сельхозпредприятиям, субсидии и льготные кредиты выдавались без учета реального финансового состояния предприятия.

Сложившаяся в стране система налогообложения сельского хозяйства все эти годы не учитывала длительный производственный цикл в отрасли: первую половину года сельхозпредприятие аккумулирует долговые обязательства, а поступления от продаж начинаются только во второй половине года. Налоги и обязательные платежи, тем не менее, начисляются равномерно в течение года, что приводит к накоплению существенных штрафных санкций. Только утвержденный в конце 2003 г. единый сельскохозяйственный налог учитывает эту специфику аграрного производства⁷.

⁷ При том, что сама концепция единого сельхозналога не является продуктивной.

Еще одним фактором роста задолженности сельхозпредприятий стала незавершенность реформы социальной и инженерной инфраструктуры в сельской местности. Хозяйства во многих случаях вынуждены нести бремя инфраструктурных расходов, что также ухудшает их финансовое состояние.

Выше перечислены внешние для аграрного сектора факторы финансового неблагополучия. В то же время на финансовую ситуацию в секторе влияет и значительное число внутренних факторов. Прежде всего необходимо отметить низкий уровень менеджмента в отрасли, отсутствие достаточного количества антрепренерски одаренных людей в сельской местности, слабую адаптируемость сельских руководителей к рыночным условиям. В целом вся рабочая сила в сельской местности отличается низким качеством, как с профессиональной, так и с дисциплинарной точек зрения. В этих условиях многие сельхозпредприятия не в состоянии воспользоваться даже очень благоприятной конъюнктурой аграрного рынка. Напротив, крупные внешние инвесторы при минимальных инвестициях только за счет качества менеджмента достигают крайне высоких показателей рентабельности.

Помимо низкого качества, труд в сельском хозяйстве явно избыточен. Отсутствие неаграрной занятости в сельской местности не позволяет менеджерам сельхозпредприятий освобождаться от лишних рабочих рук, так как это приведет к нарушению социального мира в сельской общине и потребует дополнительных затрат на охрану. В результате на сельхозпредприятия ложится бремя расходов по поддержанию уровня занятости в сельской местности.

Избыточность других факторов аграрного производства на предприятиях также во многих случаях снижает финансовые показатели отрасли. Вопреки сложившемуся мнению о нехватке техники в сельском хозяйстве, расчеты показывают, что приобретение новой единицы техники обходится хозяйству намного дороже, чем выручка за тот объем дополнительной продукции, который можно получить от применения этой единицы. Аналогично во многих случаях стоимость приобретаемых удобрений превосходит стоимость дополнительной продукции, получаемой от применения этих удобрений. Избыточные фонды в сельхозпредприятиях требуют расходов на содержание, в то время как отдача в виде реализации полученной на этих фондах продукции намного ниже этих расходов, что означает прямой убыток для хозяйствующего субъекта. Все это говорит о крайне неэффективном использовании покупных средств производства в отрасли, что опять же свидетельствует о низком уровне менеджмента и неверной государственной политике, стимулирующей нерациональные решения.

Итак, финансовое состояние аграрного сектора определяется целым спектром факторов, и для решения этой проблемы нужно принимать меры по каждому из этих направлений. Финансовое оздоровление сельскохозяйственных предприятий, тем самым, не сводится исключительно к реструктуризации накопленной ими задолженности, а является результирующей очень широкого спектра экономико-политических усилий.

Таким образом, по причине наличия всей совокупности описанных выше факторов, аграрный сектор в целом почти постоянно находится в кризисном финансовом состоянии. Даже в самые лучшие в финансовом смысле годы доля убыточных хозяйств составляет половину всех действующих предприятий, а совокупная просроченная задолженность в несколько раз превышает совокупный валовой

доход отрасли, не говоря уже о суммарной прибыли. На 1 июля 2003 г. суммарная задолженность сельхозпредприятий составила 365 млрд руб., а сальдированный финансовый результат – только 3,4 млрд руб. Просроченную кредиторскую задолженность имели 83,5% сельхозпредприятий⁸. Очевидно, в таких условиях отрасль не может развиваться устойчиво, нужны меры по исправлению данной ситуации.

В то же время необходимо понимать, что есть долги разной природы. Часть долгов, как это показано выше, сформировалась из-за объективно неадекватных внешних условий функционирования сектора (например, неадекватного налогообложения) или в результате трансформационного шока, иными словами, долги «объективной природы». Реструктуризация таких долгов с одновременным элиминированием факторов их возникновения при прочих равных условиях должна привести к повышению устойчивости производства в сельхозпредприятиях. Но часть долгов связана с неэффективностью (или относительной низкой эффективностью) производства как такового. Реструктуризация долгов в этом случае даст только краткосрочный эффект, после чего задолженность опять будет накапливаться, что и было продемонстрировано предыдущим опытом реструктуризации долгов.

Это тем более так, что после кризиса 1998 г. идет ускоренная дифференциация сельхозпроизводителей, когда эффективное производство концентрируется в относительно небольшой группе предприятий, в которых просроченная задолженность практически отсутствует, а плохие долги концентрируются в хозяйствах на другом полюсе. Равномерная реструктуризация долгов в этих условиях не улучшает финансовое состояние сектора в целом, а лишь продлевает финансовую нестабильность.

4.2. Государственная политика в области финансового оздоровления сельского хозяйства

Финансовая проблема российского сельского хозяйства постоянно находится в центре внимания агропродовольственной политики. Условно за годы реформ можно выделить два этапа: меры до 2002 г. и меры после принятия специального закона о финансовом оздоровлении в 2002 г.

4.2.1. Меры государственной политики

До 2003 г.

Первая реструктуризация задолженности сельхозпроизводителей была осуществлена в 1995 г. по задолженности по кредитам 1992–1994 гг. Фактически это стало списанием 20 трлн руб. (в ценах 1994 г.). В дальнейшем эта задолженность была переоформлена в долговые обязательства регионов, но и это не привело к возврату долгов в бюджет. Кроме того, к концу 1990-х гг. суммарная задолженность по отрасли вновь достигла крупных размеров, намного превосходящих суммарную выручку отрасли. Встал вопрос о еще одной реструктуризации долгов, которая и была проведена в 1999–2002 гг. В 60% хозяйств была частично

⁸ http://www.mcx.ru/dep_doc.html?he_id=457&doc_id=2277

реструктурирована кредиторская задолженность по платежам в бюджеты всех уровней и государственные внебюджетные фонды хозяйств на общую сумму 42 млрд руб.

По данным Минсельхоза РФ за последние три года удельный вес просроченной кредиторской задолженности сельхозпроизводителей в общей ее сумме снизился с 68% до 53%. Однако приписывать это снижение исключительно мерам по реструктуризации долгов вряд ли верно: конъюнктура аграрного рынка после кризиса 1998 г. несколько лет была весьма благоприятна, что позволило повысить суммарную выручку отрасли и снизить количество убыточных хозяйств. Однако уже в 2002 г. в силу перепроизводства практически всех сельскохозяйственных продуктов цены производителей падали почти полгода даже в номинальном выражении, при том что цены на основные ресурсы продолжали резко возрастать. Финансовое положение сельского хозяйства вновь резко ухудшилось, число убыточных хозяйств начало расти. Только некоторое восстановление закупочных цен в конце 2002 – начале 2003 гг. несколько улучшило положение. В январе–марте 2003 г. просроченная задолженность снизилась на 17,7 млрд руб., или на 10%.

Закон 2002 г.

В июне 2002 г. принят Федеральный закон «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей», который предусматривает реструктуризацию просроченных, рассроченных и отсроченных долгов в бюджетную систему Российской Федерации, а также задолженности перед поставщиками за полученные товары и услуги. Закон предполагает создание специальных комиссий на федеральном и региональном уровнях, в которые должны войти основные кредиторы сельхозпроизводителей. Фактически членами комиссий становятся представители МНС, внебюджетных фондов, РАО ЕЭС и Газпрома, которые «держат» 75% просроченной задолженности сельхозпроизводителей. Задачей комиссий является выработка условий реструктуризации долгов и отбор хозяйств, которым такая реструктуризация может быть предоставлена. Главным принципом реструктуризации долгов установлено выполнение текущих обязательств сельхозпроизводителями.

Во исполнение закона в январе 2003 г. Правительством было принято Постановление, утвердившее методики и документы, необходимые для проведения работы по реализации закона. Постановление утвердило методику кластеризации всех сельхозпроизводителей на 5 групп в соответствии с их финансовым состоянием, установило форму необходимых для процесса реструктуризации документов.

Наконец, в июле 2003 г. в развитие концепции закона Президентом РФ был издан указ о списании пеней и штрафов по задолженностям в федеральный бюджет до 1 апреля 2004 г. и с рекомендациями региональным администрациям сделать аналогичный шаг относительно долгов в региональные бюджеты.

