Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Шагайда Н.И., Узун В.Я., Гатаулина Е.А., Янбых Р.Г.

Оценка уровня поддержки сельского хозяйства и разработка механизмов синхронизации федеральной и региональных аграрных политик в условиях членства России в ВТО

Москва 2015

Electronic copy available at: http://ssrn.com/abstract=2672057

Аннотация. Проанализировано распределение полномочий по поддержке сельского хозяйства между федеральным центром и субъектами РФ, проведена сравнительная оценка уровней поддержки сельхозпроизводителей по субъектам РФ, в т. ч. за счет мер янтарной и зеленой корзин; дана оценка влияния мероприятий янтарной корзины на единство аграрного рынка в целом, а также на рынки основных видов продукции. На основе изучения опыта США, ЕС, Канады и результатов анализа практики России предложены меры по синхронизации федеральной и региональных аграрных политик, обеспечения их соответствия требованиям ВТО.

Шагайда Н.И., руководитель Центра агропродовольственной политики ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Узун В.Я., главный научный сотрудник Центра агропродовольственной политики ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Янбых Р.Г., старший научный сотрудники Центра агропродовольственной политики ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Гатаулина Е.А., старший научный сотрудники Центра агропродовольственной политики ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2014 год.

Electronic copy available at: http://ssrn.com/abstract=2672057

Оглавление

Введение **4**

1. Анализ теории и практики формирования федеральной и региональных аграрных политик **4**

1.1.Методические подходы к синхронизации аграрных политик 4

1.2. Роль и механизмы поддержки сельского хозяйства США 13

1.3. Роль и механизмы поддержки сельского хозяйства из общего бюджета ЕС и национальных бюджетов членов ЕС 21

2.Анализ уровня, структуры и механизмов поддержки сельского хозяйства субъектов РФ **29**

2.1. Сравнительный анализ уровня, структуры, источников и направлений государственной поддержки по субъектам РФ 29

2.2. Анализ синхронности федерального и региональных механизмов поддержки 42

3.Сравнительный анализ влияния мер янтарной и зеленой корзин на развитие сельского хозяйства и рынки основных продуктов **54**

3.1. Оценка влияния искажающих рынок мероприятий на развитие сельского хозяйства регионов 54

3.2. Оценка влияния искажающих рынок мероприятий на рынки основных видов продукции 58

4. Синхронизация федеральной и региональных аграрных политик **61**

4.1. Совершенствование процедур формирования аграрного бюджета 61

4.2. Изменение полномочий Федерации и регионов по регулированию механизмов использования аграрного бюджета 63

4.3. Переход к мерам несвязанной поддержки доходов и инвестиций 68

4.4. Квотирование янтарной корзины и оборот квот 84

Заключение **90**

Список используемой литературы **97**

Введение

Современная аграрная политика РФ представляет собой совокупность механизмов, реализуемых на федеральном, региональном уровнях в области сельского хозяйства и сельского развития. После вступления страны в ВТО, вхождения в экономические объединения ЕЭП, ЕАЭС политика на федеральном уровне строится с учетом соответствующих международных документов. Полномочие по государственной поддержке сельского хозяйства в России передано субъектам РФ. Вместе с тем, обязательства по международным договорам лежат на стране в целом. При этом деятельность регионов может нарушить международные обязательства России. Актуальной целью исследования является анализ федеральной, региональной аграрной политики, выявление противоречий между ними, разработка предложений по их синхронизации с целью обеспечения приоритетов национального развития и выполнения обязательств страны.

В экономической литературе имеется множество публикаций, характеризующих федеральную аграрную политику и ее эффективность [5,6,20,24]. Меньше внимания уделяется анализу рассогласований между федеральной и региональными аграрными политикам, выявлению причин существенных различий в политике соседних субъектов РФ, находящихся в сходных природно-экономических условиях. Существуют также различия в методических подходах к отбору мер господдержки и механизмов их осуществления в федеральной Госпрограмме, Госпрограммах субъектов РФ и в соглашении по сельскому хозяйству ВТО. Именно этим различиям, оценке их допустимости с позиций экономической теории и практики государственной поддержки в разных странах - с федеральным устройством и в Европейском Союзе - уделено основное внимание в данной работе.

1. Анализ теории и практики формирования федеральной и региональных аграрных политик

1.1.Методические подходы к синхронизации аграрных политик

Под синхронизацией государственной политики поддержки сельского хозяйства в данной работе понимается приведение федеральной политики поддержки и политик поддержки в субъектах РФ к состоянию, которое обеспечивает выполнение

обязательств, принятых Россией при подписании Протокола о присоединении к ВТО и Соглашения о единых правилах государственной поддержки сельского хозяйства на территории ЕЭП [17]. Синхронизация зависит от ряда факторов, основные из которых рассмотрены ниже.

Распределение полномочий по финансированию поддержки между федерацией и ее субъектами. Распределение полномочий по поддержке сельского хозяйства между уровнями власти может регулироваться Конституцией, конституционными законами, иными нормативно-правовыми актами, в которых указаны полномочия каждого уровня власти. В зависимости от распределения полномочий принципы поддержки могут существенно различаться.

В государствах с федеральным устройством и в ЕС господдержка сельского хозяйства имеет многоуровневый характер. Сельхозпроизводители могут получать поддержку из федерального бюджета, бюджетов субъектов федерации, а также из муниципальных бюджетов. В ЕС поддержка оказывается из союзного бюджета, из национальных бюджетов, из бюджетов субъектов федерации (например, в ФРГ) и местных бюджетов.

В России поддержка сельского хозяйства является предметом совместного ведения федеральных и региональных органов управления, однако согласно федеральному закону от 06.10.1999г. N 184-ФЗ осуществляться она должна за счет средств субъектов РФ, то есть ответственность возложена на субъекты РФ**.** Из этого правила есть два исключения: допускаются субвенции из федерального бюджета на меры, предусмотренные федеральными целевыми программами. Исходя из положений этого закона, финансирование поддержки сельского хозяйства из бюджетов субъектов РФ считается основным, а средства из федерального бюджета считаются софинансированием, несмотря на то, что федеральный бюджет в целом по России выделяет на поддержку сельского хозяйства больше средств, чем бюджеты субъектов РФ. Особенно странно называть софинансированием средства из федерального бюджета в отдельных субъектах, где доля федеральных средств в 5-10 раз выше, чем региональных.

Путаница в распределении полномочий и определениях привела к тому, что Росстат перестал учитывать трансферты из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ в сумме средств, расходуемых из федерального бюджета на поддержку сельского хозяйства**.** Они включаются в доходную часть бюджета субъекта РФ, а за-

тем вместе с выделенными субъектом РФ собственными средствами – как расходы регионального бюджета – направляются на поддержку сельского хозяйства.

При сложившемся распределении полномочий у федеральных властей не возникают финансовые обязательства перед сельхозпроизводителями. Последние лишены возможности обратиться в суд при отказе в выделении федеральных субсидий. Как будет показано ниже, такие обязательства не возникают и у властей субъектов РФ.

Распределение мер поддержки между уровнями управления. В некоторых странах используется принцип - одно мероприятие - один источник финансирования (США, ЕС). При этом каждый уровень управления вводит свои меры по поддержке сельского хозяйства и финансирует их. Как правило, финансирование таких мер из бюджетов других уровней запрещено. Например, в ЕС меры поддержки сельского хозяйства, относимые к янтарной корзине, осуществляются из общего бюджета ЕС. То же и в США: мероприятия, финансируемые из федерального бюджета, не софинансируются из бюджетов отдельных штатов. Меры янтарной корзины искажают рынок. Если применяют их, то рынок перестает быть единым. В федеративных государствах и ЕС аграрный рынок является единым, поэтому применение мер янтарной корзины из регионального бюджета не допускается. Несмотря на однозначный теоретический посыл, в России это не так. Во многих субъектах РФ суммы расходов по мерам янтарной корзины растут, в том числе и после вступления России в ВТО. Кроме того, по законодательству РФ федеральные власти не наделены полномочиями по ограничению сумм расходов на меры янтарной корзины в субъектах РФ. Это означает, что федеральные органы не смогут гарантировать выполнение обязательств перед ВТО по разрешенному уровню государственной поддержки сельского хозяйства, так как поддержка осуществляется из двух бюджетов.

Поддержка из бюджетов субъектов РФ в виде мер янтарной корзины нарушает равные условия конкуренции производителей из разных регионов за рынки сбыта. Регионы с высоким уровнем затрат и высоким уровнем государственной поддержки могут вытеснять с рынка производителей с низкими затратами, но находящимися в регионах, где уровень господдержки незначителен.

Софинансирование. В России выделение средств из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ осуществляется при условии, что субъект тоже выделит из своего бюджета средства на реализацию данного мероприятия. Такой порядок фи-

нансирования позволяет федеральным властям разделить с региональными властями ответственность за мероприятие и быть уверенными, что регионы поддерживают его и считают эффективным. В Канаде[1] тоже широко применяется софинансирование. Однако оно означает, что федерация и провинция принимают на себя обязательство по выделению субсидий сельхозпроизводителю на одну цель в определенной пропорции. Каждый уровень отвечает перед фермером по своим обязательствам.

В России софинансирование порождает огромные трудности, связанные с необходимостью синхронизации решений федеральных и региональных органов власти. На первом этапе при принятии федерального бюджета необходимо для каждого субъекта РФ указать суммы трансфертов по каждой мере поддержки. При принятии региональных бюджетов трансферты из федерального бюджета должны быть включены в доходы, а затем в расходы по каждому мероприятию. По каждой мере надо указать финансирование из бюджета субъекта РФ с учетом нормативов Госпрограммы и нормативно-правовых актов федеральных ведомств. Все меры должны быть увязаны и с Госпрограммой субъекта РФ. Если выявятся рассогласования, например, недостаток средств в региональном бюджете на какое-то мероприятие федеральной Госпрограммы, необходимо провести новый раунд согласований.

Второй этап согласований начинается при заключении соглашений между субъектами РФ и Минсельхозом РФ. В соглашении кроме финансовых показателей указаны около 100 целевых индикаторов, значения которых влияют на сумму выделяемых субъекту РФ из федерального бюджета средств. При возникновении разногласий по любому из индикаторов, необходимо провести процедуру согласований. При изменении значения индикатора изменятся суммы финансирования или софинансирования. Это приводит к тому, что вновь нужно вернуться к первому этапу.

Третий этап наступает при распределении субъектом РФ лимитов средств между получателями. Если заявки превышают лимиты, необходимо либо отказывать заявителям, либо начинать процедуры корректировки лимитов, целевых показателей, а также бюджетов – регионального и федерального.

Так как каждая процедура корректировки занимает длительное время, то сельхозпроизводители первую половину года не знают многих ставок и сумм субсидий.

[1] Материалы по Канаде предоставлены Строковым С.Н., к.э.н., атташе по сельскому хозяйству посольства России в Канаде

В такой ситуации им трудно планировать деятельность, особенно финансовые потоки.

Софинансирование осуществляется с учетом ***бюджетообеспеченности*** субъектов**.** Лимиты средств из федерального бюджета для регионов с высоким уровнем бюджетообеспеченности снижаются, а с низким уровнем – повышаются. Соответственно, сельхозпроизводители в регионах с высоким уровнем бюджетообеспеченности получают меньше поддержки, а в регионах с низким уровнем - больше. Такой подход нарушает равные условия конкуренции сельхозпроизводителей. Часто субъекты с высоким уровнем бюджетообеспеченности исправляет эту ситуацию, компенсируя недополученные из федерального бюджета средства путем повышения уровня поддержки за счет своего бюджета.

Доведение субъектам РФ лимитов субсидий из федерального бюджета и правила распределения лимитов субсидий между сельхозпроизводителями. Распределение средств федерального бюджета между субъектами производится по каждой мере поддержки. Правила распределения между субъектами РФ утверждаются специальными постановлениями Правительства РФ и приказами Минсельхоза РФ. Однако право разработки конкретных методик распределения средств между сельхозпроизводителями по каждой мере поддержки предоставлено самим субъектам РФ. При этом субъекты РФ различаются не только методиками, но и лимитами. Если лимит исчерпан, то заявка сельхозпроизводителя на субсидии будет отклонена или причитающиеся суммы пропорционально уменьшены, не взирая на размер утвержденной ставки. То есть у властей субъектов РФ не возникает обязательств. Сельхозпроизводители могут подать заявку на получение субсидий, но гарантии ее удовлетворения в нормативно-правовых актах нет. В результате сельхозпроизводители с однотипными характеристиками в одном субъекте РФ получит поддержку, а в другом – нет. Или получат разные уровни поддержек. Асинхронность правил предоставления субсидий на федеральном и региональных уровнях - ключевая проблема действующей системы господдержки.

Распределение лимитированной суммы приводит к трем возможным ситуациям:

-к излишку и возврату федеральных средств. Если сумма заявок сельхозпроизводителей по данной мере меньше лимита, то излишние средства должны быть возвращены в федеральный бюджет;

-к недостатку средств для удовлетворения новых заявок по данной мере. Как правило, именно такая ситуация чаще всего имеет место. Рекомендаций на этот счет в федеральных нормативно-правовых документах нет. Как правило, решения принимают чиновники, отвечающие за предоставление субсидий. Претенденты в такой ситуации могут получить ответ: лимит на этот год исчерпан. В субъекте могут действовать и другие правила: например, по мере очередности поступления заявок. Иногда заявки аккумулируются до определенного срока, затем лимит делится на сумму заявок и всем ставки снижают пропорционально.

Допускается обращение субъекта РФ в Минсельхоз РФ с просьбой об увеличении суммы средств на данное мероприятие из-за превышения суммы заявок над лимитом. Минсельхоз РФ ежеквартально перераспределяет средства от субъектов, недоиспользующих лимиты, к субъектам, подавшим заявки на увеличение суммы субсидий по данному мероприятию в ручном режиме;

-к недостатку средств для удовлетворения потребности по ранее принятым обязательствам государства по выплате субсидий. По целому ряду мер у государства возникают обязательства по выплате субсидий в течение ряда лет (например, по субсидированию инвестиционных кредитов – на 8-15 лет). Выделяемых на текущий год лимитов средств в 2012-2013 гг. на выплату субсидий по старым обязательствам государства не хватало и, по данным Минсельхоза РФ, на 01.01.2014г. долг составил 33 млрд. руб., основная часть которого (около 80%) приходилась на федеральный бюджет [7].

Лимитирование средств субсидий, отсутствие резервных фондов и иных способов удовлетворения заявок сельхозпроизводителей, выполнивших установленные требования, приводит к ограничению их доступа к господдержке. Иногда фактический доступ к субсидии получают менее 10% потенциальных претендентов.

Защита конкуренции. Бюджетные средства по отдельным мерам янтарной корзины распределяются между сельхозпроизводителями России на конкурсах. Когда бюджетные средства лимитированы и спрос на них явно выше лимита, распределение проводится на основе конкурса. Субсидии получают только победители. Такой порядок распределения нарушает равные условия конкуренции, поэтому многие страны при распределении средств по мерам янтарной корзины его не используют.

Вполне очевидно, что проведение конкурсов требует больших затрат времени чиновников органов управления федерального уровня и субъектов РФ. Отчасти по

этой причине к конкурсам допускается относительно небольшое количество сельхозпроизводителей, в основном крупных. Конкурсное распределение также нарушает российский федеральный закон «О защите конкуренции» (ст.4 п.20, 135-ФЗ от 26.07.2006 г.).

Система планирования потребности в субсидиях. Она отличается по связанным и несвязанным мерам поддержки. Меры янтарной корзины, как правило, предусматривают выделение субсидий на конкретный продукт (группу продуктов) или ресурс (группу ресурсов). Так как продажа продукта или приобретение ресурса сильно меняется по годам, точный прогноз потребности в субсидиях на очередной год сделать нельзя. Однако в бюджете на каждый год требуется и указывается конкретная суммы субсидий по каждой мере. Фактическая потребность в субсидиях может существенно отклоняться от плановой. Формирование резервов для этой ситуации не предусмотрено. Бюджеты субъектов РФ в случае неполного расхода федеральных средств обязаны вернуть их в конце года. Это порождает стремление субъектов РФ запрашивать больше средств федерального бюджета, а при образовании излишков – любой ценой их израсходовать.

Переход к несвязанным мерам поддержки коренным образом меняет ситуацию. В соответствии с Соглашением по сельскому хозяйству ВТО ставки несвязанных мер поддержки определяются не по конкретным видам продукции, а в расчете на 1 условный гектар, условную голову скота или единицу других ресурсов. При расчете ставок используют не прогнозные данные за текущий год, а фактические данные прошлых лет. Это позволяет рассчитать ставки субсидий или, при заданных ставках, суммы субсидий на очередной год достаточно точно и довести информацию до сельхозпроизводителей до начала года.