Фактически провал выполнения закона, ставший очевидным к середине 2003 г., явился основанием для принятия еще одного постановления Правительства РФ в октябре. Этим постановлением изменено базовое условие реструктуризации долгов: теперь сельхозпроизводителям предоставляется право на реструктуризацию

долгов при условии выполнения текущих обязательств в течение одного месяца вместо трех до принятия решения о реструктуризации долгов.

Эти четыре документа задали параметры текущего этапа финансового оздоровления сельского хозяйства страны.

Несмотря на столь активную нормативную активность, сам процесс реструктуризации имеет весьма скромные результаты.

Федеральная комиссия проанализировала бухгалтерские отчеты за 2002 г. 23,7 тыс. сельхозпредприятий в 74 субъектах РФ, имеющих задолженность, подлежащую реструктуризации на общую сумму 154,9 млрд руб.

Около 20% предприятий, имеющих задолженность, подлежащую реструктуризации, попадают в первую и вторую группу, т.е. имеют наиболее стабильное финансовое состояние. На такие предприятия приходится чуть менее 15% задолженности.

Однако, более 60% сельхозпроизводителей не способны выполнить достаточно жесткие условия реструктуризации (*табл. 11*). А еще часть предприятий уже находится в стадии банкротства и в реструктуризацию также не войдет. Последние составляют 12% от общего числа проанализированных предприятий. Главным образом это предприятия пятой группы, однако дело о банкротстве возбуждено в отношении 2% предприятий первой и 1% – второй группы. Еще 51% предприятий не способны выполнять текущие обязательства в течение трех месяцев.

По состоянию на 12 ноября 2003 г. 2665 сельхозпредприятий (чуть более 11% от общего числа сельхозпредприятий и менее 14% от числа имеющих просроченную задолженность) подали заявления на реструктуризацию долгов, задолженность которых может быть реструктурирована на сумму 34,3 млрд руб. (менее 10% от общего объема задолженности), а подписано соглашений о реструктуризации задолженности с 888 сельхозпредприятиями на сумму 6,2 млрд руб. (1,6%). По оценкам Комиссии всего может быть реструктурирована задолженность по 8504 организациям (34,5%) на сумму 58,8 млрд руб.⁹ С августа по октябрь 2003 г. ситуация радикально не изменилась – количество хозяйств, с которыми подписано соглашение о реструктуризации, увеличилось чуть менее чем вдвое, а сумма реструктурированного долга – еще в меньшей степени. Пока по каждому региону соглашения подписаны с 10–15 хозяйствами¹⁰, что не оказывает существенного влияния на состояние сектора в целом.

Во исполнение Указа Президента РФ в целом по России может быть списано штрафов и пеней на сумму более 50 млрд руб., что составляет менее 14% общей накопленной задолженности по состоянию на 1 июля 2003 г. Поскольку списание обусловлено участием в программе реструктуризации, то можно предполагать, что из этой суммы будет списано также 1,6%, или 0,8 млрд руб.

⁹ http://www.mcx.ru/dep_doc.html?he_id=457&doc_id=2276

¹⁰ В Алтайском крае – 14 хозяйств (http://www.agro.altai.ru/index.php?l2=newsarc&link2=viewnews_:addnews83f13b94c965e0&ushcookie=9431aa1bedd7379bdb494bcae92fb46b), в Кировской области – 16 (<http://www.federal.kirov.ru/news.php?id=1624>).

Таблица 11

Ход реализации Закона «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей», данные на 25.08.2003 г.

	Число предприятий, шт.	Сумма задолженности, млрд руб.	Число предприятий в стадии банкротства, % к общему числу	Число предприятий, не способных выполнить условия реструктуризации, % к общему числу	Число предприятий, задолженность которых подлежит реструктуризации, % к общему числу	Задолженность, подлежащая реструктуризации, % к общей сумме	Число предприятий, подавших заявление на реструктуризацию, % к потенциально реструктурируемым	Задолженность предприятий, подавших заявление на реструктуризацию, % от общей суммы, подлежащей реструктуризации	Число предприятий, вошедших в реструктуризацию, на 25.08.03, % к потенциально реструктурируемым	Задолженность предприятий, % от общей суммы, подлежащей реструктуризации
Все-го, в т. ч. по группам	23680	154,9	12	51	35,7	36	23	25	6	6
1	834	3,5	2	17	50,4	55	12	15	5	11
2	3525	14,9	1	34	55,8	66	19	24	6	5
3	7631	32,2	5	50	36,6	44	31	30	7	6
4	6142	25,9	9	65	27,4	29	25	27	6	4
5	5548	23,4	51	51	28,4	27	14	17	2	7

Источник: Минсельхоз РФ.

4.2.2. Оценка результатов государственной политики в области финансового оздоровления сельского хозяйства

Главная причина неудачи с реализацией закона «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных производителей» заключается в том, что он сводит эту очень многогранную проблему только к вопросу реструктуризации долгов, т.е. к

ликвидации симптоматики, а не лечению причин болезни. Комплексный подход к решению проблемы должен исходить из необходимости ликвидации основных факторов формирования финансовой проблемы аграрного сектора, сформулированных в первом разделе.

Важный недостаток закона заключается в том, что он применим только к тем хозяйствам, которые могут выдержать условия реструктуризации. Положение же тех хозяйств, которые не могут выдержать условия этой реструктуризации, не рассматривается вообще. В результате проблема несостоятельных хозяйств не решается, а только несколько ограничивается количественно.

Полное исполнение закона привело бы к катастрофическим последствиям для аграрного сектора. Действительно, сегодня массовое банкротство в сельском хозяйстве сдерживается тем, что основными кредиторами сельхозпроизводителей являются бюджеты всех уровней, внебюджетные фонды и две государственные монополии по снабжению газом и электроэнергией. Это крупные, прогнозируемые в своем поведении кредиторы, чье присутствие в клубе кредиторов делает неразумным подачу иска о признании предприятия банкротом для мелких кредиторов, так как очередь последних в списке кредиторов столь далека, что кредитной массы на погашение их долгов, как правило, не хватает. Предписанные законом процедуры предполагают согласие четырех крупных кредиторов о реструктуризации своей части долгов. Это означает, что мелкие кредиторы приобретают стимул для возбуждения конкурсного производства в отношении сельхозпредприятий. Таким образом, случись массовая отсрочка долгов крупных кредиторов аграрного сектора, этот сектор окажется перед лицом огромной массы мелких кредиторов, с плохо прогнозируемым поведением и неясными целями.

Отрицательной чертой рассматриваемого закона является введение в обиход группировки предприятий по финансовым показателям не для аналитических, но для управленческих целей. Такие группировки стали повальным увлечением как федеральных, так и региональных органов управления АПК. Для них разработана и закреплена постановлением Правительства РФ формализованная методика, которая призвана обеспечить некоторую объективность распределения предприятий по группам. Однако проведение и фиксирование в официальных документах подобных группировок противоречит провозглашенному в том же законе принципу конфиденциальности. Фактически, относя предприятие к пятой группе, государство внесудебным порядком объявляет его несостоятельным. Помимо сомнительной законности такого действия, оно начинает работать как самооправдывающийся прогноз: хозяйства с более высоким рейтингом получают уже только в силу собственного рейтинга более высокий потенциал кредитного доверия, и, наоборот, хозяйства с низким рейтингом могут потерять кредитное доверие только из-за этого рейтинга. А поскольку группировка весьма условна, то ее официальное опубликование и признание может нанести непоправимый вред предприятиям отрасли. Относительность же группировок при качестве финансовой отчетности и распространенности теневого оборота в аграрном секторе неизбежна. Уже одно то, что в первой (наиболее финансово устойчивой) группе есть хозяйства-банкроты, а заметная доля хозяйств пятой группы выдерживает

условия реструктуризации долгов, свидетельствует о крайней условности проведенной кластеризации.

4.3. Рекомендации по снижению уровня убыточности в сельском хозяйстве страны

Прежде всего необходимо переформулировать задачу. Финансовое оздоровление отрасли – это результат всей совокупности мер по развитию агропродовольственного сектора, меры по регулированию рынков, социальному развитию села, налоговой политике и пр. Такая задача не может решаться разовой и однонаправленной кампанией. В то же время стоит реальная проблема избыточной финансовой несостоятельности сельхозпроизводителей, которая не всегда формировалась по причине неэффективных решений собственников этих предприятий, а во многом является результатом объективных трансформационных процессов. Чтобы расчистить поле для устойчивого роста аграрного сектора, нужна комплексная система мер по элиминированию причин формирования этой несостоятельности.

В правовом аспекте эта задача предполагает принятие комплексной программы или совокупности мер по снижению уровня несостоятельности в секторе. В *Приложении* предлагается проект возможной программы.