Переход на несвязанные поддержки позволят выполнить основные принципы господдержки, прописанные в законе о развитии сельского хозяйства, и которые сейчас нарушены:

-*доступность господдержки.* Сложившиеся механизмы осуществления мероприятий господдержки обеспечивают их доступность лишь для небольшой части сельхозпроизводителей. Например, в 2012 г. новые субсидируемые инвестиционные кредиты получили 7,9 % сельскохозяйственных организаций (далее –СХО), 0,2% крестьянских (фермерских) хозяйств (КФХ), краткосрочные кредиты - соответственно, 13,3 и 0,2 %;

- *адресность господдержки.* Она тоже сейчас не обеспечивается. Федеральный бюджет не выделяет деньги непосредственно сельхозпроизводителям. Средства перечисляются бюджетам субъектов РФ с множеством условий. Сельхозпроизводитель может быть лишен господдержки из-за того, что субъект РФ не выполнил какие-то из показателей;

-*доступность информации о господдержке.* Существующие механизмы господдержки приводят к тому, что информация о ставках и условиях господдержки доводится до сельхозпроизводителей с большим опозданием.

-*единство аграрного рынка, равные условия конкуренции.* Использование несвязанных мер поддержки позволит сохранить единство аграрного рынка и равные условия конкуренции сельхозпроизводителей.

Контроль обязательств по господдержке. Несогласованность федеральной и региональных политик может возникнуть из-за того, что в результате решений субъектов РФ возрастают федеральные обязательства и наоборот. В ряде случаев обязательства из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ растут из-за решений хозяйствующих субъектов.

Например, субъект РФ в пределах выделенного лимита средств на субсидирование процентной ставки по инвестиционным кредитам может своим решением в конце года включить в число субсидируемых крупный кредитный договор. Выплаты субсидий по текущему году будут невелики, но в последующие 8-15 лет федеральный бюджет вынужден будет выплачивать по этому договору крупные суммы денег. Увеличение выплат произойдет в случае реструктуризации долгов или продлении срока возврата кредита. Именно по этим причинам в 2012-2013 гг. у федерального и региональных бюджетов возникли долги по субсидиям на возмещение процентных ставок. Учитывая долгосрочные обязательства бюджетов по этой мере (в 2014г. государство берет обязательства по выплатам субсидий до 2029 г.), проблема эта будет возникать и в будущем.

Для того чтобы не происходил неконтролируемый рост обязательств по выплате субсидий в каждом решении о таких выплатах необходимо указывать максимальные суммы, которые могут быть выплачены. Превышение этих сумм не должно допускаться. Это касается ранее возникших обязательств. На будущее от таких мер целесообразно отказаться и субсидировать часть затрат на инвестиции.

Механизмы формирования федерального и региональных аграрных бюджетов. Формирование аграрного бюджета является частью аграрной политики. Существуют разные подходы к формированию аграрного бюджета федерации и ее субъектов.

В США сумма федеральной поддержки сельского хозяйства формируется за счет средств федерального бюджета. Они расходуются на осуществление федеральных средств поддержки. Каждый штат формирует свой бюджет для поддержки сельского хозяйства, и эти средства расходуются на региональные меры поддержки.

В Канаде средства на поддержку сельского хозяйства формируются за счет федерального и региональных бюджетов. По каждому мероприятию 50% сумм поддержки оплачивает федеральный бюджет, остальные 50% - региональный бюджет.

В ЕС общий бюджет формируется из 4-х источников:

-пошлины на импортируемую сельхозпродукцию и продовольствие (в ЕС – вся сумма поступлений за минусом расходов на осуществление таможенного контроля);

-отчисления от гармонизированного НДС, собранного в стране (в ЕС - 0,3%);

-отчисления от валового национального дохода страны (в ЕС - 0,755%);

-другие доходы (налоги на доходы служащих ЕС, штрафы, профицит бюджета и др.)[2].

Использование импортных пошлин в качестве источника средств господдержки сельского хозяйства позволяет увязать импортозависимость и уровень поддержки. При росте импортозависимости поддержка сельского хозяйства возрастает и, наоборот, при снижении - сокращается. Регионы, где доля импортных продуктов выше, больше средств вносят на поддержку сельского хозяйства. Формирование аграрного бюджета за счет части НДС и ВНД позволяет привлечь к поддержке сельского хозяйства наиболее богатые регионы.

В России аграрный бюджет формируется за счет федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и муниципалитетов. Основная часть средств федерального бюджета перечисляется в регионы в виде целевых трансфертов на осуществление конкретных мер господдержки. Самые богатые и больше всех потребляющие (в т.ч. и импортное) продовольствие субъекты Федерации - Москва и Санкт-Петербург - в обеспечении продовольственной безопасности страны не участвуют. Значительные средства в бюджет поступают за счет импортных пошлин, но они не используются для поддержки сельхозпроизводителей. То есть, федеральный бюджет получает

средства от ввоза продовольствия, но не тратит их для обеспечения собственного продовольствия, т.е. не синхронизированы импорт и господдержка.

Необходимость синхронизации аграрной политики с положениями экономической, региональной и финансовой политики РФ. Отраслевое ведомство должно выстраивать свою политику в соответствии с принципами и целями финансовой, экономической региональной политики, а не подменять их. Однако сейчас Минсельхоз РФ учитывает территориальную дифференциацию уровня социально-экономического развития регионов, определяя финансирование на основе бюджетообеспеченности. В своей деятельности он пытается использовать программно-целевой метод управления, ориентируясь в финансировании на целевые показатели отдельного региона. Пытается ввести ответственность регионов за целевое и эффективное использование межбюджетных трансфертов, используя механизм софинансирования, хотя он является спорным с позиции эффективности политики государственной поддержки в сельском хозяйстве, может усиливать дифференциацию регионов. Минсельхоз обременен обязательствами по финансированию мер социального развития села. Фактически, Минсельхоз РФ выходит собственно за рамки компетенции в области управления сельским хозяйством, вторгаясь в сферу деятельности, которая больше подходит ликвидированному недавно Минрегиону РФ или действующему Минфину РФ.

1.2. Роль и механизмы поддержки сельского хозяйства США

Государственная система управления США включает в себя следующие уровни органов власти: федеральные, штатов и местные - окружные. Основная часть расходов по регулированию и поддержке сельского хозяйства идет через федеральный бюджет (по оценкам Овчинникова О.Г. - примерно 85%) [11].

В таблице 1 приводятся последние доступные данные ОЭСР за 2010-2012 гг. в агрегированном виде. Методология расчета доступна на сайте ОЭСР [35]. Поддержка учитывает, как денежные выплаты, так и неденежные (уровень защиты через тарифно-таможенные меры, потери бюджета от льгот, представляемых сельхозпроизводителям, и т.д.)

Таблица 1. Уровень совокупной поддержки сельхозпроизводителей США

Полученные трансферты	2010	2011	2012	2010	2011	2012
	млн. дол. США			% к совокупной поддержке		
Стоимость производства (у ворот фермы)	334930,7	380773,1	396446,9	X	X	X
I Оценка поддержки производителей (PSE)	27973,16	31596,36	30170,42	20,6	22,0	19,3
A. Поддержка на основе производства продукции	3 798,99	3 721,30	3 595,92	2,8	2,6	2,3
A1. Поддержка рыночной цены	3 434,58	3 644,57	3 065,83	2,5	2,5	2,0
A2. Выплаты на объем производства	364,4	76,73	530,1	0,3	0,1	0,3
B. Платежи на основе использования ресурсов	9 712,39	10 087,07	9 808,16	7,1	7,0	6,3
B1. Субсидирование оборотных ресурсов	3 069,34	3 318,91	3 188,63	2,3	2,3	2,0
B2. Субсидирование основных фондов	1 682,21	1 765,74	1 906,03	1,2	1,2	1,2
B3. Субсидирование услуг на ферме	4 960,84	5 002,43	4 713,50	3,7	3,5	3,0
C. Платежи на основе текущих площадей, поголовья, реализации, прибыли (чистого дохода) (производство требуется)	6 118,94	9 320,69	8 080,77	4,5	6,5	5,2
E. Платежи на основе не текущих площадей с/х угодий, поголовья, реализации, прибыли (чистого дохода) (производство не требуется)	5 734,84	5 799,81	5 906,58	4,2	4,0	3,8
F. Поддержка, основанная на неторварных критериях	2 608,00	2 667,50	2 779,00	1,9	1,9	1,8
F1. Долгосрочный вывод ресурсов из оборота	2 513,00	2 566,50	2 729,00	1,8	1,8	1,7
F2. Осуществление деятельности без выпуска сельхозпродукции	0	0	0	0,0	0,0	0,0
F3. Другие платежи, основанные на неторварных критериях	95	101	50	0,1	0,1	0,0
***G.* Прочие формы поддержки**	0	0	0	0,0	0,0	0,0
Процентный уровень поддержки производителя (PSE), %	7,78	7,73	7,12	0,0	0,0	0,0
II. Оценка общих мер поддержки (GSSE)	69845,73	71 538,88	81 446,42	51,4	49,8	52,1
H Научные и прикладные исследования	2 293,00	2 324,00	2 683,00	1,7	1,6	1,7
J. Государственные инспекции	1 065,00	1 079,00	1 044,00	0,8	0,8	0,7
K. Инфраструктура	4 296,93	320,08	4 074,35	3,2	0,2	2,6
L. Маркетинг и продвижение товара	60014,60	65 663,60	72 068,40	44,2	45,7	46,1
M. Государственные фонды	24	1	1	0,0	0,0	0,0
N. Прочие меры общего характера	2 152,20	2 151,20	1 575,67	1,6	1,5	1,0
III. Оценка поддержки потребителей (CSE)	32796,96	35 693,70	40 958,64	24,1	24,8	26,2
Оценка поддержки потребителей в процентном выражении (CSE,%)	13,43	12,63	13,76	X	X	X
Совокупная оценка поддержки (TSE)	**135868,8**	**143778,1**	**156355,6**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Источник: ОЭСР. PSE Database for USA

Из таблицы 1 следует, что при стоимости сельскохозяйственного производства в 396 млрд. дол. США в 2012 г., совокупная поддержка аграрного сектора составила 156,4 млрд. дол. США, или почти 40% от стоимости (для сравнения, в РФ этот показатель для 2012 г. 17%). Это подтверждает высокий уровень субсидирования аграрного сектора. Однако основная поддержка идет не через поддержку производителям (PSE), на которых приходится всего около 20% всей поддержки, а через финансирование общих мер (более 50% в структуре). В подавляющем большинстве - это затраты на маркетинг и продвижение товаров, а также поддержка потребителей (примерно 25% всей поддержки). Последние идут в основном через программы поддержки спроса. В РФ в 2012 г. основная поддержка (82%) шла через поддержку производителей.

На федеральном уровне сельское хозяйство – в ведении USDA (Департамент сельского хозяйства США). Ряд вопросов находится в ведении FDA (Управление по санитарному надзору за качеством пищевых продуктов и медикаментов) и EPA (агентство по защите окружающей среды). USDA курирует не только сельское хозяйство, но и вопросы, связанные с продовольствием, сельским развитием, лесным хозяйством, природными ресурсами (земля).

USDA включает агентства и службы, имеющие свои бюджеты. Финансирование утверждается ежегодно Конгрессом в рамках формирования общего бюджета страны. Подготовка нового бюджета совпадает по времени с оценкой Конгрессом реакции поддержки на прошлый бюджет. Это осуществляется через оценку эффективности конкретных программ. Для этого агентства обязаны представлять соответствующие отчеты. По итогам рассмотрения Конгресс может исключать и добавлять расходные программы, изменять уровни финансирования [36]. Эта идея чрезвычайно актуальна для России, где оценка эффективности программ не проводится. За эффективность принимается степень достижения индикатора выполнения той или иной программы, однако, сам индикатор – не показатель эффективности.

Финансируемые программы делятся на обязательные (mandatory) и избирательные (discretionary). Обязательные уже были утверждены Конгрессом так называемыми «уполномочивающими» законами (authorization laws), которые обязывают Конгресс устанавливать такой уровень финансирования, чтобы эти программы выполнялись. Примером такой программы может служить программа продовольственных талонов (Food stamps).

Ежегодно уровень финансирования по обязательным программам может меняться, т.к. может изменяться число бенефициаров. Однако обязательство перед бенефициаром сохраняется. Конгресс не может модифицировать такую программу без изменения «уполномочивающих» законов (authorization laws), что достаточно сложно и на это редко идут. Избирательные же программы подлежат пересмотру каждый год. [37] Поэтому никакое ведомство не может быть уверено в сохранении своих программ и уровня финансирования. В 2012 г. по сравнению с 2010 г. текущий бюджет USDA был сокращен на 12% [27]. Однако это относится к общей сумме средств, которая меняется в зависимости от числа, повторимся, бенефициаров. Обязательства перед последними – не меняются.

Бюджетные полномочия USDA на 2013 г. составил 155 млрд. дол. США (Рис. 1).

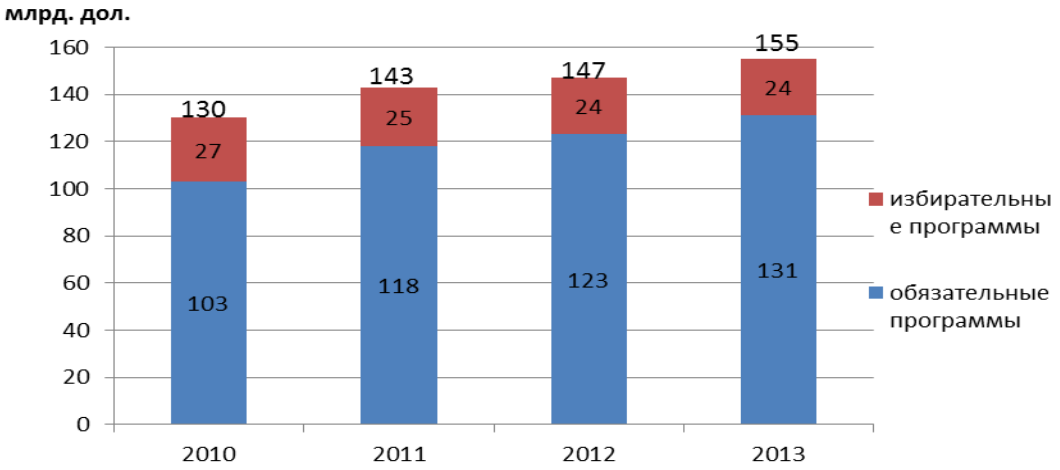


Рисунок 1. Бюджетные полномочия USDA
Источник: USDA Budget Summary and Annual Performance plan

Подтвержденные обязательства агентств (outlays) ассигнуются казначейством. Они могут как превышать утвержденные, так и быть ниже их. Так в 2010 г. и 2011 гг. фактические расходы казначейства составили 129 и 139 млрд. дол. США соответственно, т.е. ниже лимита, в 2012 г. – 151 млрд. дол. США, - выше лимита, в 2013 г. – 155 млрд. дол. США, - на уровне утвержденных ассигнований. Основная часть расходов по подтвержденным обязательствам в разрезе функций приходилась на программы продовольственной помощи, принадлежащие к обязательным (mandatory) программам (Рис. 2).

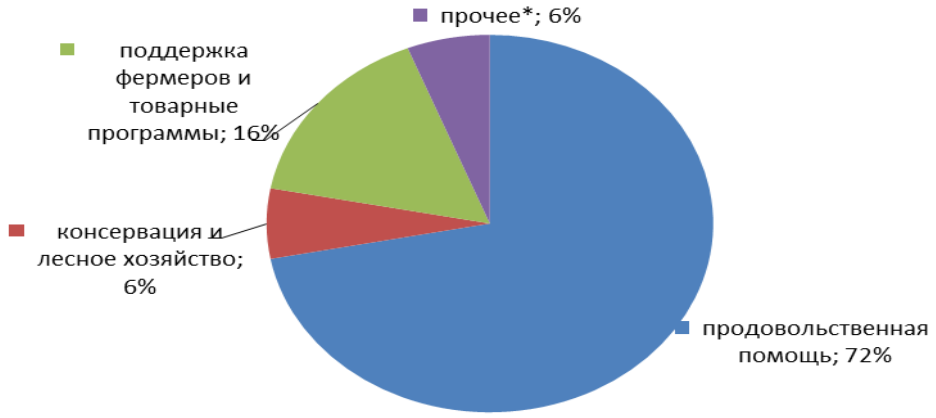


Рисунок 2. Структура расходов казначейства по обязательствам USDA в 2013 г.
*Включает сельское развитие, научные исследования, продовольственную безопасность, маркетинг и регулирование
Источник: USDA Budget Summary and Annual Performance plan 2013

Бюджет USDA также представляется в их ежегодном докладе (Budget Summary and Annual Performance Act) в разрезе целей, которыми руководствуется USDA в своей деятельности это:

- помощь сельским сообществам для достижения самодостаточного, самовоспроизводящегося, экономически процветающего состояния (15% всех расходов по целям - оценка 2013 г.);

- обеспечение восстановления, консервации и повышения устойчивости лесов и обрабатываемых земель к изменениям климата, увеличение водных ресурсов (8% всех расходов);

- стимулирование экспорта с/х продукции и биотехнологии, при одновременном увеличении продовольственной безопасности (1% всех расходов);

- обеспечение доступа к безопасному полноценному питанию (76% всех расходов) [27].