Приложение

Проект Программы снижения уровня несостоятельности в сельском хозяйстве

Цели Программы

Главными целями программы являются повышение эффективности сельскохозяйственного производства и снижение уровня убыточности сельскохозяйственных предприятий.

Задачи Программы

Программа снижения уровня несостоятельности нацелена на решение следующих основных задач:

1. *Решение проблемы сельской занятости.* При закрытии сельхозпредприятий главной является проблема сельской занятости. В России неаграрная сельская занятость практически не развита, а это значит, что каждое сельхозпредприятие – основной источник доходов местных жителей. Поэтому ликвидация сельхозпредприятия порождает необходимость параллельного решения проблемы занятости сельского населения на соответствующей территории.
2. *Поддержание социальной инфраструктуры.* Во многих местах сельхозпредприятия продолжают поддерживать социальную и инженерную инфраструктуру на своей территории. Ликвидация такого предприятия порождает проблему социального и инженерного обустройства соответствующей территории. При этом, решая задачи 1 и 2, необходимо иметь в виду, что

ликвидируются финансово слабые хозяйства. Их возможности и по предоставлению доходов сельским жителям, и по содержанию сельской инфраструктуры крайне ограничены, поэтому указанные проблемы на этих территориях уже являются первостепенными. Ликвидация только переводит их из скрытой в явную форму.

3. *Сохранение активов сельхозорганизаций в сельском хозяйстве.* При ликвидации сельхозпредприятий их имущество продается на торгах. Было бы целесообразным сохранить фонды сельскохозяйственного назначения в аграрном производстве.
4. *Разработка механизма учета земельных отношений при проведении банкротства сельхозорганизаций.* До настоящего времени при современных процедурах банкротства в сельском хозяйстве проблема земли выводилась за скобки. Продажа, ликвидация, любая иная реорганизация сельхозпредприятия без рассмотрения земельного вопроса чревата конфликтами в будущем, а значит, будет подрывать финансово-экономическое положение новых собственников или пользователей земель.
5. *Максимальное сохранение производственной целостности сельхозорганизаций.* При осуществлении процедуры банкротства необходимо всячески стремиться к тому, чтобы сохранить и осуществить продажу сельхозпредприятия целиком, а не дробить и распродавать его по частям. Последнее возможно только в случае, если оказалось невозможным продать предприятие целиком. Продажа предприятия целиком, во-первых, позволяет сохранить производственную специализацию сельхозпредприятия в случае, если это целесообразно; во-вторых, продать предприятие по цене, гораздо более высокой по сравнению с той, которая будет получена, если предприятие будет дробиться и продаваться по частям; в-третьих, снижает затраты на решение социальных проблем, связанных с ликвидацией предприятия.

Принципы Программы

При решении указанных задач Программа исходит из следующих принципов:

- уход от административного выделения убыточных, маргинальных сельхозпредприятий; применение группировок только для аналитических целей; закрытый, внутриаппаратный характер использования группировок;
- неотвратимость банкротства неплатежеспособных предприятий для повышения финансовой дисциплины в отрасли; при этом банкротство не является формой обязательной ликвидации сельхозорганизации, а преследует цель ее финансового санирования; ликвидация рассматривается как крайняя мера;
- сохранение фондов предприятий-банкротов в сельском хозяйстве;
- санирование предприятий, способных к восстановлению платежеспособности, финансирование из бюджета ограниченного и сокращающегося во времени объема работ по санированию;
- закрытие маргинальных предприятий для повышения эффективности всего аграрного сектора; уход от задачи сохранения всех сельхозпредприятий любой ценой;

- решение проблем сельского населения, компенсация населению потерь от закрытия предприятия; создание механизмов по сохранению социальной и инженерной инфраструктуры.

Особенности банкротства в сельском хозяйстве

Механизм банкротства предприятий и организаций определен федеральным законом. В рамках этого механизма Программа решает следующие задачи.

1. Модели санации хозяйств, не прошедших реструктуризацию долгов в 2003 г.

В соответствии с новым законом о несостоятельности все должники, не имеющие возможности рассчитаться по своим долговым обязательствам, обязаны обратиться в арбитражный суд с заявлением в течение месяца с возникновения такой невозможности (ст. 9). Неукоснительное применение этой законодательной нормы в аграрном секторе позволит выявить все проблемные предприятия не по итогам года, а на момент начала проведения мероприятий Программы.

а) Ликвидация фиктивных сельхозпредприятий

В сельском хозяйстве страны присутствуют два типа фиктивных предприятий. К первому типу относятся предприятия, которые зарегистрированы, но уже не осуществляют хозяйственную деятельность, не представляют отчетность, фактически не имеют руководителя. Это так называемые отсутствующие должники. Они должны быть определены при сопоставлении реестра сельхозпредприятий со списком неплательщиков налогов и списком не подавших заявление должников в арбитражный суд. Задача Программы в данном случае состоит в скорейшей ликвидации таких предприятий с наименьшими расходами.

Второй тип предприятий – это предприятия-двойники, созданные для увода предприятия от долгов. В таких предприятиях практически нет фондов, но накоплены огромные долги. Эта практика широко распространена в стране и дает временную передышку сельхозпредприятию. Однако такой метод не решает проблему убыточности, более того, он усугубляет ее, так как только временно отодвигает финансовый крах, но не устраняет его причин. Причины же накапливаются и в новом, «чистом» предприятии и начинают срабатывать еще быстрее, чем в прототипном предприятии. Поэтому задача Программы, во-первых, максимально быстро и юридически безукоризненно ликвидировать предприятия-двойники и, во-вторых, не допускать их создания вновь.

По отношению к первому типу предприятий должны применяться упрощенные процедуры банкротства (гл. XI закона о несостоятельности). В данном случае основные проблемы банкротства функционирующих предприятий возникать не должны, так как данные предприятия не формируют доходов сельского населения, также как они и не содержат социальную и инженерную инфраструктуру. Основная проблема по банкротству таких предприятий заключается в том, что стоимость проведения такого банкротства, скорее всего, не будет покрыта конкурсной массой такого предприятия.

Для удешевления процедуры банкротства таких предприятий было бы целесообразно заключение мировых соглашений на стадии наблюдения. Поскольку значительная часть сельхозпредприятий страны имеет форму сельхозкооперативов, то отсутствие руководителя еще не означает отсутствие собственников имущества предприятия: все бывшие работники предприятия являются его собственни-

ками. Необходима разработка методики выбора представителя должника от этого коллектива собственников, который мог бы, согласно ст. 150 закона о несостоятельности, пойти на мировое соглашение с конкурсными кредиторами. После этого предприятие должно быть ликвидировано.

В такого рода предприятиях, как правило, возможная конкурсная масса столь ничтожна, а затраты на ее инвентаризацию столь велики, что конкурсные кредиторы будут заинтересованы в мировом соглашении на незначительных условиях.

Поскольку одним из крупнейших конкурсных кредиторов будут федеральные и региональные бюджеты, то можно было бы предусмотреть в условиях мирового соглашения отчуждение части земли и фондов для создания муниципального предприятия по содержанию инженерной инфраструктуры территории. Члены кооператива, безусловно, не несут ответственности по делам своего кооператива своими земельными паями, но в рамках мирового соглашения они могут пойти на такое частичное отчуждение земли, так как это преследует и их интересы как жителей данной территории.

Описанная выше процедура для отсутствующих должников может быть применена и по отношению к предприятиям, фактически не ведущим хозяйственную деятельность, предприятиям-двойникам. Повторное создание таких предприятий исключено нормой нового закона о несостоятельности об обязательной подаче заявления должника о несостоятельности. После подачи такого заявления никакая реорганизация предприятия (в том числе и увод фондов в другое предприятие) становится невозможной.

В то же время в существующих предприятиях-двойниках, как и в предприятиях – отсутствующих должниках, сумма конкурсной массы ничтожна: ее стоимость не может покрыть расходов даже по проведению конкурсного производства. В этом случае мировое соглашение с кредиторами также могло бы быть наиболее приемлемым решением. Ликвидация предприятия после мирового соглашения также обязательна. Однако в данном случае потребность формирования муниципального предприятия не столь очевидна.

б) Банкротство функционирующих предприятий с сохранением предприятия как хозяйствующего субъекта

После ликвидации фиктивных предприятий сохраняется проблема банкротства реально хозяйствующих, но неэффективных хозяйств. Процедуры банкротства и по закону, и в целях экономической целесообразности должны быть иницированы по отношению ко всем этим предприятиям. Другой вопрос: что в ходе процедуры банкротства часть этих предприятий будет санирована, часть – ликвидирована. Распределение проблемных предприятий по этим двум группам не может и не должно делаться до процедуры банкротства. С одной стороны, досудебное разделение хозяйств на группы нарушает права этих предприятий, с другой – это может породить коррупцию и nepотизм.