Бюджет по этим целям указан в докладе в разрезе ее служб и агентств, что должно способствовать формированию их деятельности в едином ключе. В то же время из сравнения рис. 2 и вышеприведенной структуры расходов по целям, видно, что здесь есть определенное «жонглирование» цифрами. Если отнести деятельность Агентства Помощи Фермерам на сельское развитие, а не на обеспечение продовольственной безопасности, ясно, что доля сельского развития значительно повысится, что мы и видим в вышеприведенной структуре. Такое представление расходов по целям позволяет демонстрировать деятельность USDA не как узкую поддержку конкретной отрасли, т. е. сельского хозяйства, а расширяет ее до национальных интересов.

USDA предоставляет финансовую поддержку бенефициарам в виде субсидий, грантов, кредитов, гарантий по займам, участия в расходах, выплат в натуре, профессиональных услуг (исследования или техническая поддержка). Все это вместе составляет программный уровень расходов (Program level). Причем этот уровень превышает бюджетные полномочия USDA за счет экспортных гарантий по кредитам, грантов, займов по линии деятельности Службы поддержки фермеров и услуг за рубежом (Farm and Foreign agricultural services), а также финансирования сельского развития. В результате финансовая поддержка 2011 г. через USDA составила 193,9, в 2012 г. – 201,5 (оценка) и 2013 г. – 211,8 (оценка) млрд. дол. США. Казалось бы, это выше, чем оценки ОЭСР за эти годы, однако, ОЭСР учитывает не все суммы кредитов, а только финансовые выгоды сельхозпроизводителей из-за разницы в процентных ставках и иных условиях, если бы такой кредит был предоставлен по обычным коммерческим ставкам. Не учитывает ОЭСР и зарплаты министерских чиновников, за исключением ветеринарных и других инспекций.

Федеральная поддержка с/х осуществляется не только через USDA, но и через гранты помощи регионам. В 2013 г. общая сумма выделенных грантов из федерального центра регионам (по всем направлениям, а не только сельское хозяйство) составила 546,2 млрд. дол. США. Такая помощь довольно существенна, за счет нее формируется четвертая часть всех доходов штатов (согласно State and Local Government Finances Summary, федеральная помощь составляла 24,7% в структуре доходов штатов (2011 г.)) Одна из задач этой помощи, как и в России – выравнивание уровней экономического развития регионов. Однако пользоваться этим инструментом надо осторожно: поддержка, например, укрупнения сельскохозяйственного бизнеса привела к оттоку населения в города, в которых нужно было расширять программы поддержки бедных, а стимулирование развития одних территорий за счет более богатых усилил диспропорции в экономическом развитии [11]. Этот урок актуален для России[2].

[2] Урок заключается в том, что последствия массированной поддержки тех или иных производителей не оцениваются по всему кругу затрат/доходов и последствий. Вытеснение больших групп мелких фермеров в богатых США или в бедных странах Африки приводят к увеличению в городах численности неустроенного населения. Если в США это потребовало увеличение средств на социальные программы, то в бедных странах – без таких затрат – выросло число преступлений, ухудшился социальный климат. В результате выгоды крупных компаний, денежная или моральная поддержка крупных инвестиций в разных случаях приводит к одному – необходимости увеличения социальных расходов государства из других источников. Если таковых нет – ухудшению жизни в городах как пришлого, так и ранее проживающего населения.

Штаты получают гранты на сельское хозяйство из федерального центра по нескольким разделам бюджета, - собственно «Сельское хозяйство», а также «Природные ресурсы и экология», «Региональное развитие», «Здравоохранение», «Обеспечение доходов», «Общее управление», где сельское хозяйство выделено отдельными строками. Общая сумма на 2014 г. составила 37,9 млрд. дол. США, или 6,2% от всех грантов, выделяемых федеральным центрам регионам. По разделу «Сельское хозяйство» выплаты невелики, - немногим более 1 млрд. дол. США Они идут в основном на поддержку деятельности Extension и Кооперативной исследовательской службы штатов. Основная помощь, - более 90% в структуре, осуществляется по программам поддержки доходов.

Если определять взаимоотношения федеральных и региональных органов власти, то федеральная аграрная политика проводится во всех штатах через представительства USDA на местах. На уровне штатов есть департаменты сельского хозяйства, но в фокусе их внимания в основном природоохранные вопросы, ветеринарный и фитосанитарный контроль, различные инспекции, обеспечивающие контроль качества продукции на местном уровне, сертификацию, службы маркетинга, т.е. меры «зеленой корзины»[11].

Для получения федеральных средств сельхозпроизводителями штата не требуется обязательного софинансирования меры со стороны штата. Тем более что поддержка цен и доходов осуществляется в основном федеральными органами власти, как и государственные закупки. Впрочем, властям штатов не запрещается принимать и свои отдельные региональные программы по этому направлению, т.е. штаты могут разрабатывать региональные меры «янтарной корзины», руководствуясь только лимитом своих бюджетов и необходимостью, это не является исключительным правом федерального центра. [28, 34]. Как показал анализ сайтов департаментов с/х, штаты не часто применяют региональные поддержки «янтарной корзины», хотя они есть. «В кредитных и внешнеторговых программах поддержки финансовая роль федерального центра очень высока. Роль региональных властей в стимулировании экспорта в основном сводится к информационно-консультативным услугам, в ряде штатов есть свои торговые представительства за рубежом» [11]. Калифорния, аккумулируя как федеральные, так и средства штата, другие источники финансирования предлагает малому с/х бизнесу поддержку через программу поддержки экспорта (California State Trade Export Program) [31].

В ряде реализуемых программ федеральный центр разрабатывает основы нормативно-правового обеспечения, а механизмы - власти штатов, как например, в программах продовольственной помощи, - конкретное распределение по бенефициарам выделяемого федерального финансирования происходит на уровне штатов в разных департаментах, - соцобеспечения, здравоохранения и образования [11], т.е. эта поддержка вне компетенции департаментов с/х штатов, хотя есть и исключения. Так департамент с/х и продовольствия Калифорнии участвует в реализации федеральной программы обеспечения питанием пожилых американцев на сертифицированных фермерских рынках (Senior Farmers' Market Nutrition Program) по талонам, принимая участие в выдаче сертификатов рынкам и фермерам. [32]

В области безопасности продовольствия федеральный центр разрабатывает нормативы, ослабление которых не допускается на региональном уровне [32]. Наибольшая активность на уровне штатов сосредоточена как раз на различных лицензиях, и обеспечении соответствия продукции стандартам. Наличие различных стандартов, разрешений, требуемых для торговли внутри штата, может разрывать единый рынок с/х продукции, служить сдерживающим фактором в развитии.

Важным направлением в аграрной политике является охрана и рациональное использование земельных и водных ресурсов. Оно осуществляется через Службу природопользования и окружающей среды USDA, имеющей представительства в штатах и местных офисах. Все они являются федеральными служащими, но штаты оплачивают труд технического персонала в местных офисах. Кроме того, штаты дополняют своим финансированием федеральное финансирование для проведения совместных мероприятий обычно на равной с федеральным вкладом основе. Федеральные мероприятия осуществляются по критериям, разработанным USDA. Кроме того, часто имеются и чисто региональные меры по охране окружающей среды. Меры по контролю загрязнения водных ресурсов проводятся за счет целевых субсидий Агентства по охране окружающей среды (EPA), дополняемыми собственными мероприятиями регионов. По проектам охраны окружающей среды департамент с/х штата по договоренности с профильным Агентством, берет на себя их реализацию, расходуя перечисляемые федеральные целевые субсидии [11].

Таким образом, штаты могут участвовать в федеральных программах, и/или создавать свои собственные. Взаимодействие регионов с федеральными властями может осуществляться через участие в совместных проектах; через освоение перечис-

ляемых целевых федеральных субсидий, через использование федеральных законодательных актов как основы и ограничения для собственного законотворчества. Предоставление средств федеральной поддержки не требует их софинансирования со стороны штатов.

Много внимания в США уделяется вопросам единой политики информирования потенциальных участников о деятельности агентств. Агентства и службы США при освещении своей деятельности, создании материалов регулятивного характера, должны руководствоваться принципами:

- максимальная доступность, в связи с чем размещение в интернет предпочтительнее;

- формат информации должен быть максимально удобен для использования и обработки (рекомендуется электронный вид, данные должны скачиваться без проблем);

- агентства должны периодически отслеживать обратный эффект на размещаемую информацию, получая ответы на вопросы (качество информации; ее полезность; что еще необходимо представить и в каком виде для удобства пользователя);

- оценка выгод и затрат на размещение информации.

Агентства обязаны позаботиться, чтобы максимальное число целевых адресантов увидело информацию тогда, когда у них в этом возникает потребность (обычно, когда они раздумывают о целесообразности участия в предлагаемом мероприятии, а не когда агентство сочтет это нужным) и в срок, достаточный для принятия решения. Важным направлением в улучшении деятельности Агентств является упрощение их регулятивных документов, снижение документооборота, допустимость правил «по умолчанию», помогая сделать желательный правительству выбор людям, которые не хотят предпринимать усилий (однако это не подходит, когда необходимо поднять активность).

Подобные принципы можно распространить и на Россию, особенно в части удобства и сроков размещения информации, своевременной замены устаревшей, простоты и полноты изложения.

1.3. Роль и механизмы поддержки сельского хозяйства из общего бюджета ЕС и национальных бюджетов членов ЕС

Единая для 27 стран-членов Европейского Союза аграрная политика (далее ЕАП) была провозглашена в 1962 году. Её изначальными целями были (1) повыше-

ние сельскохозяйственной продуктивности для стабильного обеспечения европейцев качественными продуктами питания и (2) обеспечение достойного уровня жизни европейских фермеров и их семей.

Однако через пятьдесят лет к ним добавились не менее значимые цели, такие как:

(3) глобальная продовольственная безопасность (в 2050 г. в мире будет 9 млрд. чел.);

(4) устойчивое использование природных ресурсов с учётом последствий изменения климата;

(5) сохранение разнообразия, потенциала сельских территорий, развитие сельской экономики.

В настоящее время в Европе 14 млн. фермеров и 4 млн. занятых в продовольственном секторе. Агропродовольственный сектор даёт занятость 5,5% рабочей силы [26].

Поскольку перед всеми странами-членами ЕС стоят одинаковые задачи, и они имеют общий аграрный рынок, было принято решение финансировать Единые Аграрные Программы (ЕАП) преимущественно из общего аграрного бюджета. В основе этого лежало понимание, что без согласованной аграрной политики каждая страна неминуемо будет финансировать меры в интересах своих производителей, что исказит рынок. ЕАП, выработанная на общеевропейском уровне, установила общие правила на едином рынке, значительно сгладила рыночные колебания, обеспечила повышение конкурентоспособности сельского хозяйства, усилила позиции объединённых стран в торговых переговорах.

Аграрный бюджет претерпел за 50 лет громадные изменения. В 70-е годы он составлял 89% общеевропейского бюджета. Сегодня эта цифра снизилась до 42%. По отношению к совокупному бюджету всех стран ЕС общий агарный бюджет составляет не больше 1%.

С 2000 года (в рамках Agenda-2000) аграрный бюджет разделён на 2 так называемых уровня, дословно «столпа» (англ. - *Pillars*): Столп I предназначен для предоставления рыночной поддержки и прямых выплат, которые в своё время заменили ценовую поддержку. Столп II отвечает за финансирование структурных изменений и сельского развития, т.е. за «сопровождающие рынок» меры. Таким образом, рыночная поддержка, поддержка доходов фермеров и сельское развитие – три основных

направления бюджетного финансирования. Первые 2 направления финансируются из общего аграрного бюджета, третье – сельское развитие, - на принципах софинансирования из общего и национальных бюджетов. Для новых стран-членов ЕС в течение десятилетнего периода после присоединения разрешается финансирование национальных дополнительных мер (National Tops Ups) за счет прямых выплат (более подробно об этом ниже).

Размер аграрного бюджета ЕС в 2013 г. составил 151,9 млрд. евро, или 1,1% ВВП [38] (динамика представлена на рис. 3).

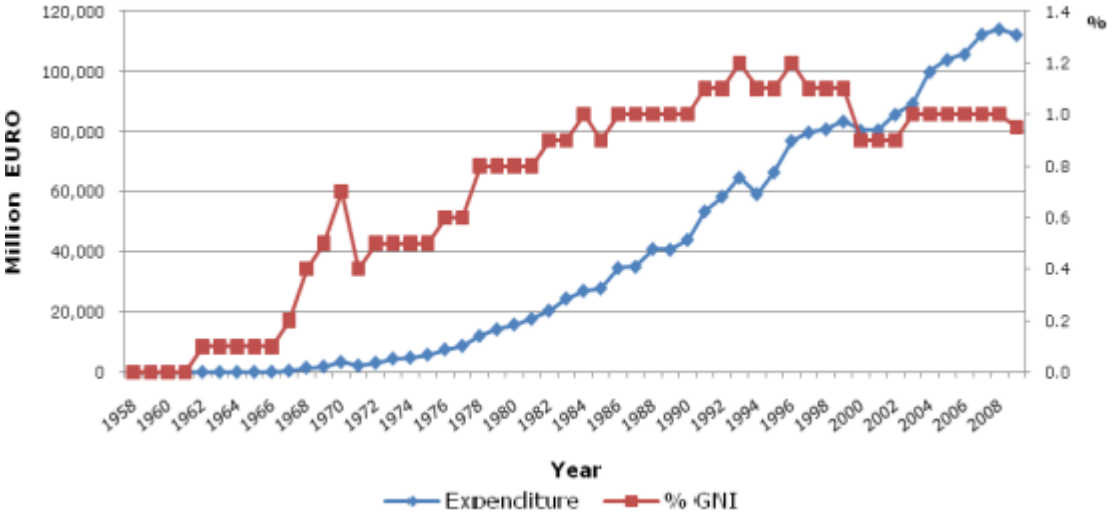


Рисунок 3. Эволюция аграрного бюджета ЕС.
Источник: The CAP in the EU Budget: new objectives and financial principles for the review of the agricultural budget after 2013. European Parliament: Directorate for Internal Policies: Agriculture and Rural Development. Brussels. 2011.

Внутри Уровня I основную часть аграрного бюджета составляет несвязанная поддержка в виде прямых выплат, аккумулированная в Европейском фонде гарантий сельскому хозяйству (European Agricultural Guarantee Fund –EAGF, 48,5 млрд. евро в 2013 г., см. табл. 7). Основными бенефициарами прямых выплат и рыночной поддержки стали несколько стран: Франция «забирает» 20% всего бюджета, Германия и Испания – по 13%, Италия – 11%, Великобритания – 8%. В 2009 году на эти пять стран выделялось более 60% EAGF.

Бюджет формируется из двух основных источников:

1) Собственные ресурсы, состоящие из 3 компонент: традиционные собственные ресурсы; единое налогообложение (0,3% от половины собираемого в стране НДС); ресурс, собираемый в процентах от национального ВВП, колеблющийся от года в год в ависимости от бюджетных потребностей.

2) Другие доходы, т.е. сумма незначительных поступлений, образующихся от проведения аграрной политики.

Собственные ресурсы – результат централизации в рамках ЕС, - вытекающий из Статьи 311 Лиссабонского договора, который гласит: «Союз должен самостоятельно обеспечивать себя средствами, необходимыми для достижения заявленных целей. Бюджет, без предубеждения к другим доходам, должен финансироваться всецело за счёт собственных источников».

Размер вклада страны в европейский бюджет устанавливается до 1.24% ВВП на все выплаты, и до 1,31% ВВП – на ассигнования по всем обязательствам.