В ходе наблюдения и финансового оздоровления арбитражный управляющий может установить причины несостоятельности и рекомендовать их устранить. Не может быть общих для всей страны рекомендаций на этот счет. В отдельных случаях причиной может быть слабое руководство предприятием, в других – избыточные фонды, в третьих – нерациональная структура производства. Если удастся

установить причины проблемы и решить ее на стадии наблюдения и финансового оздоровления, предприятие сохраняется в своем прежнем качестве. Очевидно, таких предприятий будет немного, но отвергать такую возможность оздоровления предприятия нельзя.

На стадии конкурсного производства сохранение сельхозпредприятия как целостного производственного комплекса также не исключено. Согласно ст. 117 закона о несостоятельности, при продаже имущества сельхозпредприятия оно должно быть предварительно выставлено на торгах как целостный комплекс. В результате успешности таких торгов предприятие сохраняется, хотя и меняет собственников.

В связи с этим целесообразно на стадии подготовки к реализации имущества предприятия-банкрота провести работу по аккумулярованию земельных паев в уставном капитале предприятия. При продаже сельхозорганизации, земля которой находится в аренде, земля, равно как и арендные права на нее, не переходят к новому собственнику предприятия. Иными словами, новый собственник должен заново заключать арендные договоры. Это значительно снижает привлекательность такого производственного комплекса при продаже его на торгах, снижает его стоимость и вероятность продажи как целостного предприятия. Кроме того, существует опасность, что при приобретении имущественного комплекса без земли преследуется цель использования его не как самостоятельного предприятия, а как отдельных фондов, в том числе, и для перепродажи.

Для собственников земельных паев также существует выгода от внесения паев в уставной капитал сельхозорганизации. Если предприятие не будет продано как единый хозяйственный комплекс, оно прекратит свое существование, а это значит, что земельный пай будет просто некому сдавать в аренду. Внесение его в уставной капитал позволяет, по крайней мере, сохранить занятость на этом предприятии. При этом внесение паев в уставной капитал может производиться не в полном объеме, а в определенном проценте, с тем чтобы сельяне могли сохранить некоторую гарантию на собственный, хотя и урезанный, надел.

Поэтому предварительная разъяснительная работа с собственниками земельных паев должна стать одной из обязательных процедур проведения конкурсного производства по сельхозпредприятиям.

в) Банкротство функционирующих предприятий с ликвидацией предприятия

Описанная выше процедура окажется пригодной опять же не для всех проблемных хозяйств страны. Это значит, что в ходе банкротства часть таких предприятий будет ликвидирована как хозяйствующий субъект. Ликвидация сельскохозяйственных предприятий влечет за собой набор проблем, которые также требуют своего решения в рамках реализации Программы.

2. Решение проблемы сельской занятости, программа переподготовки кадров в сельской местности, программа поддержки кредитной кооперации

Центральной проблемой закрытия действующего сельхозпредприятия является трудоустройство работников этого предприятия, так как абсолютное большинство сельхозпредприятий является селообразующими предприятиями.

При решении проблемы занятости на территории ликвидируемых хозяйств будут реализованы следующие меры:

- 1) временное сохранение за территорией субсидий, выплачиваемых ликвидируемому предприятию;
- 2) создание условий для предпринимательства местного населения; развитие системы мелкого кредита;
- 3) создание условий для привлечения работодателей на эту территорию;
- 4) организация общественных работ и осуществление компенсационных выплат;
- 5) переподготовка кадров в сельской местности.

а) Временное сохранение за территорией областных и муниципальных субсидий, выплачиваемых ликвидируемому предприятию

Реализация этой меры формирует некоторые финансовые возможности для реализации остальных. В законодательстве необходимо зафиксировать, что в случае ликвидации действующего сельхозпредприятия¹¹ средний за последние три года по всем видам программ объем субсидий (федеральных, областных и муниципальных), получаемых этим предприятием, сохраняется за территорией для осуществления программ трудоустройства населения. Порядок и направления использования этих средств в каждом случае будут определяться конкретными местными условиями района.

б) Создание условий для предпринимательства местного населения; развитие системы мелкого кредита

Реализация данной меры предполагает создание условий для местных жителей для организации своих предприятий. При этом нужно осознавать ограниченность ЛПХ как устойчивого источника дохода на территории ликвидированных хозяйств. ЛПХ, безусловно, частично решит проблему продовольственного обеспечения населения, но стабильного денежного дохода на этой территории оно не даст. Поэтому необходимо поддерживать все возможные инициативы местного населения по организации альтернативной предпринимательской деятельности, а именно: создание цехов мелкой переработки сельхозпродукции и дикорастущих плодов и растений, лесоперерабатывающие предприятия, народные промыслы, обслуживающие предприятия на магистралях и автозаправочных станциях, аграрный туризм и пр.

Еще одним направлением Программы в сфере развития неаграрной занятости в сельской местности должен стать сбор и распространение информации об опыте сельского неаграрного предпринимательства в стране. Учитывая относительную дешевизну и высокую отдачу такого рода деятельности, можно говорить об исключительной эффективности данного направления работы.

Все предпринимательские начинания по организации альтернативной занятости требуют первоначальных финансовых вложений, которых у работников

¹¹ Фиктивные предприятия субсидий, как правило, не получают, поэтому при их ликвидации такой вопрос не стоит.

обанкротившегося хозяйства, скорее всего, нет. В связи с этим необходимо развитие системы мелкого кредита.

в) Создание условий для привлечения работодателей на эту территорию

В рамках реализации этой меры необходимо рассмотреть возможности привлечения высвобождающейся рабочей силы промышленными и сервисными предприятиями района (или соседних районов). Возможно, такое трудоустройство потребует переобучения кадров, которое может быть организовано за счет бюджетных средств (в том числе и за счет зарезервированных субсидий), но только при условии, что на неаграрных предприятиях района существует реальный (заявленный) спрос на рабочую силу.

Для привлечения в затронутую местность внешних предпринимателей возможно предоставление им льготных кредитов. Такие кредиты могут распределяться по конкурсу, критерием которого станет максимальное число привлекаемых работников ликвидированного сельхозпредприятия.

Для уже существующих и вновь создаваемых предприятий, дающих работу сельским жителям на данной территории, могут быть предоставлены временные льготы по налогам в части производственной деятельности на этой территории.

г) Организация общественных работ и осуществление компенсационных выплат

В особо тяжелых случаях, когда других способов создания рабочих мест и неаграрных источников доходов на территории ликвидированного сельхозпредприятия не существует, возможна организация общественных работ. Такие работы должны быть ориентированы на низкоквалифицированную рабочую силу, допустим, подготовительные работы по прокладке дорог, расчистка леса, прорубание просек для линий электропередач и т.п.

Сюда же нужно отнести создание муниципальных предприятий для поддержания инженерной инфраструктуры территории, так как такое предприятие создает рабочие места.

Помимо решения сугубо экономической проблемы обеспечения населения денежными доходами необходимо также решать проблему социальной реабилитации населения, так как закрытие предприятия, с которым была связана жизнь нескольких поколений местного населения, будет неизбежно сопровождаться социально-психологическим шоком. В связи с этим очень важна программа разворачивания служб социальной защиты населения в сельской местности, особенно на территории ликвидированных хозяйств. Пока эти службы в крайней степени не развиты за пределами более или менее крупных городов. Сельское население ощущает себя «брошенным», социально не обустроенным. Это резко снижает социальную, а вместе с ней и предпринимательскую активность в сельской местности, способность людей самостоятельно позаботиться о себе. Разворачивание сети социальных работников в сельской местности не столько создаст новые рабочие места (процент возможной занятости в таких структурах ничтожно мал), сколько будет содействовать изменению социального климата в деревне, кристаллизации гражданских инициатив вокруг таких служб.

д) Переподготовка кадров в сельской местности

Программа предполагает снижение уровня сельскохозяйственной занятости в сельской местности. При ликвидации сельхозорганизации проблема занятости населения встает особенно остро. В связи с этим необходимо наряду с другими мерами провести ряд мероприятий по переподготовке кадров, причем это не должно быть разовой акцией, основанной на проведении различного рода курсов и семинаров. В данной сфере необходима систематическая работа государственных органов, направленная на расширение потенциальных возможностей сельского населения для смены профессии и активного поиска источников дохода. В частности, должны осуществляться следующие мероприятия:

- массовое распространение позитивного опыта несельскохозяйственной или нетрадиционной сельскохозяйственной деятельности; издание соответствующей литературы, компания в средствах массовой информации, семинары на базе пилотных регионов;
- смена концепции школьного образования в сельской местности: перенесение центра тяжести с обучения школьников основам сельскохозяйственного производства на распространение навыков неаграрной деятельности в сельской местности;
- бюджетное субсидирование расходов на организацию курсов подготовки кадров для компаний, открывающих рабочие места в сельской местности;
- введение специализированных курсов по сельскому развитию в специализированных сельскохозяйственных учебных заведениях.