При формулировании текущих финансовых обязательств на 2007-2013 гг. была проведена новая классификация затрат (Табл. 2). Она необходима для лучшего соответствия целям, поставленным на Лиссабонской встрече: трансформация ЕС в динамичную наукоёмкую экономику, достижение устойчивого роста и развитие б*о*льшего социального единства. Обновление политических приоритетов было продиктовано необходимостью создания новых финансовых перспектив рационализации мер и возможности их корректировки в нужное время.

Таблица 2. Новая рубрикация бюджета и её расшифровка

1. *Устойчивый рост*
1а. *Повышение конкурентоспособности для роста и занятости*, включая затраты на исследования и инновации; обучение и тренинг; охрану окружающей среды и устойчивость европейского взаимодействия; поддержку отдельных продуктовых рынков и политику их интеграции; реализацию социальной политики.
1б. *Обеспечение связи роста и занятости*, включая траты на поддержку регионов, находящихся в менее благоприятных природно-климатических условиях, для их устойчивого роста, а также межрегиональную кооперацию.
2. *Устойчивое управление и защита природных ресурсов*, включая внутреннюю поддержку аграрной политики, рыболовства, защиты окружающей среды.
3. *Гражданство, свобода, безопасность и справедливость*, состоящая из 2-х блоков:
3а. *Свобода, безопасность и справедливость*, включая миграционную политику и защиту фундаментальных прав и свобод.
3б. *Гражданство*, включая обеспечение доступа к правам человека, информации о культурной, молодёжной политике, здравоохранении и защите прав потребителей.
4. *Европейский Союз в качестве глобального партнёра*, который включает все акции на международной арене, в том числе процедуры по гармонизации экономики стран. Вступающих в ЕС.
5. *Администрация.*
6. *Компенсации.*

Источник: The CAP in the EU Budget: new objectives and financial principles for the review of the agricultural budget after 2013. European Parliament: Directorate for Internal Policies: Agriculture and Rural Development. Brussels. 2011.

Новая рубрикация стала более простой, но затруднено сравнение с бюджетом 2000-2006 годов, т.к. много бюджетных линий перетекло в другие направления. Очень многие традиционные направления ЕАП финансируются по пункту 2 новой рубрикации. При этом за 7 лет 330 млрд. евро были потрачены на поддержку рыночных мер и прямые выплаты, которые производились через EAGF (см. табл. 3).

Прямые выплаты составляют 90% данного направления, остальное тратится на поддержку рынков, в основном, виноделия и свежих продуктов. По сравнению с предыдущим десятилетием значительно уменьшились ассигнования на возмещение экспортных издержек и хранение продукции. В 2012 г. в жёлтую корзину попадало 25% мероприятий, финансируемых из EAGF[3].

При анализе аграрного бюджета ЕС надо понимать, что в таблице он представлен несколько иначе, чем просто бюджет первого и второго столпа. В первой строке «Устойчивый рост» учтены средства, выделенные из EAFRD. Их часть сидит и во втором направлении – «Консервация и управление природными ресурсами». Там же учтены и средства на прямые выплаты фермерам. В отличие от отечественной практики, европейцы стремились распределить бюджет не по имеющимся мероприятиям, а по глобальным целям, на достижение которых он направлен.

Таблица 3. Аграрный бюджет ЕС на 2007-2013 гг., млн. Евро в текущих ценах.

Показатели	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2007-2013**
1. Устойчивый рост	53979	57653	61696	63555	63638	66628	69621	436770
Повышение конкурентоспособности для роста и занятости	8918	10386	13269	14167	12987	14203	15433	89363
Обеспечение связи роста и занятости	45061	47267	48427	49388	50651	52425	54188	347407
2. Защита и управление природными ресурсами	55143	59193	56333	59955	60338	60810	61289	413061
из них: затраты на поддержку рынков и прямые выплаты	45759	46217	46679	47146	47617	48093	48574	330085
3. Соблюдение гражданских инициатив, свободы, безопасности и справедливости	1273	1362	1518	1693	1889	2105	2376	12216
4. ЕС как глобальный партнер	6578	7002	7440	7893	8430	8997	9595	55935
5. Администрирование	7039	7380	7525	7882	8334	8670	9095	55925
6. Рефинансирование	445	207	210	-	-	-	-	862
ИТОГО	**124457**	**132797**	**134722**	**140978**	**142629**	**147210**	**151976**	**974769**
В % от ВВП	1,02	1,08	1,13	1,16	1,13	1,12	1,11	1,11

[3] Расчёты авторов по табл. 9.2 Agricultural policy monitoring and evaluation 2013. – OECD, 2013, С. 135. Режим эл. доступа: www.oecd-library.org

Источник: The CAP in the EU Budget: new objectives and financial principles for the review of the agricultural budget after 2013. European Parliament: Directorate for Internal Policies: Agriculture and Rural Development. Brussels. 2011.

Есть две схемы прямых выплат. Старые члены ЕС-15 применяют простую схему прямых выплат (Single Payment Scheme - SPS), основанную на исторических выплатах. Новые члены ЕС, Мальта и Словения используют схему, основанную на погектарных выплатах (Single Area Payment Scheme – SAPS). Можно встретить комбинацию подходов, когда часть прямых выплат рассчитывается на основе средних исторических выплат, а часть – погектарно, причем в некоторых странах это статичная конструкция, а другие ежегодно сокращают первую часть в пользу второй. Однако в тех странах, в которых до вступления существовали продуктово-специфические субсидии, они остаются при условии их постепенного перевода в погектарные.

Предполагается, что размер прямых выплат фермерам новых стран-членов достигнет уровня стран из ЕС-15 к концу имплементационного периода. В 2009 г., например, он уже составлял 60% от уровня ЕС-15 для стран, присоединившихся в 2004 г. и 35% - в 2007 г.

Новые страны-члены ЕС имеют возможность дополнять выплаты из общего бюджета прямыми выплатами из национальных бюджетов (CNP) по согласованным с центром лимитам в виде дополнительных погектарных выплат или даже продуктово-специфических субсидий. В течение первых после присоединения лет новые страны-члены могут финансировать свои CNP даже за счёт средств, запланированных на сельское развитие. Такая национальная поддержка обуславливается пакетом требований по особым стандартам земледелия, качества продукции, карантинных, ветеринарных, экологических стандартов.

В таблице 4 видны различия в поддержке аграрного сектора по странам: так, в Дании, Германии, Франции, Бельгии и Нидерландах на прямую поддержку в расчёте на ферму выделяется в 30 раз больше, чем в Болгарии, Румынии, Польше, и в 5 раз больше, чем в среднем по ЕС. Почти во всех новых членах ЕС на сельское развитие выделяется больше, чем на рыночные меры и прямую несвязанную поддержку. Например, в Чехии ассигнования на ферму из EAFRD составляют 72,2 тыс. Евро, а из EAGF – 12,9 тыс. евро, т.е. почти в 6 раз меньше. В Дании, напротив, каждая ферма получает в 2,5 раза меньше ассигнований на реализацию проектов по сельскому развитию в сравнении с прямыми выплатами. Не все новые члены ЕС согласны с таким распределением.

Таблица 4. Ассигнования на поддержку рынка и сельское развитие из агарного бюджета по странам ЕС.

	Из EAGF, млн. Евро	**%**	**Из EAFRD, млн. Евро**	**%**	**Число ферм, тыс.**	**В среднем на ферму из EAGF, тыс. Евро**	**В среднем на ферму из EAFRD, тыс. Евро**
Бельгия	717,2	1,7	418,6	0,5	48	14,9	8,7
Болгария	225,7	0,5	2609,1	2,7	493	0,5	5,3
Чехия	502,2	1,2	2815,5	3	39	12,9	72,2
Дания	1038,9	2,4	444,7	0,6	45	23,1	9,9
Германия	5715,3	13,2	8130,2	9,4	371	15,4	21,9
Эстония	54,7	0,1	714,7	0,8	23	2,4	31,1
Греция	2594,5	6	2339,9	2,6	860	3,0	2,7
Испания	5986,3	13,8	3707,3	4,1	1044	5,7	3,6
Франция	8920,1	20,5	7213,9	8,4	527	16,9	13,7
Ирландия	1336,3	3,1	6442	7,9	128	10,4	50,3
Италия	4930	11,4	8292	9,3	1679	2,9	4,9
Кипр	38,8	0,1	162,5	0,2	40	1,0	4,1
Латвия	80,8	0,2	1041,1	1,1	108	0,7	9,6
Литва	218	0,5	1743,4	1,8	230	0,9	7,6
Люксембург	35,5	0,1	90	0,1	2	17,8	45,0
Венгрия	758	1,7	3805,8	4	626	1,2	6,1
Мальта	3,6	0	76,6	0,1	1	3,6	76,6
Нидерланды	1077,3	2,5	486,5	0,6	77	14,0	6,3
Австрия	747	1,7	3911,5	4,2	165	4,5	23,7
Польша	1749,7	4	13230	13,9	2391	0,7	5,5
Португалия	722,6	1,7	3929,3	4,2	275	2,6	14,3
Румыния	596,3	1,4	8022,5	8,4	3931	0,2	2,0
Словения	77,1	0,2	900,3	1	75	1,0	12,0
Словакия	220,4	0,5	1969,4	2,1	69	3,2	28,5
Финляндия	574,6	1,3	2087,4	2,2	68	8,5	30,7
Швеция	751,9	1,7	1825,7	2	73	10,3	25,0
Великобритания	3333,9	7,7	4598,7	4,8	300	11,1	15,3
Программы ЕС	416,2	1					
	43423,4	100	91008,6	100	13700	3,2	6,6

Источник: The CAP in the EU Budget: new objectives and financial principles for the review of the agricultural budget after 2013. European Parliament: Directorate for Internal Policies: Agriculture and Rural Development. Brussels. 2011. Расчеты на 1 ферму произведены авторами.

Меры поддержки столпа II направлены на стимулирование конкурентоспособности ферм (через их структурное изменение), природоохранные мероприятия, развитие сельских территорий и диверсификацию доходов. Среди совсем новых мероприятий – структурная перестройка виноделия и «диагностика» аграрной политики (CAP Health Check). Основными бенефициарами являются фермеры, сельские жители, территории в зависимости от меры. За последний программный период (2007-2013) расходы на мероприятия Уровня II из Европейского аграрного фонда сельского развития составили 96 млрд. Евро. Из них 34% пошли на поддержку конкурентоспособности агропродовольственной системы, 44% - на местные инициативы и агро-

экологию, и 13% - на диверсификацию доходов и повышение стандартов жизни сельского населения. Программа ЛИДЕР+ получила 6% всех средств EAFRD.

Финансирование сельского развития осуществляется по 6 направлениям: 34% средств идет на поддержку конкурентоспособности агропродовольственной системы (Axis I), 44% - на инициативы и гранты по поддержанию устойчивых агроэкологических систем (Axis II), 13% - на программы диверсификации доходов и повышение качества жизни в сельских районах (Axis III), 6% распределяется в виде грантов в рамках программы LEADER на поддержку местных инициатив (Axis IV). Axis V – техническая помощь новым членам ЕС и ассоциированным странам, целевые перечисления в бюджет Болгарии и Румынии учтены в Axis VI.

Различия между странами проявляются и здесь: если в Италии софинансирование из национального бюджета составляют 66% общих средств, то в Греции – менее 40% (в среднем по ЕС меры сельского развития финансируются на 43% из общего и на 57% - из национальных бюджетов). Больше всего собственных средств вкладывает Испания (71%). Следует заметить, что существует также обязательная доля финансирования из местных источников, например, из бюджетов самих жителей. В случае невыполнения населением/фермерами своих обязательств автоматически сокращаются ассигнования из национальных и общего бюджета.

В 2010 году опубликован документ “The CAP toward 2020” (Европейская аграрная политика до 2020 г.), где сформулированы новые цели ЕАП. Одно остаётся неизменным: аграрный бюджет не должен снижаться менее 1% ВВП. Также общепринятой является точка зрения о необходимости снижения бюджета из первой части (EAGF) – от 5 до 20%, и его трансфер на мероприятия по сельскому развитию, экологии и диверсификации (EAFRD).

Новые цели ЕАП были переформулированы следующим образом:

1. Стабильное производство продовольствия (для обеспечения и сглаживания фермерских доходов; увеличения конкурентоспособности аграрного сектора и закрепления его доли в продовольственной цепочке; поддержки территорий с неблагоприятными условиями).

2. Устойчивое управление природными ресурсами и изменением климата (для гарантии устойчивого производства в изменяющихся климатических условиях; боле быстрого «зелёного» роста через инновации; производства экологически чистой продукции).

3. Сбалансированное территориальное развитие (для поддержки сельской занятости и несельскохозяйственной деятельности; структурных изменений сельской экономики через диверсификацию).

Вопрос о софинансировании мер из разных бюджетов (национальных и ЕС) стал в последнее время наиболее обсуждаемым. Скорее всего, будет принято решение о б*о*льшей децентрализации аграрного бюджета по мерам зеленой корзины, с тем, чтобы национальные правительства могли лучше учитывать свою специфику и брали на себя больше ответственности за финансирование именно тех мер, которые им видятся наиболее важными для развития отечественного сельского хозяйства и территорий.

2.Анализ уровня, структуры и механизмов поддержки сельского хозяйства субъектов РФ

2.1. Сравнительный анализ уровня, структуры, источников и направлений государственной поддержки по субъектам РФ

Уровень господдержки. В соответствии с методикой ОЭСР уровень государственной поддержки исчисляется как отношение сумм господдержки к стоимости продукции сельского хозяйства. Суммы господдержки включают расходы на поддержку производителей сельскохозяйственной продукции, ее потребителей и общие меры поддержки (расходы на науку, поддержку продвижения продукции на рынок и т. д.). Расходы на поддержку сельхозпроизводителей финансируются за счет государственного бюджета и трансфертов потребителей, образующихся за счет ценовой поддержки (пошлин и т. д.).

При проведении оценки уровней господдержки сельского хозяйства в целом по России и субъектам РФ принят ряд упрощений и уточнений по сравнению с методикой ОЭСР:

а) в России в последние 20 лет нет поддержки потребителей продукции сельского хозяйства, поэтому ниже этот вопрос не рассматривается;

б) в российской статистике отсутствуют данные о расходах субъектов РФ на общие меры поддержки сельского хозяйства;

в) движение товаров внутри страны не облагается пошлинами, поэтому ценовая поддержка сельхозпроизводителей всех субъектов принята одинаковой, не влияющей на рынок.

С учетом вышеизложенных замечаний в данной работе сравнительная оценка уровней господдержки сельхозпроизводителей по субъектам РФ произведена по упрощенной формуле: $УГП_i=S_i/СВП_i*100$, где:

$УГП_i$ - уровень господдержки сельхозпроизводителей в i – том субъекте РФ;

S_i – сумма субсидий сельхозпроизводителям i – го субъекта РФ из бюджетов всех уровней (федерального и консолидированного регионального); $СВП_i$ – стоимость валовой продукции сельского хозяйства i – го субъекта РФ. В методике ОЭСР при расчете уровня государственной поддержки сельхозпроизводителей (PSE) в знаменателе формулы используется расчетная сумма стоимости произведенной продукции в оценке по текущим ценам. Корректнее было бы рассчитывать фактическую стоимость товарной продукции, так как в России различия между валовой и товарной продукции существенен. Однако в открытом доступе ежегодный показатель Росстата есть по СХО, а по КФХ и ЛПХ – доступны данные только за отдельные годы (например, есть данные за 2006-2009гг.). Таким образом, использование стоимости валовой продукции сельского хозяйства при оценке уровня господдержки в России - наиболее приемлемый вариант.

При проведении расчетов в качестве значений S_i использованы данные формы 10-АПК-регион Минсельхоза РФ, в которой приводятся итоговые данные по поддержке всех категорий хозяйств, получающих господдержку в рамках Госпрограммы. В ней есть наиболее полный свод мер поддержки, а также указано итоговое и федеральное финансирование. Форма содержит как федеральные, так и чисто региональные мер поддержки.