3. Проблема социальной и инженерной инфраструктуры

При банкротстве сельхозпредприятий, сопряженном с ликвидацией предприятия, в большинстве случаев возникает проблема содержания социальной и инженерной инфраструктуры, которая хотя бы и в минимальной степени, но поддерживалась сельхозпредприятием. Проблема состоит из двух составляющих – бюджетной и организационно-технической. С бюджетной точки зрения ликвидация предприятия ведет к резкому сокращению средств для эксплуатации инфраструктурных объектов: хотя предприятие-банкрот вряд ли было в состоянии полноценно финансировать инфраструктуру на своей территории, однако минимальные работы по ее содержанию могло выполнять. С организационно-технической точки зрения возникает проблема организации работ по эксплуатации инфраструктурных объектов, так как исчезает институт, который в той или иной мере организовывал эти работы.

Во-первых, для решения этой проблемы, параллельно с реализацией настоящей Программы, должна быть завершена передача основных объектов инфраструктуры в сельской местности местным органам власти: это в значительной мере сократит объем необходимых работ при банкротстве сельхозпредприятий. Кроме того, новый закон о несостоятельности (ст. 131) требует включения этих объектов в конкурсную массу и реализации на торгах в случае конкурсного производства. Поскольку почти очевидно, что в сельской местности такие торги бесперспективны, желательно, чтобы указанные объекты еще до момента объявления предприятия несостоятельным были переданы в собственность других субъектов¹².

¹² Законом не предусмотрены последствия отсутствия покупателя на торгах, однако, в случае расторжения договора купли, средства от реализации инфраструктурных объектов

Передача объектов социальной и инженерной инфраструктуры местным органам власти также требует серьезного пересмотра бюджетного планирования: местные органы власти расходуют на аграрные программы довольно значительные объемы консолидированных бюджетов субъектов Федерации, часть этих средств должна быть переориентирована на содержание инфраструктуры в сельской местности. По сути, многие местные субсидии направлены на сохранение сельхозпредприятий, в экономическом смысле давно уже ставших хронически несостоятельными. Местные власти стремятся сохранить эти предприятия для поддержания на их территориях минимально необходимой инфраструктуры. Рациональнее не поддерживать неэффективное производство в надежде на то, что это сохранит инфраструктурные объекты, а напрямую финансировать предприятия, созданные для развития и эксплуатации этой инфраструктуры. Одновременно это решает и организационно-техническую проблему, так как переданные объекты попадают в ведение соответствующих институтов.

Во-вторых, необходимы специфические меры по сохранению инфраструктуры в ходе процедуры конкурсного производства. При реализации конкурсной массы предприятия-банкрота бюджет как один из основных конкурсных кредиторов получает свою долю поступлений от торгов. Можно предложить резервировать основную часть этих средств для финансирования работ по реорганизации местной социальной и инженерной инфраструктуры.

В каждом конкретном случае такая реорганизация требует различных подходов. В каких-то сельских районах уже существуют развитые инфраструктурные службы, там будет возникать проблема технического доведения до необходимых стандартов имеющихся инженерных сетей и передача их в соответствующие службы. В каких-то районах появится необходимость создания специальных муниципальных инфраструктурных предприятий для эксплуатации наличной сети. В любом случае потребуются единовременные расходы, которые целесообразно покрыть поступлениями в бюджет от реализации имущества банкрота на торгах.

При передаче инфраструктурных объектов в местные службы необходимо учитывать одновременно возникающую задачу трудоустройства местных жителей. Существующие инфраструктурные службы, получая новые объекты, не обязательно предпочтут местных работников для их обслуживания – это неподготовленные и часто низкоквалифицированные кадры. В связи с этим при решении инфраструктурной проблемы банкротства нужно резервировать часть средств на переподготовку местных кадров, на стимулирование инфраструктурных служб к найму местных работников.

4. Проблема сохранения фондов в сельском хозяйстве

При распродаже конкурсного имущества сельхозпредприятия по частям возникает угроза того, что это имущество покинет аграрный сектор: наиболее ликвидные фонды (в первую очередь техника) могут быть проданы в неаграрные отрасли (строительство, лесное хозяйство и т.д.). Целесообразно было бы избежать такого развития событий.

поступают в местный бюджет. Можно, по-видимому, считать, что концепция создания муниципального предприятия по эксплуатации инфраструктуры не противоречит духу закона.

Новый закон о несостоятельности дает такую возможность: Гл. IX, § 3 устанавливает особенности банкротства сельскохозяйственных организаций. По совокупности статей этого параграфа порядок конкурсных торгов при банкротстве сельхозпредприятия должен быть следующим:

- 1) на торги выставляется все предприятие как единый имущественный комплекс (выше уже указывалась целесообразность предварительного решения земельного вопроса в таком предприятии для повышения его ликвидности);
- 2) по остаточной стоимости имущество предлагается к продаже организациям, занимающимся производством или производством и переработкой сельскохозяйственной продукции и владеющим земельным участком, непосредственно прилегающим к земельному участку должника (в течение месяца);
- 3) открытые торги.

Данная процедура дает некоторые гарантии того, что имущество предприятия-банкрота сохранится для аграрного производства в области. Представляется также, что в п. 2) расширение права требования приобретения имущества не только организациями, которые соседствуют участками, но и любыми сельскохозяйственными организациями региона не будет противоречить духу закона. Это тем более так, что абсолютное большинство сельхозпредприятий страны участками земли не владеют, а арендуют ее на паях.

Для реализации установленного законом порядка целесообразно разработать инструкцию по проведению таких торгов. В этой инструкции необходимо также предусмотреть порядок изъятия из конкурсной массы имущества, переданного в лизинг и не полностью оплаченного к моменту объявления предприятия банкротом.

5. Повышение привлекательности сельскохозяйственных предприятий для внешних инвесторов

Успешность данной Программы в значительной мере зависит от того, насколько активно будут привлечены внешние инвесторы к приобретению несостоятельных сельхозпредприятий как целостных комплексов. Это резко снизит затраты бюджета на решение сопряженных с банкротством проблем.

Первым и основным требованием потенциальных инвесторов будет четкость условий проведения процедур банкротства и торгов в ходе конкурсного производства. Для этого в Программе должны быть максимально ясно и детально прописаны все процедуры, разработаны подробные инструкции всем участвующим в процедурах органам власти.

Кроме того, эти условия должны быть широко освещены в средствах массовой информации, включая Интернет. Также широко должна распространяться информация о сельхозпредприятиях, в отношении которых начато конкурсное производство. При этом такая информация должна содержать не только сведения общего характера, но и данные о потенциальной производительности такого предприятия (например, его урожайность в лучшие годы, сведения о породном составе скота, бонитете почвы, образовательном уровне кадров и т.п.).

Еще одним условием привлекательности сельхозпредприятий для приобретения их целостным производственным комплексом будет наличие земли в конкурсной массе имущества.

6. Проблема завершения земельных преобразований в сельском хозяйстве

До настоящего времени земля исключалась из процедуры банкротства сельскохозяйственных предприятий, что делало все процедуры нестабильными и негарантированными.

В связи с земельным вопросом при банкротстве сельхозпредприятия возникает несколько проблем.

1. При продаже предприятия как единого имущественного комплекса при наличии в его уставном капитале земельных угодий, которые согласно Земельному кодексу (ст. 27) являются имуществом с ограниченной оборотоспособностью, необходимо проведение закрытых торгов (ст. 110, п. 4 закона о несостоятельности). При этом вначале земля должна быть предложена соседним сельхозпредприятиям, а затем местному органу власти. Таким образом, между двумя законами возникает коллизия, которая должна быть урегулирована.
2. При ликвидации сельхозпредприятия, так же как и при его продаже как имущественного комплекса, в процедуре банкротства возникает проблема разграничения земель, находящихся на паях и сданных ему в аренду, земель, находящихся в собственности предприятия, и земель, находящихся в государственной собственности и предоставленных в пользование или аренду¹³. Эти земли должны быть разграничены на местности и внесены в кадастр, что следует завершить в первую очередь у предприятий, входящих в программу финансового оздоровления.

В процедуре банкротства должен быть решен вопрос о продлении или расторжении договоров, в результате которых указанные в п. 2) земли использовались данным предприятием.

¹³ При этом земли, предоставленные в бессрочное пользование и находящиеся под зданиями и сооружениями, принадлежащими предприятию, согласно Земельному кодексу (ст. 36) должны быть переоформлены в собственность предприятия.

5. Выводы

5.1. Оценка действующей национальной государственной агропродовольственной политики

Основная часть действующей агропродовольственной политики в России представляет собой прямую поддержку сельскохозяйственных производителей в форме бюджетных трансфертов, осуществляемую на федеральном и региональном уровнях. При этом на протяжении 1990-х гг. объем бюджетных ассигнований на сельское хозяйство постоянно снижался.