Уровень господдержки в региональном разрезе за периоды 2006-2011 гг. оценивался в работах Узуна В.Я., Гатаулиной Е.А., Шагайды Н.И., Кцоева А.Б. и др. [8;9;19]. Однако, оценка в более поздний период затруднена из барьеров к доступу к исходным данным. Наиболее подходящим источником информации остается форма 10-АПК-регион. Вторым возможным источником являются данные ведомственной формы Минсельхоза РФ ГП-46, в которой отражается финансирование в разрезе федеральной Госпрограммы, включая региональное финансирование. Однако, эта форма не отражает самостоятельные региональные меры. В то же время, эту форму можно использовать в расчетах для выделения расходов региональных бюджетов, используя данные Росказны. Так, если из расходов консолидированного регионального бюджета (ст. «Безвозмездное перечисление организациям», раздел 0405 (сель-

ское хозяйство), Росказна) вычесть расходы федерального и регионального бюджета по Госпрограмме (Форма ГП-46), то можно получить сумму финансирования из региональных бюджетов отдельных от Госпрограммы мероприятий). Более точных методик, используя открытые данные, применить невозможно. Сравнение итогов по форме 10-АПК-регион за 2012 г. с итоговыми расчетами по форме ГП-46, дополненными данными Росказначейства, дают сопоставимые данные – 227 млрд. руб. (10-АПК-регион) и 215 млрд. руб. (ГП-46 и Росказначейство). Расхождение, вероятно, сложилось за счет средств региональных бюджетов поддержки малых форм хозяйствования, которые проходят не через Минсельхоз, а через программы Минэкономразвития РФ.

Уровень господдержки сельского хозяйства на руб. валовой продукции по субъектам РФ колеблется в очень широком диапазоне: от 1,68 коп. (в Республике Алания) до 95 коп. (в Чукотском АО). В первую десятку субъектов РФ с наиболее высоким уровнем поддержки входят, кроме Чукотского АО, другие северные территории - Якутия, Камчатский край, Магаданская, Мурманская и Архангельская области, а также две республики Северокавказского федерального округа (Чечня и Ингушетия), Татарстан (входит в первую тройку крупнейших производителей сельхозпродукции в стране, занимает первое место по абсолютным размерам господдержки) и Брянская область. Самые низкие уровни государственной поддержки сложились в Южном федеральном округе (3,62 коп. на руб. валовой продукции при 6,7 коп. в среднем по стране и 11,9 в Дальневосточном ФО). Самый крупный производитель сельхозпродукции – Краснодарский край, занимает одно из последних мест поэтому показателю (76).

Анализ данных позволяет сделать вывод: наибольший уровень поддержки на единицу продукции имеют сельхозпроизводители, находящиеся в преимущественно регионах с неблагоприятными природно-климатическими условиями и низким уровнем развития сельского хозяйства, а наименьший – в регионах с благоприятными условиями и высоким уровнем развития сельского хозяйства. То есть, там, где отдача господдержки наименьшая. Одной из главных причин такого положения является рассогласованность федеральной и региональных аграрных политик, что нагляднее всего проявляется при сравнении уровней господдержки из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ.

Господдержка из федерального бюджета. Как уже отмечалось в разделе 1, федеральная политика должна базироваться на принципе равного доступа к субсидированию всех сельхозпроизводителей. Несмотря на это, равный доступ всех сельхозпроизводителей не соблюдается. Об этом свидетельствует обеспечение разного уровня поддержки как из федерального, так – еще в большей мере - из региональных бюджетов. В Таблице 5 указаны субъекты РФ с наименьшим и наибольшим уровнем поддержки из федерального и регионального бюджета в каждом из федеральных округов.

Таблица 5. Уровень поддержки из федерального и региональных бюджетов, (извлечение, 2012г.)

Регион	Господдержка, млн. руб.		Господдержка на 1 руб. ВП, коп.		Отношение финансирования из регионального бюджета к федеральному	Доля финансирования из бюджета региона в общей господдержке, %
	из федерального бюджета	из бюджета субъекта РФ	из федерального бюджета	из бюджета субъекта РФ		
РФ	**121154**	**102651**	**3,63**	**3,07**	**0,85**	**45,9**
Центральный ФО	**39285,6**	**17906**	**4,68**	**2,13**	**0,46**	**31,3**
Брянская область	3639	1301	10,12	3,62	0,36	26,3
Костромская область	226	216	1,41	1,35	0,95	48,8
Орловская область	1681	267	4,30	0,68	0,16	13,7
Ярославская область	694	1306	2,96	5,58	1,88	65,3
Северо-Западный ФО	**6703**	**7501**	**4,10**	**4,58**	**1,12**	**52,8**
Республика Коми	112	1018	1,26	11,52	9,12	90,1
Новгородская область	721	385	4,06	2,17	0,53	34,8
Псковская область	998	501	8,10	4,07	0,50	33,4
Южный ФО	**12579**	**6563**	**2,38**	**1,24**	**0,52**	**34,3**
Республика Калмыкия	734	135	4,39	0,81	0,18	15,6
Краснодарский край	4438	2152	1,89	0,92	0,49	32,7
Волгоградская область	1716	1602	2,04	1,91	0,93	48,3
Северо - Кавказский ФО	**11037**	**4235**	**4,27**	**1,64**	**0,38**	**27,7**
Республика Ингушетия	367	340	9,41	8,71	0,93	48,1
Респ. Северная Осетия-Алания	311	81	1,33	0,35	0,26	20,7
Чеченская Республика	1670	1006	12,18	7,33	0,60	37,6
Приволжский ФО	**33058**	**30948**	**4,12**	**3,86**	**0,94**	**48,4**
Республика Марий Эл	737	261	2,92	1,04	0,35	26,2
Республика Татарстан	13880	9934	9,25	6,62	0,72	41,7
Нижегородская область	1913	3724	3,99	7,77	1,95	66,1
Самарская область	1058	2208	1,82	3,79	2,09	67,6
Уральский ФО	**4016**	**10332**	**1,94**	**5,00**	**2,57**	**72,0**
Курганская область	699	643	2,53	2,33	0,92	47,9
Тюменская область	552	5757	0,95	9,90	10,44	91,3
Челябинская область	1629	1355	2,34	1,95	0,83	45,4
Сибирский ФО	**11581**	**14466**	**2,71**	**3,38**	**1,25**	**55,5**
Республика Тыва	307	152	6,38	3,17	0,50	33,2

Регион	Господдержка, млн. руб.		Господдержка на 1 руб. ВП, коп.		Отношение финансирования из регионального бюджета к федеральному	Доля финансирования из бюджета региона в общей господдержке, %
	из федерального бюджета	из бюджета субъекта РФ	из федерального бюджета	из бюджета субъекта РФ		
Алтайский край	3338	1252	3,54	1,33	0,38	27,3
Красноярский край	1059	3337	1,65	5,21	3,15	75,9
Томская область	769	1600	3,93	8,17	2,08	67,5
Дальневосточный ФО	**2894**	**10700**	**2,53**	**9,36**	**3,70**	**78,7**
Приморский край	752	827	2,70	2,97	1,10	52,4
Сахалинская область	9	618	0,11	8,06	72,74	98,6
Чукотский АО	54	633	7,42	87,53	11,80	92,2

Источник: форма 10АПК – регион.

Уровни поддержки сельского хозяйства большинства субъектов РФ из федерального бюджета достаточно плотно распределены вокруг среднего значения (3,63 коп. на 1 руб. валовой продукции). Существенно выше этого уровня поддержка сельского хозяйства Чечни (более 12 коп.), Татарстана, Ингушетии, Брянской, Псковской и Белгородской областей. Меньше уровень поддержки из федерального бюджета сельхозпроизводителей Тюменской области, ряда других северных регионов с неблагоприятными условиями для ведения отрасли. В целом абсолютные объемы господдержки из федерального бюджета коррелируют с объемами производства сельскохозяйственной продукции, т. е. больше средств получают те регионы, которые производят больше продукции. Коэффициент корреляции составляет 0,802 (R^2= 0.64**),** что свидетельствует о достаточно сильной связи между этими двумя показателями. При этом прослеживается следующая закономерность: уровень поддержки из федерального бюджета ниже в регионах с неблагоприятными природно-климатическими условиями (Уральский, Сибирский и Дальневосточный федеральные округа). Ниже среднего уровень поддержки и в Южном федеральном округе, в основном из-за низкого уровня поддержки сельхозпроизводителей Краснодарского края и ряда других субъектов РФ с высокой долей в валовой продукции плодов и овощей, по которым субсидии незначительны.

Региональные политики поддержки сельского хозяйства. Субъекты РФ проводят свою политику поддержки как в рамках мер федеральной Госпрограммы, так и вне ее. Самостоятельность регионов в политике поддержки обеспечивается:

- свободой выбора мер федеральной Госпрограммы, которые финансируются из регионального бюджета и софинансируются из федерального бюджета[4];
- свободой формирования региональных мер поддержки в рамках экономически значимых региональных программ. Субъекты сами выбирают программы, однако они должны доказать, что они действительно значимы для региона. Здесь также предусмотрены софинансирование из федерального бюджета, но только при условии выделения средств из регионального бюджета;
- свободой формирования мер поддержки по региональным мероприятиям, финансируемым только из регионального бюджета.

Уровень софинансирования из федерального бюджета зависит от уровня бюджетной обеспеченности региона: чем он выше, тем меньше федеральное софинансирование.

При разработке Госпрограммы федеральные ведомства учитывают ограничения ВТО и ЕЭП по предельному уровню поддержки (в виде агрегированного показателя поддержки – АПП по ВТО) [18] и уровню поддержки (по ЕЭП).

Однако на уровне регионов такие ограничения не учитывается, т.к. до настоящего времени отсутствует механизм синхронизации действий федеральной и региональных политик, нацеленных на выполнение обязательств РФ перед ВТО и ЕЭП. Регионы, несмотря на то, что Федерация заставляет их синхронизировать с ней свою политику через Госпрограмму, стараются проявлять самостоятельность даже при финансировании мер поддержки в рамках Госпрограммы.

Уровень господдержки из региональных бюджетов колеблется в очень широком диапазоне: от 0,68 коп. на руб. валовой продукции в Орловской области до 88 коп. на Чукотке (табл. 6). Если федеральные субсидии распределяются, как отмечалось выше, более-менее с привязкой к производству сельскохозяйственной продукции, то предоставление региональных субсидий не связано с объемами производства (коэффициент корреляции размера региональных субсидий и валовой продукции составил только 0,4637709, R^2=0,2150835), не связано с ВРП, произведенным в сельском хозяйстве. Наоборот, чем меньше роль сельского хозяйства в регионе, тем больше доля региональных субсидий в господдержке (табл. 6), то есть, чем более

[4] Несамостоятельность регионов выражается в том, что Федерация формирует набор поддержек, среди которых субъект РФ может выбирать те, в которых будет участвовать. Исключение составляют так называемые экономически значимые региональные программы в области растениеводства и животноводства, набор которых формирует сам субъект РФ.

развиты другие отрасли региона, тем больше средств направляется на поддержку сельского хозяйства.

Например, Тюменская область производила продукции сельского хозяйства в 4 раза меньше, чем Краснодарский край, но имея значительные доходы от нефтедобычи, направляла на поддержку сельского хозяйства из своего бюджета 5,8 млрд. руб., что в 2,6 раза выше финансирования из бюджета Краснодарского края. Якутия производила продукции в 12 раз меньше, но направляла на поддержку в 2,5 раза больше, чем Краснодарский край.

Доля региональных средств в финансировании мер господдержки существенно различна (табл. 6). Если в целом по РФ она составляет 45,9%, то в 12 регионах она превышала 70%, в трех она менее 15%. Наибольшая группа регионов – имеет финансирование от 30 до 50%.

Таблица 6. Группировка регионов по доле регионального финансирования господдержки, 2012г.

Показатели\группы, %	**<30**	**30-50**	**50-70**	**>70**	**РФ**
Кол-во субъектов РФ	16	29	21	12	78
Доля средств субъектов РФ в господдержке, %	22,7	38,5	62,3	85,0	45,9
Приходится ВП на группу, %	22,6	46,1	25,2	6,1	100,0
Приходится ФС на группу, %	32,8	46,3	18,1	2,9	100,0
Приходится РС на группу, %	11,4	34,2	35,3	19,2	100,0
ФС на руб. ВП, коп	5,26	3,65	2,61	1,71	3,64
РС на руб. ВП, коп	1,55	2,28	4,32	9,68	3,08
ВП на 1 га, тыс. руб.	20,3	18,2	14,4	18,7	17,4
Доля ВРП с/х в ВРП региона, %	13,9	7,0	4,5	1,9	5,6

Обозначения: ФС – федеральные субсидии, РС - региональные субсидии, ВП – валовая продукция сельского хозяйства в текущих ценах, ВРП – валовой региональный продукт; ВРП с/х – валовой региональный продукт, произведенный в сельском хозяйстве. Источник: форма 10АПК-регион

Субъект РФ, участвуя в Госпрограмме, самостоятельно выбирает федеральные меры, которые считает нужным финансировать. Так, только по мере «Субсидии на поддержку племенного животноводства» наблюдается участие всех регионов (табл. 7). В то же самое время регионы финансируют региональные значимые программы, в рамках которых у них существует большая свобода региона в выборе направлений поддержки.

Таблица 7. Участие регионов в финансировании мероприятий Госпрограммы, 2012г.

Вид субсидии	**Строка по форме отчетности**	**Кол-во регионов**	**% регионов-участников***
Поддержка элитного семеноводства	11	78	96
Поддержка производства льна и конопли	30	22	27
Компенсация части затрат по страхованию урожая с/х культур,	40	59	73

Вид субсидии	Строка по форме отчетности	Кол-во регионов	% регионов-участников*
многолетних насаждений и посадок многолетних насаждений			
Субсидии на закладку и уход за многолетними насаждениями	50	52	64
Субсидии на поддержку завоза семян для выращивания кормовых культур в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, включая производство продукции растениеводства на низкопродуктивных пашнях	60	16	20
Другие субсидии на поддержку растениеводства	70	58	72
Поддержка племенного животноводства	110	81	100
Поддержка овцеводства	120	24	30
Поддержка северного оленеводства и табунного коневодства	130	21	26
Поддержка экономически значимых региональных программ	147	64	79
Возмещение части затрат на закупку кормов для содержания маточного поголовья крупного рогатого скота	170	4	5
Возмещение части затрат на уплату процентов по инвестиционным кредитам, займам полученным в 2004-2012 годах на срок 2-10 лет	200	80	99
Возмещение гражданам, ведущим ЛПХ, с/х потребительским кооперативам, КФХ части затрат на уплату процентов по кредитам и займам, полученным в 2005-2012 годах на срок до 8 лет	210	78	96
Возмещение с/х товаропроизводителям (кроме ЛПХ), организациям АПК, КФХ и организациям потребительской кооперации части затрат на уплату процентов по кредитам, займам, полученным в 2009-2012 годах на срок до 1 года	220	80	99
Возмещение части затрат на уплату процентов организациям по инвестиционным кредитам на приобретение племенного материала рыб, техники и оборудования на срок до 5 лет, на строительство, реконструкцию и модернизацию комплексов (ферм) на срок до 8 лет в 2007-2011 годах для осуществления промышленного рыбоводства, в 2012 году для разведения одомашненных видов и пород рыб	230	23	28
Компенсация части затрат на приобретение хим. средств защиты растений (по рапсу)	240	42	52
Возмещение убытков по чрезвычайным ситуациям	260	18	22
ФЦП "Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006-2010годы и на период до 2013 года"	300	75	93
ФЦП Социальное развитие села до 2013 года"	320	71	88
ФЦП "Социально-экономическое развитие Чеченской Республики на 2008-2012 гг."	360	1	1
ФЦП "Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2015 года"	380	1	1
Поддержка комплексной компактной застройки и благоустройства сельских поселений в рамках пилотных проектов	420	18	22
Субсидии на поддержку начинающих фермеров	430	71	88
Субсидии на развитие семейных животноводческих ферм	440	65	80
Субсидии на оформление КФХ земельных участков в собственность	450	37	46
Непрограммные инвестиции в основные фонды	500	20	25

Вид субсидии	Строка по форме отчетности	Кол-во регионов	% регионов-участников*
Прочие субсидии	600	72	89

* за 100% принято количество регионов, показавших участие - 81
Источник: расчеты на основе формы 10-АПК-регион, 2012 г., Минсельхоз РФ.

Половина регионов финансировала менее 30% мероприятий, предусмотренных Госпрограммой – табл. 8. На эти регионы приходилось 65% всей производимой валовой продукции в стране и 73% федеральных субсидий. Это регионы, в которых высокая доля сельского хозяйства в ВРП[5]. Наоборот, в регионах, в которых доля сельского хозяйства в ВРП незначительна, финансирование со стороны региона наиболее активно: оно увеличивается по мере снижения доли ВРП, сформированного в сельском хозяйстве. На регионы, финансирующих свыше 30% мероприятий Госпрограммы, приходится около 35 всей валовой продукции сельского хозяйства, около 28% федеральных субсидий. При этом здесь наблюдается увеличение – от группы к группе – расходов и на поддержку сельского хозяйства, не связанную с Госпрограммой, из региональных бюджетов.