В структуре консолидированного бюджета основной объем расходов на агропродовольственный сектор последние годы приходился на региональный бюджет, а доля федерального бюджета в расходах уменьшалась. Преобладание региональных ассигнований на поддержку АПК в консолидированном бюджете имеет ряд отрицательных моментов.

Во-первых, разнообразие программ и непрозрачность их осуществления на региональном уровне затрудняют получение общей картины регулирования агропродовольственного сектора на региональном уровне.

Во-вторых, объем и структура расходов региональных бюджетов на АПК зачастую не зависит от аграрного потенциала региона, а определяется степенью стремления региональных властей к протекционизму и воссозданию распределительной системы на региональном уровне.

В-третьих, в структуре региональных бюджетных расходов более важное место занимают программы поддержки производителей; расходы же на общие услуги играют еще меньшую роль, чем в консолидированном бюджете.

В-четвертых, большая доля расходов выделяется на формирование продовольственных фондов, тогда как в федеральном бюджете расходы на закупки в продовольственные фонды практически сошли на нет.

В-пятых, преобладание в региональных бюджетах продуктовых программ объясняется тем, что каждый из регионов стремится достичь самообеспеченности по основным продуктам, причем зачастую такие субсидии выплачиваются на все продукты, без учета сравнительных преимуществ региона. Нередко это приводит к торговым войнам между регионами, к нарушению конкуренции на общероссийском рынке.

В 2002 г. в связи с общей тенденцией к централизации бюджетных расходов на поддержку АПК, а также в связи с передачей на федеральный уровень части бюджетных расходов, в частности на содержание бюджетных организаций АПК, произошло некоторое увеличение расходов на аграрный сектор в пользу федерального бюджета.

К бюджетным формам поддержки относится предоставление бюджетных услуг за счет средств бюджетов всех уровней, а также разработка и реализация программ регулирования агропродовольственного сектора.

Бюджетные услуги включают содержание управленческих структур, структур, осуществляющих фито-санитарный, технический, качественный и прочие виды контроля в продовольственной цепи, структур, предоставляющих АПК научные, консультационные, информационные и прочие услуги.

Объемы финансирования общих услуг занимают сравнительно небольшой удельный вес в совокупной бюджетной поддержке аграрного сектора. Но, кроме того, зачастую эта поддержка оказывается малоэффективной.

Так, объем финансирования бюджетных услуг должен определяться исходя из удельных нормативов затрат (на голову скота, на единицу сельхозтехники, на единицу площади высева сортовых семян и пр.). Однако до сих пор ни на федеральном, ни на региональном уровне нет четко установленных и разработанных нормативов, которые бы учитывали сложившуюся современную ситуацию: финансирование услуг до сих пор осуществляется исходя из нормативов, разработанных еще в советское время.

В расходах на НИОКР продолжается финансирование не исследовательских программ, разработка которых необходима для трансформации аграрного сектора, но сложившихся исследовательских коллективов. Эффективность многих научных исследований сомнительна. К тому же многие исследования, проводившиеся в советское время за государственный счет, сегодня вполне могут быть переведены на коммерческую основу, если они востребованы производителями.

Аналогично многие сельхозвузы не в состоянии сегодня готовить квалифицированные кадры для АПК страны, но, тем не менее, продолжают получать бюджетную поддержку. Крайне сложно оценивать эффективность расходов на сельское образование (аналогичная система действует и в финансировании науки), поскольку часть расходов осуществляется через Минобразования, и рост или снижение расходов на образование может на деле означать просто перераспределение функций между двумя министерствами. В результате отсутствует полная информация о средствах, которые получают сельскохозяйственные производители за счет бюджета, поэтому оценка эффективности расходования бюджетных средств затруднена.

Программы поддержки сельского хозяйства, в отличие от мер, направленных на предоставление бюджетных услуг, не являются обязанностью государства, они представляют собой определенный общественный договор по расходованию общественных средств на решение той или иной задачи, а это значит, что необходимость их применения должна быть обоснована и доказана.

В последние годы введена программа компенсации процентных ставок по кредитам. Она хорошо себя зарекомендовала. Кроме того, в 2001 г. была проведена реструктуризация задолженности сельхозпроизводителей, следовательно, спрос на кредитные ресурсы со стороны аграрного сектора будет расти. Но примеров работающих программ как федерального, так и регионального уровней очень мало.

В настоящее время планирование регулирования аграрного сектора осуществляется в основном путем корректировки программ, которые применялись в прошлые годы, оценки эффективности программ не проводится. Так, федеральные программы поддержки животноводства включают поддержку производства шерсти, северного оленеводства (совершенно неработающие программы), компенса-

цию затрат на комбикорма (последние годы средства практически не выделяются), а также поддержку племенного животноводства.

Это приводит к ситуации, когда часть программ, применяемых для поддержки сельского хозяйства, не достигает цели, а иногда и приводит к изъятию средств из аграрного сектора. Основная причина неэффективности мер поддержки – отсутствие долгосрочной стратегии развития сектора как на общенациональном уровне, так и в отдельных регионах.

Сложилась определенная специализация бюджетов разного уровня по поддержке сельского хозяйства: федеральный бюджет осуществляет в основном программы в области растениеводства, региональные бюджеты – в области животноводства. Это разделение компетенции в значительной мере оправдано и целесообразно, так как рынки зерна, сахара, подсолнечника имеют общенациональную природу, тогда как животноводческая продукция остается пока продукцией региональных рынков.

Все же, в целом, из-за отсутствия четкого разделения компетенций бюджетов различных уровней, с одной стороны, все без исключения регионы софинансируют многие действующие федеральные программы, а с другой, в случаях принятия собственных программ поддержки, нередко региональные программы вступают в противоречие с федеральными. Так, осуществление региональных программ товарного кредита привело к распространению практики запретов на межрегиональное перемещение продукции и бартеризации аграрных рынков. Региональные программы поддержки племенного дела также избыточно регионализируют племенную политику в сельском хозяйстве. Региональные программы поддержки лизинга конкурируют с общенациональной лизинговой программой.

Является неэффективным действующий в стране порядок организации бюджетного процесса в аграрном секторе как на федеральном, так и на региональном уровнях. Порядки расходования средств принимаются уже после утверждения бюджета, т.е. средства выделяются не на конкретную программу, а просто на строку бюджета. Очевидно, что в таких условиях ни о каком рациональном использовании средств не может идти речь. Все расходы по программам – не экономически обоснованные суммы, а результат противоборства лоббирующих групп в Парламенте. Это не есть особенность именно транзитной экономики: в других странах сумма расходов определяется также в результате лоббирования интересов различными группами. Однако в большинстве стран существует долгосрочная программа развития АПК, в которой определены не только все основные программы, но и порядки их реализации, и распределение финансирования по годам.

В противоречие Бюджетному кодексу процедура исполнения аграрного бюджета зачастую является еще менее прозрачной, чем его принятие. Например, не все расходы бюджета на АПК находят отражение в статье бюджета «Сельское хозяйство». Некоторые виды расходов, например расходы на оказание консультационных услуг, не отражаются в бюджете из-за отсутствия соответствующей строки в бюджетном классификаторе. Некоторые расходы проходят по другим статьям, например, финансирование сельского образования и социальная политика.

Бюджетные расходы на АПК не связаны с долгосрочными программами развития сектора как на региональном, так и на федеральном уровне. Это приводит к

тому, что бюджетные трансферты не решают стратегических задач аграрной политики, а направлены на финансирование либо уже сложившихся направлений субсидирования, либо на решение проблем в режиме *ad hoc*. Более того, бюджетные расходы на АПК очень часто задаются не стратегическими целями развития сектора в регионе, но бюджетным классификатором: направления субсидий, содержащиеся в бюджетном классификаторе, инициируют выделение средств на это направление независимо от реальных потребностей аграрной политики. При этом расходы на осуществление направлений аграрной политики, не нашедших своего места в классификаторе, не получают своего отражения и в бюджетном плане.

Программы поддержки АПК, учитываемые в бюджетных трансфертах, направлены исключительно на поддержку производства, в то время как Россия и все без исключения регионы стоят перед критической проблемой сельского развития. Рост производительности труда в сельском хозяйстве не может произойти без сокращения сельскохозяйственной занятости, но без развития альтернативных источников доходов в сельской местности эта проблема не может быть решена. Такого рода программы могут осуществляться не только за счет собственных расходов на АПК, но и частично за счет социальных статей расходов региональных бюджетов. Нужна консолидация средств социальных статей бюджетов и аграрного бюджета на решение проблемы развития несельскохозяйственной занятости в сельской местности.