Таблица 8. Группировка субъектов РФ по доле финансирования мер Госпрограммы, 2012 г.

Группа	Кол-во	Доля РС к ГП	Приходится ВП на группу, %	Приходится ФС на группу, %	Приходится РС на группу, %	Несвязанная РС на руб. ВП, коп	Доля ВРП с/х к ВРП региона, %
>20	14	16,2	26,1	26,4	12,3	0,27	10,8
20-30	27	24,9	38,9	46,9	37,6	0,61	8,6
30-40	15	33,4	17,1	14,3	17,4	1,20	4,6
40-50	12	47,1	12,0	9,6	20,6	1,37	4,1
>50	10	63,9	6,0	2,8	12,1	8,37	1,8
Общий итог	**78**	**29,2**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**1,18**	**5,6**

Обозначения: см. табл. 6.
Источник: Минсельхоз РФ

В 2012 г. субъекты финансировали самостоятельно – без участия федерации – дополнительных мероприятий поддержки на общую сумму 17,9 млрд. руб. При этом поддержка, отнесенная к зеленой корзине, составила только 1% от этих региональных расходов.

Для оценки несвязанного с Госпрограммой финансирования за счет региональных бюджетов в 2013 г. была применена следующая методика. По данным Казначейства РФ об исполнении бюджетов субъектов РФ определена сумма безвозмезд-

[5] ВРП – Валовой региональный продукт

ных перечислений организациям по строке 0405 «Сельское хозяйство и рыболовство»[6].

По данным за 2013 г. Формы ГП-46 «Информация о расходах бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета), источником финансового обеспечения которого является субсидия», определяются суммы субсидий, перечисленных сельхозпроизводителям в рамках мер Госпрограммы за счет средств федерального и регионального бюджетов.

Из суммы безвозмездных перечислений вычитаются субсидии по мерам Госпрограммы, финансируемым за счет федерального и региональных бюджетов. Остальные безвозмездные перечисления составляют субсидии регионального бюджета на несвязанные с Госпрограммой меры.

Использование такой методики позволило оценить размеры финансирования исключительно из региональных бюджетов в 2013 г. Так, безвозмездное финансирование за вычетом расходов из федерального и региональных бюджетов на финансирование мер Госпрограммы составило около 44,5 млрд. руб. Доля таких региональных расходов в общих расходах на поддержку существенно различается по регионам страны - табл. 9.

Таблица 9. Группировка регионов по доле несвязанных с Госпрограммой региональных расходов в общих расходах на поддержку сельского хозяйства, 2013 г.

Интервалы групп	Кол-во	Доля НП к РБ+НП, %	Субсидии на 1 руб. валовой продукции, коп.			ВП на 1га, тыс.руб	ВРП от с/х к ВРП, %
			По Госпрограмме		НП из РБ		
			Всего	в т.ч. из РБ			
0	11	0,0	6,04	1,41	0,00	18,8	11,2
0-20	16	11,8	7,16	2,08	0,28	22,5	6,6
20-40	25	32,6	6,01	1,76	0,85	21,7	5,8
40-60	16	44,8	5,19	1,80	1,46	13,5	4,9
>60	10	79,6	4,49	1,63	6,37	19,7	2,6
Общий итог	**78**	**40,0**	**6,03**	**1,76**	**1,18**	**19,8**	**5,6**

Обозначения: см. табл.6. НП – несвязанная с ГП поддержка из регионального бюджета.
Источник: расчеты авторов на основе базы данных «Росказна» и данных Минсельхоза РФ за 2013 г.

Из 78 регионов в 11 регионах не было реализовано отдельных от Госпрограммы мер поддержки за счет региональных бюджетов, в то время, как в 10 субъектах РФ уровень несвязанной с Госпрограммой поддержки был выше 60%. Уровень несвязанной с Госпрограммой региональной поддержки не зависит от выхода валовой продукции на гектар сельхозугодий, но зависит от роли сельского хозяйства в фор-

[6] В ней есть отчисления в пользу предприятий рыбохозяйственного комплекса, однако выделить их невозможно.

мировании ВРП региона: чем эта роль меньше, тем больше средств выделяется на такую поддержку. Независимо от выхода продукции на гектар сельхозугодий наблюдается тенденция увеличения расходов регионального бюджета на несвязанную с Госпрограммой поддержку от группы к группе. Выборка регионов с максимальной и минимальной долей поддержки, несвязанной с Госпрограммой, приведена в табл. 10.

Таблица 10. Выборка регионов с максимальной и минимальной долей поддержки, не связанной с Госпрограммой, в общем объеме безвозмездных перечислений 2013 г.

максимальная доля	**%**	**минимальная доля**	**%**
Тюменская область	98,2	Владимирская область	0
Республика Саха (Якутия)	67,9	Карачаево-Черкесская Республика	0
Магаданская область	65,5	Курганская область	0
Мурманская область	62,5	Курская область	0
Хабаровский край	46,6	Республика Адыгея	0
Республика Коми	44,8	Ростовская область	0
Камчатский край	41,5	Смоленская область	0
Астраханская область	41,0	Тамбовская область	0
Чукотский автономный округ	39,6	Ульяновская область	0
Сахалинская область	36,2	Чеченская Республика	0

Источник: расчеты авторов, Росказна, Минсельхоз РФ

Меры, относящиеся к янтарной корзине, составляют среди несвязанных с Госпрограммой региональных мер абсолютное большинство. По данным 2012 г. по форме 10-АПК–регион она составила более 99%. Можно предположить, что такие пропорции сохраняются и в 2013 г. Это означает, что в субъектах РФ уже сложились традиции в осуществлении господдержки, и они вряд ли могут быть преодолены простым распоряжением из центра, если будет принято решение о передаче полномочий по оказанию мер янтарной корзины на федеральный уровень.

В ходе исследования были проверены несколько гипотез о факторах, влияющих или предопределяющих активность регионов по поддержке сельского хозяйства:

1. Активность регионов по поддержке сельского хозяйства зависит от объема продовольствия, которое производится в регионе. Однако даже на уровне простых методов – изучения корреляционной зависимости было выявлено, что региональные субсидии как в рамках Госпрограммы, так и не связанные с ней не зависят от объемов производимой валовой продукции. Так, коэффициент корреляции размера региональных субсидий и валовой продукции составил всего 0,4637709 (R^2=0,2150835). Аналогичные результаты и по зависимости размера региональных субсидий и раз-

мера ВРП, произведенного в сельском хозяйстве – соответственно 0,485951 и 0,2361484.

2. Активность регионов по поддержке сельского хозяйства за счет регионального бюджета зависит от общего уровня ВРП, а не от развития самого сельского хозяйства. Это гипотеза подтверждается: коэффициент корреляции - 0,7684337 (R^2=0,5904904). Причем, это относится и к мерам «зеленой корзины» - коэффициент корреляции составил 0,7642252 (R^2=0,5840401).

3. Применение мер янтарной корзины за счет региональных бюджетов приводит к увеличению производства в регионе. Однако эту гипотезу методами корреляционного анализа доказать не удалось: линейная зависимость между объемами региональных субсидий, отнесенных к «янтарной» корзине, и объемами производства слабая 0,4257258 (R^2=0,1812425).

Уровень поддержки мер «янтарной» и «зеленой» корзин в субъектах РФ. В таблице 11 дана оценка по федеральным округам уровней поддержки в разрезе мер, искажающих рынок и – соответственно - мер общего характера, такого влияния не оказывающего, в т.ч. по источникам финансирования на рубль производимой в регионах валовой продукции сельского хозяйства.

Таблица 11. Господдержка сельского хозяйства мер «янтарной» и «зеленой» корзин на рубль валовой продукции сельского хозяйства регионов (2012 г.)

Наименование субъекта Российской Федерации	Господдержка мер "янтарной корзины" на руб. ВП с/х, коп.			Господдержка мер "зеленой корзины" на руб. ВП с/х, коп.		
	всего	из фед. бюджета	из рег. бюджета	всего	из фед. бюджета	из рег. бюджета
Российская Федерация	**5,68**	**3,19**	**2,49**	**1,04**	**0,45**	**0,59**
Центральный ФО	6,07	4,32	1,75	0,82	0,41	0,40
Северо-Западный ФО	7,77	3,79	3,97	0,91	0,30	0,61
Южный ФО	2,81	2,00	0,82	0,81	0,38	0,43
Приволжский ФО	6,88	3,71	3,17	1,11	0,42	0,69
Уральский ФО	6,09	1,76	4,33	0,85	0,18	0,67
Сибирский ФО	4,74	2,22	2,52	1,35	0,49	0,86
Дальневосточный ФО	10,36	1,87	8,48	1,53	0,66	0,87

Источник: расчеты авторов на основе данных Минсельхоза РФ, Росказны.

Из таблиц 11-12 видно, что на меры «янтарной корзины» тратится большая часть как федерального, так и региональных бюджетов, предназначенных на поддержку сельского хозяйства. Почти 85% господдержки в РФ приходится на меры, искажающие рынок. При этом не было ни одного региона, где доля «зеленой корзины» превышала бы 50%. Самое низкое значение по доле «янтарной корзины» было у Чеченской Республики – 53%. Только 4 региона (Чеченская Республика, Волгоградская область, Камчатский край и Дагестан) имели долю «янтарной корзины» ниже

60% от всей поддержки. Еще у 26 субъектов РФ этот показатель был от 90 до 100%. Такая картина иллюстрирует уверенность органов власти РФ в том, что только таким способом можно поддержать производство. При этом в развитых странах больше внимания уделяют созданию общих условий, среды для развития агробизнеса, - обеспечение спроса, продвижение товаров на рынки и т.д. В США, как уже отмечалось, на долю «общих мер», по классификации ОЭСР, приходится 52% поддержки.

Таблица 12. Структура господдержки в разрезе мер янтарной и зеленой корзин (2012 г.)

Наименование субъекта Российской Федерации	Доля мер "янтарной корзины", %			Доля мер "Зеленой корзины", %		
	от всей господдержки с/х	в финансировании из фед. бюджета	в финансировании из Рег. бюджета	от всей господдержки с/х	в финансировании из фед. бюджета	в финансировании из Рег. бюджета
Российская Федерация	**84,6**	**87,7**	**80,8**	**15,4**	**12,3**	**19,2**
Центральный ФО	88,1	91,2	81,3	11,9	8,8	18,7
Северо-Западный ФО	89,5	92,6	86,7	10,5	7,4	13,3
Южный ФО	77,6	83,9	65,7	22,4	16,1	34,3
Северо-Кавказский ФО	74,9	78,6	65,2	25,1	21,4	34,8
Приволжский ФО	86,1	89,9	82,1	13,9	10,1	17,9
Уральский ФО	87,7	90,5	86,7	12,3	9,5	13,3
Сибирский ФО	77,9	81,9	74,6	22,1	18,1	25,4
Дальневосточный ФО	87,1	74,1	90,7	12,9	25,9	9,3

Источник: расчеты авторов на основе данных Минсельхоза РФ, Росказны.

В финансировании «янтарной корзины» доля федерального центра высока в Центральном, Южном, Северо-Кавказском округах, в то время как субъекты Дальневосточного округа, напротив, вкладывают в основном средства своего бюджета. По «зеленой корзине» в среднем по России вклад регионов несколько выше, чем федерального центра.

Таким образом, видно, что регионы обладают широкой свободой в проведении своей аграрной политики. Нет ограничения ни в уровне поддержки из регионального бюджета (кроме бюджета и воли власти), ни в выборе направлений. Федеральный центр предлагает набор софинансируемых из федерального бюджета мер, стимулируя тем самым регионы к определенному спектру поддержек, но регионы могут и не участвовать в них, а вместо этого предложить свои в рамках также софинансируемых федеральным бюджетом экономически значимых региональных программ, или обойтись своим финансированием. В условиях ВТО такая политика может вызывать проблемы из-за неконтролируемого из центра регионального финансирования мер «янтарной корзины». Особенно это актуально для богатых полезными ископаемыми регионов, не жалеющих средств для своих сельхозпроизводителей.

На федеральном уровне отсутствует открытая сводная информация о региональных программах поддержки и механизмах их реализации. Информация, отраженная в формах отчетности Минсельхоза, недоступна для анализа, нет гарантий, что все программы региональной поддержки отражены в формах 10- АПК-регион. В этой связи было бы полезно пересмотреть формы и выделить подраздел для отражения отдельно региональных программ поддержки с отнесением их к «янтарной» или «зеленой» корзине, а также обоснований, почему они отнесены к ним.

Активность региональной поддержки зависит от развития региона и не определяется долей ВРП, произведенного в сельском хозяйстве. Наоборот, чем меньше доля ВРП производится в сельском хозяйстве, тем активнее регионы финансируют мероприятия поддержки.

Несмотря на то, что отсутствует зависимость между объемами регионального финансирования мер «янтарной» корзины и объемами производства сельскохозяйственной продукции, регионы предпочитают именно такие меры поддержки сельского хозяйства. Сложившиеся традиции поддержки будет трудно преодолеть.

В этой связи, разрабатывая модели синхронизации федеральной и региональных политик, нужно учитывать сложившиеся, хотя и неэффективные, методы поддержки сельского хозяйства за счет региональных бюджетов, а также переходить к более прозрачному порядку их отражения в открытых источниках информации.

2.2. Анализ синхронности федерального и региональных механизмов поддержки

Синхронизация аграрных политик на уровне федеральный центр-регионы происходит только по мерам, включенным в Госпрограмму и софинансируемым из федерального бюджета. Минсельхоз РФ определяет перечень мер, цель конкретной поддержки, ее получателей, механизм, целевые показатели, формы отчетности, требования к регионам для получения субсидий, правила распределения субсидий между регионами, в некоторых случаях - требования к регионам по распределению субсидии между получателями. Также предъявляются требования к нормативно-правовым актам регионов, регламентирующим распределение поддержки между конечными получателями. Все это отражается в Постановлениях Правительства РФ по конкретным видам поддержек, Приказах Минсельхоза РФ, и Распоряжениях Правительства РФ, где уже утверждается конкретное финансирование по каждому региону (на каждый вид поддержки, как правило, свое Распоряжение). Поскольку регионы

обязуются в Соглашениях представлять формы отчетности, то соответственно аналогичные показатели они будут требовать с получателей субсидий. В этом проявляется и этим ограничивается роль Минсельхоза в синхронизации мер поддержки. Регионы же свободны в разработке правил и порядков выделения средств между бенефициариями, как правило, сами устанавливают ставки субсидий, перечни документов для их получения. И здесь синхронизация заканчивается, и сельхозпроизводители в соседних областях могут столкнуться с разными условиями получения и ставками по одной и той же федеральной поддержке. Возможна ситуация, когда регион может принять решение вообще не участвовать в какой-либо федеральной мере. Тогда по условиям распределения субсидий, федеральные средства не выделяются, и сельхозпроизводитель такой территории остается без этой поддержки. Изменение условий в регионах может превратить изначально «зеленую» поддержку, не искажающую рынок, в «янтарную».

Насколько велики межрегиональные различия - может прояснить анализ и сопоставление всех правил по всем субсидиям по всем регионам. Однако это крайне трудоемко, поэтому остановимся на анализе порядков распределения субсидий только по одному мероприятию - несвязанной поддержке доходов в растениеводстве. Для этого отберем круг регионов - наиболее крупных производителей сельскохозяйственной продукции. Выбор именно этой поддержки связан с тем, что она введена (2013 г.) как мера, адаптированная к требованиям ВТО. На данный момент эта мера является наиболее распространенной мерой поддержки в растениеводстве: на нее приходится значительная часть (18%) всех расходов Госпрограммы без учета ФЦП[7] «Социальное развитие села» 2013 г.

Рассмотрим условия предоставления субсидии на федеральном уровне. По мысли разработчиков несвязанная поддержка доходов - мера «зеленой корзины», заменившая собой целый ряд субсидий «янтарной корзины» в растениеводстве. Однако, отнесение этой поддержки к «зеленой корзине» не так однозначно. В п. 6е Соглашения по сельскому хозяйству ВТО есть требование, что предоставление этой поддержки не должно сопровождаться требованием ведения сельскохозяйственного производства. Вместе с тем, в версии Госпрограммы от 14.07.2012 г. (в ред. Постановления Правительства РФ N 717) было прямо прописано требование к получателю этой субсидий вести производства не только в год получения субсидии, но и в тече-

[7] ФЦП – Федеральная Целевая Программа

ние 3-х лет с момента ее получения. В редакции Постановления Правительства РФ №315 от 15.04.2014 г. это условие снято. Однако все равно предоставление этой субсидии – и это указано в Приложении №3 к нему – увязывается с ведением именно деятельности в растениеводстве. Так сказано, что ожидаемым результатом этой поддержки будет «стабилизация производства продукции растениеводства по приоритетным направлениям». Кроме того, в качестве целевых показателей Госпрограммы, на которые она влияет, указаны индекс производства продукции сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий и индекс производства продукции растениеводства к предыдущему году. Кроме того, сама методика распределения федеральной части субсидии между регионами не оставляет сомнений в ее стимулирующем для деятельности в области растениеводства характере.