Как на федеральном, так и на региональном уровнях в АПК создается большое количество государственных организаций, осуществляющих коммерческие операции за счет бюджетных средств. В первую очередь это относится к агентствам по закупке продовольствия в региональные фонды. Такого рода государственные структуры нарушают конкурентную среду в отрасли (и прямо запрещены антимонопольным законодательством РФ), но также ведут к неэффективному расходованию бюджетных средств и монопольному давлению на сельскохозяйственных производителей. В других сферах – таких, как кредит, лизинг сельскохозяйственной техники и некоторых других – государственные организации не создаются, но бюджетными средствами наделяются избранные (хотя и по конкурсу) коммерческие структуры, что не исключает отмеченную проблему монополизма и неэффективного расходования средств. Аграрная политика должна быть нацелена не на формирование государственных агентов по реализации той или иной функции, но на содействие образованию соответствующих рыночных институтов. В связи с этим бюджетные средства на субсидирование процентных ставок по сезонным кредитам, на субсидирование поставок сельхозтехники и скота на условиях финансового лизинга и на аналогичные направления поддержки АПК должны направляться не некоторым избранным организациям, а всем частным структурам, оказывающим подобные услуги сельскому хозяйству.

В структуре расходов на аграрный сектор продолжают преобладать меры прямой поддержки сельхозпроизводителей, т.е. в терминах ВТО – меры «желтого ящика» Соглашения по сельскому хозяйству Уругвайского раунда ГАТТ. В то же время расходы на общие услуги, а именно на формирование институтов и инфраструктуры сельского хозяйства, что наиболее дефицитно в экономиках переход-

ного типа и что входит в «зеленый ящик» (меры, не подлежащие ограничению по правилам ВТО), находят очень слабое отражение как в федеральном бюджете, так и в бюджетах субъектов Федерации.

5.2. Рекомендации по реформированию агропродовольственной политики

Решение описанных проблем агропродовольственной политики является необходимым условием эффективного развития агропродовольственного сектора России.

Необходимо переориентировать поддержку аграрного сектора в пользу мер, разрешаемых правилами ВТО, особенно на региональном уровне. Речь идет об оптимизации структуры расходов бюджетов различных уровней за счет сокращения программ прямой бюджетной поддержки. Решение этого вопроса является важным и актуальным в свете предстоящего вступления России в ВТО. Правила ВТО, направленные на либерализацию поддержки аграрного сектора, однако, не предполагают отмену поддержки как таковой, но лишь изменение ее форм. В связи с этим рекомендуется сокращение финансирования мер, наносящих серьезный ущерб функционированию рынков, а также увеличение расходов на поддержку разрешенных мер поддержки.

В работе рассматриваются меры, допускаемые правилами ВТО, и анализируются возможности оптимизации их финансирования. Основные проблемы, которые возникают на пути оптимизации поддержки в рамках мер «зеленого ящика» – это разграничение полномочий между различными уровнями бюджетной системы, оптимизация сети бюджетных учреждений, повышение эффективности предоставляемых бюджетных услуг.

В частности, рассматривается возможность оптимизации работы государственных бюджетных учреждений. Речь идет об изменении действующей практики функционирования государственных бюджетных учреждений (ветеринарной службы, гостехнадзора и семенных инспекций), через которые осуществляется финансирование бюджетных услуг.

Специфика подобных учреждений состоит в том, что помимо чисто инспекционных функций они занимаются предоставлением коммерческих услуг. При этом доходы таких учреждений от легальной коммерческой деятельности не находят отражения в бюджетах. Кроме того, государственные структуры, осуществляющие инспекционные функции, на уровне субъектов федерации нередко являются структурными подразделениями региональных органов Министерства сельского хозяйства, работу которых они призваны инспектировать, что сводит на нет весь смысл выполняемой инспекционной работы. В связи с этим требуется более четкое определение статуса подобных государственных учреждений.

И, наконец, необходимо решить вопрос, касающийся разработки единых нормативов для предоставления бюджетных услуг бюджетными учреждениями. Он напрямую связан с определением объемов финансирования как содержания подобных бюджетных организаций, так и объема бюджетных услуг. Речь идет о разработке и принятии единых нормативов предоставления бюджетных услуг по

каждому направлению поддержки с учетом сложившейся в аграрном секторе ситуации.

Анализируется проблема завершения процесса регулирования имущественных отношений с государственными унитарными предприятиями системы АПК, а также с ОАО, в которых значительная доля акций принадлежит государству как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации.

Необходимо завершить приватизацию предприятий, занимающихся коммерческой деятельностью и являющихся прибыльными, отказаться от практики сохранения участия в предприятиях с целью контроля за их деятельностью либо с целью улучшения их финансового состояния. Отношения государства с подобными коммерческими предприятиями могут и должны строиться на контрактных условиях (гражданско-правовые договоры).

Одна из важнейших задач государственного регулирования на данном этапе, являющаяся необходимым условием достижения устойчивого роста в сельском хозяйстве России, – решение проблемы развития сельской местности. Особенно важное значение эта задача приобретает в связи с необходимостью реализации Программы финансового оздоровления сельхозпредприятий, что может привести к усилению накопившихся в сельской местности проблем занятости, скрытой безработицы и пр.

Программа социального развития сельской местности должна опираться на следующие принципы:

- среднесрочный горизонт планирования мероприятий программы, что соответствует современному горизонту бюджетного планирования в России;
- устойчивость результатов программы и саморазвитие: мероприятия программы нацелены на мобилизацию средств и усилий самого населения, направленных на повышение уровня своей жизни;
- дифференцированный подход к развитию условий жизни сельского населения в зависимости от перспектив социально-экономического развития населенных пунктов и сложившихся поселенческих систем;
- ориентация мероприятий программы на современные и долгосрочные решения, исключение паллиативных, хотя и быстрых, решений;
- ориентация мероприятий программы на многофункциональное развитие сельской местности в противовес сложившемуся сельскохозяйственному развитию.

Реализация таких программ приведет к повышению качества жизни сельского населения и, как следствие, привлечет в сельскую местность квалифицированную рабочую силу и инвесторов.

Принятие рамочного закона о регулировании сельского хозяйства, устанавливающего основные границы и правила для государственной политики регулирования агропродовольственного сектора, позволит повысить эффективность агропродовольственной политики и придать ей четкую правовую основу.

Первая проблема, которую призван решить предлагаемый закон – отсутствие четкого определения сельскохозяйственного производителя, поскольку до сих пор каждый закон, касающийся сельского хозяйства, дает в своих целях собственное определение.

Следует определить сельхозпроизводителя в отличие от домохозяйств, производящих сельскохозяйственное сырье и продовольствие для личного потребления. Критерием различия между производителем и домохозяйством является товарность производства, но при современном уровне учета товарность в явном виде не подлежит мониторингу. Поэтому определение сельхозпроизводителя должно базироваться на цене минимального размера обрабатываемой земли и/или наличия продуктивного скота. При этом предполагается, что хозяйство, имеющее данное количество средств аграрного производства, не может быть полностью ориентировано на личное потребление, а производит часть продукции на рынок. Для юридических же лиц также следует ввести минимальный процент, который занимает сельскохозяйственная продукция в объеме их реализации.

Такое определение позволит уравнивать все организационно-правовые формы сельхозпроизводителей перед законодательством, даст всем сельхозпроизводителям равный доступ к программам поддержки агропродовольственного сектора.

Вторая проблема – ограничение субъектов РФ в применении на своей территории мер агропродовольственной политики, нарушающих единое рыночное пространство. К таким мерам относятся прямые субсидии на продукты, регулирование цен, в том числе путем проведения товарных и закупочных интервенций, меры, прямо или косвенно ограничивающие ввоз и вывоз товаров за пределы субъекта федерации, и другие меры, приводящие к ограничению конкуренции на рыночном пространстве Российской Федерации. Закон относит такие меры к исключительной компетенции федеральных органов власти и запрещает на региональном уровне вводить такие программы, а также софинансировать федеральные программы, направленные на регулирование рынков.

Кроме того, серьезной остается проблема межведомственных согласований по вопросам проведения агропродовольственной политики. В настоящее время эффективность поддержки агропродовольственного сектора существенно ограничена необходимостью согласовывать применение той или иной меры поддержки. Так, из-за длительных согласований два года подряд интервенции на зерновом рынке начинались существенно позже, чем решение об этом принималось в Министерстве сельского хозяйства. Наше предложение заключается в том, чтобы с момента принятия закона о государственных программах регулирования сельского хозяйства все решения о конкретных сроках начала и окончания проведения программ в рамках закона принимались в Министерстве сельского хозяйства, причем Министр сельского хозяйства в такой ситуации несет всю полноту ответственности за эффективность реализации программ агропродовольственной политики.

Необходимость увеличения горизонта бюджетного планирования в агропродовольственном секторе объясняется тем, что субъекты рынка планируют свою деятельность на 3–4 года вперед и нуждаются в предсказуемой агропродовольственной политике на этот период. В связи с этим мы считаем необходимым принятие закона о государственных программах агропродовольственной политики на среднесрочную перспективу, который бы содержал исчерпывающий перечень мер поддержки агропродовольственного сектора, которые будут применяться в этот период с примерными бюджетными ориентирами, которые могли бы пересматриваться в рамках ежегодного бюджетного процесса, но, тем не менее, да-

вать возможность субъектам рынка иметь среднесрочные ориентиры для своего функционирования.

Формулировка мер агропродовольственной политики в терминах государственных программ также важна для создания системы мониторинга эффективности государственной политики в сфере агропродовольственного сектора.

Каждая из программ должна содержать описание целей и задач, на достижение которых она направлена, а также систему качественных и количественных индикаторов, с помощью которых можно оценить эффективность осуществления программы.

Оценка эффективности проводится как Министерством сельского хозяйства, так и Независимой комиссией. Результаты первой должны отражаться в ежегодном докладе Министерства сельского хозяйства, в котором он отчитывается перед обществом о реализации агропродовольственной политики в предыдущем году, включая степень достижения целей каждой из программ на основе изменения индикаторов эффективности программ.

Кроме того, Независимая комиссия, оценивающая результаты агропродовольственной политики, представляет собственное Заключение, содержащее оценку степени достижения поставленных целей по каждой из программ и целей государственной агропродовольственной политики, а также рекомендации комиссии по прекращению или корректировке программ.

Изменения в агропродовольственной политике, предусмотренные государственным докладом Министра сельского хозяйства и Заключением Независимой комиссии, отражаются в законе «О государственных программах агропродовольственной политики» на следующие 3–5 лет.

Для осуществления такого рода контроля за эффективностью государственных расходов необходимо соответствие формы отражения бюджетных расходов в структуре бюджета применяемым государственным программам и декларируемым целям политики. В то же время мониторинг бюджетных расходов на АПК практически невозможен из-за существующей структуры бюджетного классификатора. Он не предназначен для отражения целей и функций государственной политики, более того, многие важные функции, реально осуществляемые государством, не отражаются в бюджете из-за отсутствия соответствующих разделов.

Еще одна важная проблема – неполнота классификатора. Бюджетные средства на поддержку АПК представлены в функциональной классификации не в полном объеме. Так, бюджетные расходы на поддержку сельского образования, науки и др. отражаются по другим статьям. Необходимо также максимально детализировать расходы по статье «Прочие», что особенно актуально для региональных бюджетов, где зачастую раздел «Прочие» по размерам сопоставим со всем остальным аграрным бюджетом.

Именно поэтому для совершенствования управления государственными расходами на сельское хозяйство и обеспечения максимальной прозрачности бюджетных расходов на аграрный сектор необходимо изменить структуру бюджетного классификатора расходов на сельское хозяйство. В работе вносятся предложения по внесению изменений в бюджетный классификатор.

Поскольку разнообразие мер поддержки сельского хозяйства на региональном уровне очень велико, а правила ВТО требуют нотификации всех мер поддержки,

в том числе региональных, необходимо иметь возможность идентифицировать применяемые меры с федерального уровня. В то же время зачастую невозможно без изучения порядка расходования средств по той или иной программе определить, относится ли она к мерам «зеленого» или «желтого ящика». Поэтому предлагается сделать срез всех мер поддержки АПК, применяемых в настоящее время в регионах России, путем сбора и изучения не только региональных бюджетов, но и порядков расходования средств на поддержку АПК. Для этого должна быть создана специальная комиссия. После того как применяемые меры будут классифицированы, следует обязать регионы нотифицировать все изменения мер поддержки и их порядков в федеральных органах власти, подобно тому как это делают страны-члены ВТО. Необходимо принятие соответствующего Постановления Правительства.

Предлагаемые изменения на федеральном и региональном уровнях сделают более обоснованной позицию России на переговорах с ВТО, а также сделают аграрный бюджет более прозрачным как для участников рынка, так и для анализа эффективности бюджетных расходов на аграрный сектор.

Правовая неурегулированность проблемы равного доступа к рыночной информации в АПК становится фактором несправедливой конкуренции на рынке агропродовольственной продукции: крупные компании, имеющие возможность собирать собственную информацию о рынках, или компании, имеющие доступ к официальной информации, получают рыночные преимущества перед остальными. Кроме того, неравный доступ к официальной информации становится фактором коррупции в органах управления АПК.

Информационное обслуживание субъектов агропродовольственных рынков должно быть признано одним из первоочередных направлений государственной аграрной политики. Необходимо законодательно признать, что рыночная информация является одним из важнейших факторов производства, существенно влияющих на конкурентность рынков. Необходимо создать законодательные предпосылки для равной доступности всех агентов рынка к информации об аграрной политике, о состоянии рынков, технологической информации. Информационное обслуживание АПК должно стать не актом доброй воли должностных лиц, а их прямой обязанностью.

Законом должен быть установлен перечень данных, которые государство обязуется собирать и распространять среди субъектов рынка. Необходимо законодательно установить обязательность проведения аэрофотосъемки с космических объектов для нужд сельского хозяйства и земельного кадастрирования, а также условия доступа к этим данным. Нужно разграничить ответственность различных органов государственной власти в сборе и распространении информации, запретить платность распространения общедоступной информации (в соответствии с установленным в данном законе перечнем) как для органов власти одного уровня, так и для субъектов рынка.

Одна из основных задач государственной аграрной политики – обеспечение безопасности продовольствия для населения. С целью защиты интересов конечного потребителя продовольствия в стране и регулирования агропродовольственной внешней торговли с точки зрения продовольственной безопасности в мировой практике используется Международный Продовольственный кодекс (*Codex*

Alimentarius), поддерживаемый ФАО (Продовольственной и аграрной организацией).

Предлагается в соответствии с Международным Продовольственным кодексом разработать Продовольственный кодекс РФ (*Codex Alimentarius*), представляющий единый свод стандартов, правил и регламентов, регулирующих производство, переработку, транспортировку, хранение, реализацию продовольственных товаров и сырья для его производства.

Попыткой решить проблему финансового состояния производителей стало принятие в июле 2002 г. закона «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей». Однако за год действия закона стало ясно, что его принятие не стало достаточным условием решения проблемы, поскольку он не затрагивает более глубоких проблем, решение которых требует шагов, выходящих за рамки реструктуризации задолженности и реорганизации предприятий. При этом и реализация самого закона существенно затруднена по ряду причин. В их основе лежит сохраняющийся диспаритет цен, не позволяющий производителям выполнить условия реструктуризации, а также необходимость банкротства неэффективных предприятий и отсутствие сильной политики сельского развития, направленной на формирование альтернативной сельской занятости. Не на последнем месте стоят бюрократические препятствия, связанные с оформлением документов.

Повышение эффективности сельскохозяйственного производства и снижение убыточности сельскохозяйственных предприятий требует решения более широкого круга проблем, чем реструктуризация задолженности сельхозпроизводителей.

В частности, требует решения проблема сельской занятости, поддержания социальной инфраструктуры, находящейся в ведении сельхозпредприятий, совершенствование процедур санирования и банкротства. При банкротстве сельхозпредприятий необходимо обеспечить сохранение активов сельхозорганизаций на территории того субъекта Федерации, где находится сельхозпредприятие. Кроме того, требуется разработать механизм учета земельных отношений при проведении банкротства сельхозпредприятий. Важно также по возможности стремиться сохранить сельхозпредприятие как целостный комплекс. Решение проблем, возникающих при банкротстве сельхозпредприятий, предлагается в проекте Программы снижения уровня несостоятельности в сельском хозяйстве.

Реализация программы предполагает внесение изменений в следующие законы.

- О внесении изменений в ст. 178 Федерального закона № 127-ФЗ «О несостоятельности» (банкротстве).
- Закон о предоставлении налоговых льгот предприятиям и индивидуальным предпринимателям, представляющим работу населению на территории сельхозорганизаций, ликвидированных в ходе конкурсного производства.
- Закон «О перераспределении субсидий сельскому хозяйству в ходе банкротства и ликвидации сельскохозяйственных организаций». Этот закон позволит создать финансовую основу для реабилитации сельского населения и под-

держания социальной инфраструктуры на территории предприятий-банкротов.

- Постановление Правительства РФ о мероприятиях по выявлению несостоятельных сельхозпредприятий.
- Инструкция для органов управления АПК по реализации Программы снижения уровня несостоятельности в сельском хозяйстве.
- Порядок информирования потенциальных инвесторов о процедурах банкротства в сельском хозяйстве.

Результатом реализации Программы станет повышение эффективности сельскохозяйственного производства и снижение уровня убыточности сельскохозяйственных предприятий.