В принципе субъект РФ может вообще не претендовать на нее, но если его цель – получить максимально возможную сумму из Федерального Бюджета, то ее размер, согласно утвержденной методике, зависит от посевной площади и урожайности: чем выше эти показатели, тем выше субсидия. Так как урожайность исчисляется в данном случае в зерновых единицах, то субсидия подталкивает именно к производству определенных культур, а именно – зерновых, т.к. при переводе культур в зерновые единицы используется коэффициент, имеющий наибольшее значение у зерновых.

Целевой показатель, - увеличение уровня интенсивности использования посевных площадей в субъекте РФ. За его невыполнение регионам на следующий год снижают субсидию. Этот механизм - также из арсенала «янтарной корзины». «Зеленый» характер этой поддержки проявляется только в учете коэффициента почвенного плодородия: чем он ниже, тем выше поддержка. Использование этой меры в виде меры зеленой корзины проявилось в том, что ее рамках на Дальнем Востоке, пострадавшие из-за катастрофического наводнения в 2013 г. регионы, получили помощь «на проведение мелиоративных и агротехнологических работ. Размер субсидии рассчитывался прямо пропорционально этим площадям без каких-либо иных поправок на урожайность и плодородие.

Федеральный центр отдает разработку правил на усмотрение регионов. Единственное федеральное требование к субъектам РФ - рассматривать представленные сельхозпроизводителями документы в срок, не превышающий 15 дней. Нет федеральных требований и к получателю субсидий- сельхозтоваропроизводителю, кроме требования, что это не может быть личные подсобные хозяйства населения(ЛПХ).

Таким образом, уже на уровне федерального центра эту субсидию можно признать «зеленой» с некоторой натяжкой. Нормативно-правовые акты субъектов РФ, определяющие условия получения этой субсидии сельхозпроизводителями, могут дополнительно усилить положения, по которым эту поддержку придется отнести к «янтарной корзине». Поэтому окончательное решение по отнесению этой поддержки можно сделать, только изучив региональные нормативные акты. Для выбора регионов для анализа кратко рассмотрим, как применяется эта поддержка.

Ее применяли все субъекты РФ за исключением автономных северных округов. Однако больше всего субсидий на несвязанную поддержку доходов в растениеводстве (в порядке убывания) на рубль товарной продукции растениеводства получили производители Хабаровского края[8] (72 коп. на руб.), Республики Алтай (53 коп.), Пермского края (33 коп.), Республик Карелия (30 коп.) и Тывы (29 коп.), т.е. сельхозпроизводители регионов, отнюдь не входивших в первые ряды производителей, - все вместе они давали 0,3% от всей товарной продукции растениеводства РФ в СХО и КФХ. В то время как регионы, давшие почти половину этой продукции[9] (46%), получили: в Краснодарском крае - 1 коп. на руб. продукции, Ставропольском крае, Воронежской и Курской обл. - 3 коп, Ростовской и Белгородской областей, - 4 коп. Таким образом, видно, что сельхозпроизводители разных регионов находились в разных условиях получения поддержки: основную выгоду получили регионы, малопроизводящие, единообразия условий не получается.

Наибольший интерес для анализа представляют регионы-основные производители продукции. В абсолютном выражении они получили большую сумму субсидии, т.к. она распределялась между субъектами РФ с учетом посевных площадей.

Отберем нормативно-правовые акты, регламентирующие условия предоставления этой поддержки в указанных регионах, и рассмотрим, насколько разные требования выдвигали они к сельхозпроизводителям, претендующим на эту поддержку. Более низкие барьеры к ее получению могли создать конкурентные преимущества для производителей. Также проверим эти требования на соответствие «зеленой кор-

[8] Высокое значение субсидии для Хабаровского края объясняется разовой повышенной ставкой для ликвидации последствий масштабного наводнения в 2013 г. (из расчета до 2 тыс. рублей на 1 га) согласно Постановлению Правительства РФ № 869 от 4.10.2013 г (Аналогично для Республики Саха (Якутия), Приморского края, Амурской и Магаданской областей, Еврейской АО).

[9] Регионы, произведшие наибольшее количество товарной продукции растениеводства в СХО и КФХ в 2012 г., - Краснодарский край, Ростовская область, Ставропольский край, Воронежская, Белгородская и Курская области .

зине». На основе результатов анализа можно сделать вывод, что региональные нормативно-правовые акты, регламентирующие Порядки предоставления субсидий выполняют федеральные требования к предоставлению этой поддержки. Они составлены, как правило, по типовой структуре, содержат в обязательном порядке требования к бенефициарам, перечень документов, которые необходимо им представить, сроки их рассмотрения, перечисляют причины отказа в приеме заявления и отказа в предоставлении субсидии, определяют с разной степенью детализации в разных субъектах РФ последовательность действий бенефициаров, региональных и муниципальных органов власти, связанные с процессом субсидирования; право взыскать субсидии при их нецелевом использовании или при нарушении условий получения, иногда правила распределения дополнительных сумм субсидий, содержат методики расчета и формы документов. В этом проявляется синхронизирующая роль требований федерального центра.

Порядки содержат много типовых и одинаковых Положений. Так, цель субсидии везде одинакова и совпадает с целью в федеральном Постановлении - возмещение части затрат на проведение комплекса агротехнологических работ, повышение уровня экологической безопасности с/х производства, повышение плодородия и качества почв в расчете на 1 гектар посевной площади с/х культур. Последовательность действий органов власти тоже типизирована.

Как правило, везде оговаривается, что субсидии предоставляются в пределах выделенных бюджетных ассигнований, предусмотренных на текущий финансовый год на эту субсидию. Указывается, что производитель может получить меньше рассчитываемого, а в Воронежской области – вообще не получить, т.к. там выплаты производятся в порядке регистрации поступивших заявлений. В Краснодарском крае также освоение лимитов служат достаточной причиной для отказа в выплате субсидии.

Документы, которые нужно предоставить для получения субсидии, также одинаковы. Как правило, бенефициары – это сельхозпроизводители, зарегистрированные и осуществляющие деятельность на территории субъекта РФ, не находящиеся в процедурах банкротства, не имеющие просроченной задолженности по налоговым и иным обязательным платежам. Кроме того, для получения субсидии требуется обязательно заключить Соглашение о предоставлении субсидии, в рамках которой - предоставлять утвержденную отчетность о финансово-экономическом положении

товаропроизводителя (всю, или отдельные формы). Выводы из сравнения условий приведены ниже. Однако в Воронежской области для получения субсидии необходимо еще застраховать посевы (по договору страхования с государственной поддержкой). При этом застрахованная площадь должна быть не меньше, чем посевная площадь хотя бы одной из сельскохозяйственных культур, выращиваемых в хозяйстве в текущем году. В других регионах - среди обследованных – таких требований не было.

Требование об обязательном страховании выглядело как принуждение к страхованию в условиях высокого риска невыплат по страховым случаям. На 1.01.2013 г. удельный вес посевной площади застрахованных культур составил всего 16,0% (86,5% к уровню 2012 г.)[10].

В Ростовской области субсидию нельзя получить без предоставления реестра земельных участков пашни, используемых с/х товаропроизводителем, с указанием их кадастровых номеров и площадей.

В Краснодарском крае, требуется еще представить справки (1) о постановке на налоговый учет в крае, (2) об отсутствии задолженности по зарплате на первое число месяца, в котором подано заявление о предоставлении субсидии, (3) об отсутствии задолженности по арендной плате за землю и имущество, находящиеся в государственной собственности края; проведение в течение последних 5 лет комплексного агрохимического и эколого-токсикологического обследования земель с/х назначения в объеме не менее 90% от посевной площади предыдущего года. Последнее условие наиболее дорогостояще и обременительно. В других регионах – по требованиям порядка предоставления - не требуется предоставлять сведения об агрохимических обследованиях почв в хозяйстве, но формула расчета субсидии в обязательной Справке-расчете в Воронежской и Курской областях требует использования коэффициентов почвенного плодородия по хозяйству. В Воронежской области он рассчитывается и заверяется специальной организацией по каждому хозяйству - ФГБУ ГЦАС "Воронежский" или ФГБУ САС "Таловская".

В целом, наибольшие различия для сельхозпроизводителей в разных субъектах РФ и состоят в трудоемкости расчета размера причитающейся субсидии. Для этого им, как правило, надо иметь размеры посевов и ставку субсидий на га. В федераль-

[10] Отчетный доклад о предварительных итогах реализации мероприятий Госпрограммы развития с/х хозяйства и регулирования рынков с/х продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 гг. за 2013 год. – сайт Минсельхоза РФ.

ной методике, по которой распределяются средства между субъектами РФ, ставка разбита на две – базовую (минимальную) 60% от общей и стимулирующую (40%), зависящую от коэффициента почвенного плодородия и коэффициента интенсивности использования посевных площадей региона. Как раз в расчете коэффициента плодородия и есть основные сложности. По методике Минсельхоза РФ, по хозяйству рассчитать его можно только в специализированной организации на основании агрохимического обследования. Регионы, пользуясь своей самостоятельностью, пошли разными путями, утверждая формулы расчета и размер ставок. В том числе, они пытаются нивелировать это требование.

В Татарстане достаточно простая формула расчета потребности в субсидиях, - для производителя не требуется заказывать расчет или исчислять как-то иначе коэффициенты плодородия. Средневзвешенный индекс почвенного плодородия утверждается ежегодно Приказом Минсельхоза Республики Татарстан по каждому муниципальному образованию и един для всех производителей этого муниципалитета. Формула зависит также от плановой площади посева и средней 5-летней урожайности в зерновых единицах, утверждаемых Приказом Минсельхоза Республики Татарстан. Ставок 3, и они едины для всех производителей Республики: минимальная погектарная, стимулирующая на центнер производства зерновых единиц и средняя ставка на гектар посевов по плодородию земель. В Татарстане субсидия носит явно «янтарный» стимулирующий производство характер: чем больше посевов текущего года, выше урожайность, и индекс почвенного плодородия муниципального образования, тем выше субсидия.

В Белгородской области расчет коэффициента почвенного плодородия считается в хозяйстве, но по значительно упрощенной по сравнению с федеральной методике. Для расчета требуются только плановые и фактические площади посева сидеральных культур, раскисленных почв, посева многолетних трав на склонах свыше 5 градусов в хозяйстве за прошлый год. Плановые площади по муниципалитетам утверждались в целевых программах «Внедрение биологической системы земледелия на территории Белгородской области на 2011-2018 гг.» и «Известкование кислых почв на территории Белгородской области на 2010-2015 гг.» По хозяйствам плановые площади, по-видимому, согласовываются органами муниципального управления с хозяйствами, т.к. расчет заверяется получателем субсидий и органом управления сельским хозяйством муниципального образования. Утверждаемых ставок в области

4, - минимальная и стимулирующая соответственно из федерального и областного бюджета.

Необходимо отметить, что в Белгородской области в 2014 г. расчет был значительно упрощен по сравнению с 2013 г, в котором алгоритм был намного более трудоемким: поддержка осуществлялась в 2, а при выделении дополнительных ассигнований, - в 3 этапа. В 2014 г. требовалось представить 2 формы вместо 4, расчет коэффициента плодородия был также упрощен. Для хозяйств с площадью посевов менее 1000 га на территории муниципалитета субсидии выплачиваются по общей ставке. Кроме того, были исключены из расчета требования учета средних за 5 лет площадей и пересчета потребности субсидий на площадь текущего года, что нарушало требования «зеленой корзины». В формуле 2014 г. уже учитывались площади прошлого года, т.е. предоставление субсидии не увязывалось с текущим производством.

В Ставропольском крае и Ростовской области также ушли от необходимости обременять хозяйства расчетами коэффициентов почвенного плодородия. В Ростовской области все муниципальные образования распределили по природно-сельскохозяйственным зонам с учетом почвенного плодородия. По каждому муниципалитету определили дифференцированные ставки субсидий из федерального и областного бюджета для трех видов посевов, - по посевной площади за исключением кормовых; для кормовых и чистых посевов многолетних трав, на которых не был получен урожай. Потребность в субсидиях сельхозпроизводители определяют умножением соответствующих посевных площадей прошлого года на ставки своего муниципалитета. Больший размер субсидий предусмотрен за посевы многолетних трав и кормовых, чем достигается стимулирующий плодородие характер субсидии.

Специалисты Минсельхоза Ставропольского края распределяют субсидии по муниципальным образованиям по методике, аналогичной федеральной (с учетом базовой минимальной ставки, коэффициента почвенного плодородия и т.д.). Сельхозпроизводители при расчете пользуются двумя рассчитанными ставками субсидий – из федерального и краевого бюджета для своего муниципального образования, т.е. расчет также простой.

В Краснодаре, хотя и требуется представить результаты агрохимического обследования, чтобы получить субсидию, но в расчет потребности в субсидии сельхозпроизводителем коэффициенты почвенного плодородия или интенсивности не входят. Ставки на 2014 г. устанавливаются отдельно на посевную площадь. Ставка

на площадь за исключением многолетних трав, риса, и удобренной органическими удобрениями (в виде навоза по нормам 20 тонн и выше на га или птичьего помета из расчета 3 и более тонны на га) составляет 240 руб./га. На посевы риса, многолетних трав и удобренной органическими удобрениями (по вышеуказанным нормам) - 400 руб./га. Эти ставки уже с учетом краевого и федерального трансферта. Таким образом, для расчета сельхозпроизводитель просто умножает соответствующие площади на ставки. В Краснодарском крае субсидия нацелена на повышение плодородия, т.к. повышенные ставки установлены на посевы кормовых, многолетних трав и удобренной органикой.

Таким образом, сельхозпроизводители Краснодарского, Ставропольского краев, Ростовской области и Республики Татарстан производят расчеты по установленным погектарным ставкам, единым для муниципалитета или области/края, а в Белгородской, Воронежской, Курской областях считают индивидуальные похозяйственные ставки сами. Последний расчет более трудоемок по сравнению с другими регионами. Кроме того, в Воронежской и Курской областях требуются затраты на обследования почвенного плодородия.

Конкурентные преимущества создаются и размером погектарных субсидий, фактически полученных сельхозпроизводителями разных регионов. Из утверждаемых минимальных ставок сделать сравнение невозможно, т.к. расчет фактических погектарных ставок везде разный. Сравнить можно по отношению фактически выплаченной суммы по этой субсидии за 2013 г. к посевным площадям в СХО и КФХ этого же года (таблица 13).

Таблица 13. Субсидии на оказание несвязанной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям в области растениеводства, 2013 г., руб./ га посевной площади СХО и КФХ в основных регионах-производителях товарной растениеводческой продукции

Субъекты РФ	Субсидии по несвязанной поддержке, руб./га посевной площади			Биоклиматический потенциал (БКП)[11]
	всего	в т.ч. за счет средств		
		федерального бюджета	бюджета субъекта РФ	
Российская Федерация	**498,91**	**337,21**	**161,69**	**X**
Центральный Ф.О.	**534,35**	**367,38**	**166,98**	**X**

[11] БКП – основной показатель оценки биологической значимости климата и приблизительно отображает биологическую продуктивность зональных типов почв. В качестве БКП взяты данные климатического индекса биологической продуктивности при естественном увлажнении для каждого региона. Учтены в индексе: зона, тип почв, сумма температур выше 10 градусов Цельсия, увлажненность.

Субъекты РФ	Субсидии по несвязанной поддержке, руб./га посевной площади			Биоклиматический потенциал (БКП)[11]
	всего	в т.ч. за счет средств		
		федерального бюджета	бюджета субъекта РФ	
Белгородская область	817,82	408,96	408,86	128
Воронежская область	459,37	376,60	82,78	122
Курская область	512,80	397,94	114,86	124
Южный Ф.О.	**429,75**	**327,61**	**102,13**	**X**
Краснодарский край	432,90	292,21	140,69	153
Ростовская область	441,63	361,25	80,38	116
Северо-Кавказский Ф.О.	**497,48**	**423,49**	**73,98**	**X**
Ставропольский край	504,83	421,53	83,30	127
Приволжский Ф.О.	**503,34**	**311,76**	**191,58**	**X**
Республика Татарстан	810,94	405,47	405,47	107

Источник: Форма Гп-46 (предварительные данные за 2013 г.), БД ЕМИС Росстата, Природно-сельскохозяйственное районирование земельного фонда СССР/Под ред. Шашко Д.И. - М.; 1975. - 389 с. (с. 236-242)

Из таблицы 13 следует, что некоторая выравнивающее условия производства роль у этой субсидии есть, - Краснодарский край с наивысшим БКП получил самые низкие субсидии на га посевов, в то время как Татарстан, значительно уступающий по БКП, – почти в 2 раза больше. Однако, Белгородская область, ненамного отличающаяся по БКП от Ставропольского края, получила на уровне Татарстана, а Ростовская область с худшим потенциалом, - сопоставимо с Краснодарским краем.

Если рассматривать соответствие условий предоставления этой поддержки правилам отнесения к «зеленой корзине» ВТО, то их нарушает Татарстан и Воронежская область. В Татарстане для получения субсидии требуется производство продукции в текущем году, а в Воронежской области, - наличие в текущем году застрахованных посевов. Косвенно, можно признать нарушающими правило «производство не требуется» и Белгородскую область, т.к. в числе требуемых документов - Сведения о посевных площадях текущего года (формы 4-СХ, 1-фермер), хотя в формуле расчета они не участвуют.

Еще один аспект, который может и должен быть синхронизирован – представление информации о государственной поддержке, ее размерах и условиях в удобном для пользователя виде и единообразно для всех регионов. Сельхозпроизводителя интересуют актуальные (т.е. с учетом последних действующих изменений) условия получения по каждой поддержке, размер ставок, порядок расчетов и т.д. Первоначальное представление о том, что все эти сведения можно легко найти на сайтах региональных органов, курирующих АПК, в схожих рубриках не оправдались. В Воронежской, Курской, Белгородской областях сайты департаментов АПК содержали в

разделе «Документы» только выборочные нормативно-правовые акты о поддержке, причем в основном - относящиеся к прошлым годам. При этом понять, по какому принципу их отбирали для размещения, осталось не ясным. В разделе с многообещающим названием «Господдержка» и далее «растениеводство» в Воронежской области имелось только устаревшее Постановление №166 от 11.03.2013 г., относящееся к прошлому году, в то время как документов, относящихся к 2014 г. размещено не было. Размещение неполной и устаревшей информации на сайте департаментов АПК только запутывает пользователя. После звонков в департаменты выяснилось, что всю нормативно-правовую базу эти ведомства размещают на официальном портале Правительства Воронежской и Администрации Курской области, а в Курской области еще и в газете «Курская правда»[12], выпуски которой размещаются в сети «Интернет». При этом никаких ссылок или указаний на сайте этих Департаментов АПК не было, хотя сделать это очень легко. В Белгородской области приказы не размещают нигде, но довольно оперативно представляют по запросу.

Необходимо отметить, что информация о субсидии на региональном уровне размещается, как правило, в двух документах: Постановление областного правительства или Администрации (носящего более общий характер) и Приказ органа, курирующего АПК (детализация порядка и расчетов). Для поиска желательно знать реквизиты документа, так как по ключевым словам поиск может и не дать результатов. Некоторые регионы выпускают отдельные документы по каждой поддержке, некоторые объединяют их в одном документе (республика Татарстан). Если не знать реквизиты, то приходится вручную перебирать списки приказов, постановлений, или звонить в соответствующие департаменты.

Постановления обычно доступны, их можно найти, через поисковики в интернете, или, если знаешь реквизиты, в справочно-правовой системе Консультант-плюс (если установлено региональное приложение), или на сайтах областных Правительств. Приказы региональных органов, курирующих АПК, менее доступны. Часто нормативно-правовые акты изменяются, и, даже зная номер Приказа или Постановления, невозможно быть уверенным, что найденная на сайте версия отражает ситуацию на данный момент.

Так, в Курской области ставки по несвязанной поддержке в области растениеводства на 2014 г. вначале были утверждены Приказом департамента АПК Курской

[12] Однако, приказы департамента АПК в «Курской правде» не публикуют

области (№11 от 11.02.2014 г.). Они были на очень низком уровне: за счет федерального бюджета базовая ставка составила 22 руб./га, корректирующая 14,84. И из регионального соответственно – 9,29 и 3,69 руб./га. При этом был очень ограничен срок представления документов – до 28 марта. Вероятно, при таких условиях желающих было мало. Департамент АПК Курской области Приказом от 1.04.2014 г. №26 внес в Приказ №11 изменения, по которым эти ставки были значительно увеличены. Из федерального бюджета можно было получить до 144,91 руб./га, при корректирующей ставке 96,61 руб./га. Из областного бюджета соответственно – 90,71 и 60,48 руб./га. Срок представления документов продлевался до 30 апреля. Несмотря на изменения - на сайте Администрации Курской области Приказ департамента АПК Курской области №11 размещен в первоначальной редакции. О существовании изменений надо догадываться, или проверять перечень документов вручную.

Наиболее удобен и полон сервис на сайтах Минсельхоза Ставропольского и Краснодарского краев. По крайней мере, поиск данных по несвязанной поддержке занял по этим субъектам РФ минимальное время, по сравнению с остальными рассматриваемыми регионами. В Ставропольском крае Приказы за 2014 г. даже выделены в отдельную рубрику.

Минсельхоз РФ пытался унифицировать и объединить информацию о плановом финансировании, нормативно-правовой базе, условиях предоставления господдержки федерального и регионального уровня на своем сайте в рубрике «Справочник о мерах и направлениях государственной поддержки агропромышленного комплекса Российской Федерации». Однако качество заполнения- низкое. Далеко не все регионы представляют информацию в полном объеме, многие рубрики не заполнены, документы исчерпываются Постановлениями, приказов практически нет. По Белгородской области, Республике Татарстан в части региональной программы не представлено ни одного документа. В информации о несвязанной поддержке в Белгородской области размещена устаревшая редакция Постановления, которая только вводит пользователей в заблуждение. Полезность Справочника, таким образом, не высока, он помогает составить первое поверхностное впечатление о системе господдержки, но для того чтобы получить конкретную информацию, включая размер ставок, порядок расчетов, необходимо потратить дополнительные силы и время.

3.Сравнительный анализ влияния мер янтарной и зеленой корзин на развитие сельского хозяйства и рынки основных продуктов

3.1. Оценка влияния искажающих рынок мероприятий на развитие сельского хозяйства регионов

Меры «янтарной корзины» по существу искусственно стимулируют развитие производства там, где оно менее эффективно. В этом их искажающее влияние. В рыночных условиях без поддержки малоэффективное производство или прекратило бы свою деятельность, или велось бы в меньших масштабах. Причины такой неэффективности могут быть самыми разными как объективными (неблагоприятные климатические условия), так и зависящими от человеческого фактора.

Искажающее влияние мер «янтарной корзины» проиллюстрируем на примере двух регионов, - Краснодарского края и Республики Саха-Якутии. Они резко различаются по своим природно-климатическим условиям и региональной аграрной политике.

Краснодарский край - самый крупный производитель сельскохозяйственной продукции России, имеющий самые благоприятные природно-климатические условия для развития сельского хозяйства. В 2013 г. там произведено валовой продукции на 258,2 млрд. руб. Однако господдержка сельского хозяйства в расчете на рубль валовой продукции - минимальна. По общему уровню субсидий регион не поднимался выше 72 места за последние годы, получая в среднем 3 коп. на руб. валовой продукции. При этом основным источником поддержки был федеральный бюджет (70% общего финансирования).

Саха-Якутия характеризуется неблагоприятными условиями для ведения сельского хозяйства, особенно растениеводства (биоклиматический потенциал в 2,3 раза ниже, чем в Краснодарском крае: 68 баллов против 153) [14]. В то же время сельхозпроизводители Якутии получали в среднем почти в 10 раз больше поддержки на рубль валовой продукции, чем производители Краснодарского края (таблица 14) Причем более 90% этих средств поступало из республиканского бюджета. Ежегодный объем субсидий составил в среднем за 2008-2013 гг. 5,3 млрд. руб. Это сумма вполне сопоставимая с Краснодарским краем (6,6 млрд. руб.) В обоих регионах на меры, искажающие рынок, приходилась большая часть поддержки.

Таблица 14. Валовая продукция сельского хозяйства и объемы господдержки в Краснодарском крае и Республике Саха-Якутия (2008-2013 гг.)

Показатели	2008	2009	2010	2011*	2012	2013*	В среднем за период
Валовая продукция, млрд. руб.							
Краснодар	185,3	175,2	198,9	239,2	234,5	258,2	215,2
Якутия	15,6	17,3	18,2	18,8	19,7	21,0	18,4
Государственная поддержка -всего, млн. руб.							
Краснодар	5571	6756	4874	6571	6590	8991	6558,9
Якутия	4745	3429	4765	4856	6297	7694	5297,8
Уровень финансирования из рег. бюджета, %							
Краснодар	34,8	31,8	23,6	40,1	32,7	28,6	32,0
Якутия	94,1	93,6	94,3	90,2	86,4	90,5	91,1
Государственная поддержка по мерам «янтарной корзины», млн. руб.							
Краснодар	5086	6184	4491	5974	5836	8443	6002,4
Якутия	4283	3089	4305	4313	5446	6901	4723,0
Господдержка на руб. валовой продукции, коп.							
Краснодар	3,01	3,86	2,45	2,75	2,81	3,48	3,05
Якутия	30,49	19,78	26,17	25,78	31,97	36,61	28,72
Господдержка по мерам "янтарной корзины" на руб. валовой продукции, коп.							
Краснодар	2,74	3,53	2,26	2,50	2,49	3,27	2,79
Якутия	27,52	17,82	23,64	22,89	27,65	32,83	25,61
Господдержка по мерам "янтарной корзины" из рег. бюджета на руб. валовой продукции, коп.							
Краснодар	0,90	1,06	0,50	0,95	0,76	0,89	0,84
Якутия	26,52	17,12	22,81	21,49	25,16	30,97	24,19

Источник: сводные формы годовой отчетности 10-АПК-Регион. По 2011 и 2013 гг. – формы ГП-46 и данные Россказначейства

Насколько значима поддержка, оказываемая аграриям в двух регионах, можно судить на основе сравнения уровня рентабельности сельхозорганизаций с субсидиями и без них (таблица 15).

Таблица 15. Уровень рентабельности сельскохозяйственных организаций по прибыли до налогообложения в Республике Саха-Якутии и Краснодарском крае [13]

Годы	Саха-Якутия			Краснодарский край		
	Уровень рентабельности, %		Прибавка благодаря субсидиям, процентных пункта	Уровень рентабельности, %		Прибавка благодаря субсидиям, процентных пункта
	без субсидий	с субсидиями		без субсидий	с субсидиями	
2003	-48,6	3,6	52,1	3,6	6,5	2,9
2004	-55,7	-3,3	52,4	10,3	12,2	2,0
2005	-55,1	5,5	60,5	10,8	12,6	1,8
2006	-60,5	3,0	63,5	11,4	13,9	2,6
2007	-48,4	11,1	59,5	19,2	22,0	2,7
2008	-48,2	12,2	60,3	13,3	18,2	4,9

[13] по субсидиям, относимым на результаты финансово-хозяйственной деятельности. Это суммы значительно ниже объемов господдержки, указанных в таблице 14

Годы	Саха-Якутия			Краснодарский край		
	Уровень рентабельности, %		Прибавка благодаря субсидиям, процентных пункта	Уровень рентабельности, %		Прибавка благодаря субсидиям, процентных пункта
	без субсидий	с субсидиями		без субсидий	с субсидиями	
2009	-49,1	6,8	55,9	7,9	13,6	5,7
2010	-46,4	8,7	55,1	15,0	18,5	3,5
2011	-38,8	6,4	45,2	12,2	16,5	4,3
2012	-41,8	8,1	50,0	11,1	14,0	2,9
2013	-39,8	10,6	50,4	15,0	18,3	3,3

Источник: Минсельхоз РФ (по кругу сельскохозяйственных организаций, представляющих отчеты в органы управления АПК)

Как следует из таблицы 15, в Краснодарском крае увеличение рентабельности после выплаты субсидий довольно скромное: 3,5 процентных пунктов в среднем за 2003-2013 гг. При этом бизнес устойчиво прибылен и без субсидий. В Саха-Якутии прибавка рентабельности за счет субсидий не опускалась ниже 50%, она была жизненно необходима для выживания предприятий: агробизнес в целом хронически глубоко убыточен. Он не мог бы существовать в своей сложившейся структуре в рыночных условиях без господдержки. Ежегодные бюджетные вливания обеспечивают слабоплюсовую рентабельность. В 2013 г. рентабельность в Якутии, благодаря субсидиям, была ненамного ниже, чем в Краснодарском крае (11 против 18%), а условия для аграриев почти выровнялись. Таким образом, в результате влияния поддержки производить сельскохозяйственную продукцию в Саха-Якутии сейчас почти также выгодно, как и в Краснодарском крае. Однако, это искусственно созданное и не рыночное, искаженное положение вещей. Стоит прекратить или значительно сократить дотации - сельское хозяйство Якутии неминуемо должно будет пройти через шоковую адаптацию. Сравнение коэффициентов вариации рентабельности без субсидий (14% по модулю) и рентабельности с субсидиями (59%) в Якутии свидетельствует о том, что нерыночный фактор (субсидии) усиливает неопределенность производителей. Они более ориентируются не на рынок, а на субсидии, и в этом опасность: зачем совершенствоваться и повышать конкурентоспособность, когда и так дадут денег? Массированные бюджетные вливания обеспечивают Саха-Якутии в последние годы только поддержание производства, но не его рост. Из рисунка 4 видно, что индексы физического объема валовой продукции сельского хозяйства Якутии с 2010 г. ниже 100%.

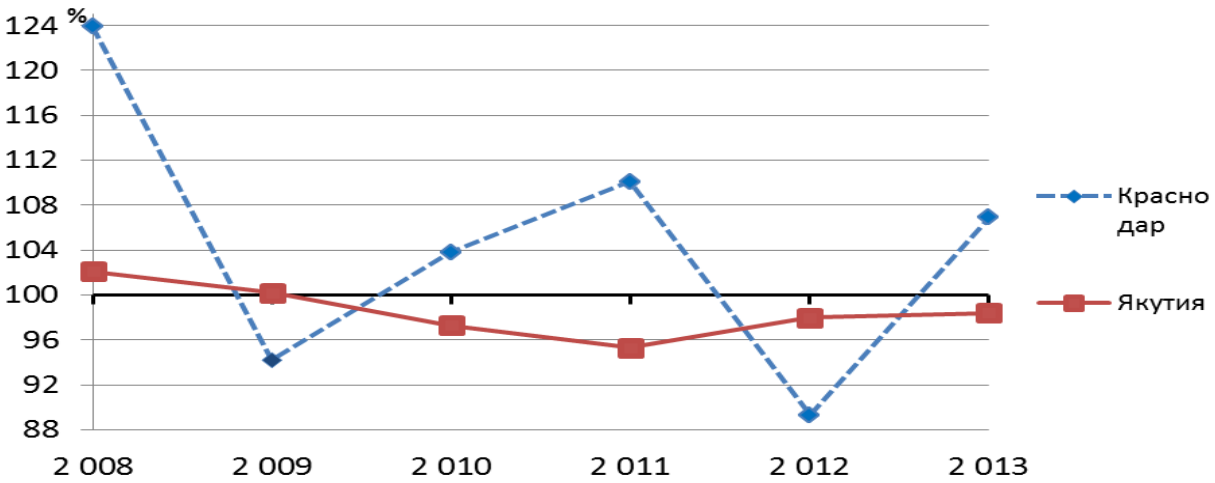


Рисунок 4. Индексы физического объема валовой продукции сельского хозяйства во всех категориях хозяйств, (в % к предыдущему году)

В Краснодарском крае поддержка не смогла обеспечить плавное развитие производства, оно развивается скачками, причем с более глубокой амплитудой колебаний, чем в Саха-Якутии. Большая волатильность индексов физического объема производства объясняется специализацией края на растениеводческой продукции, более зависящей от погодных условий, чем животноводство. В 2013г. на растениеводство приходилось здесь 74% валовой продукции. В Якутии отношение обратное - только 33%. В то же время есть и положительное влияние субсидий в Краснодарском крае: коэффициент вариации рентабельности без субсидий (32%) выше, чем рентабельности с субсидиями (25,4%), то есть в результате поддержки устойчивость уровня рентабельности повысилась.

Различия в относительном сравнительном эффекте от рубля вложенных средств в двух регионах огромны. Если в Краснодарском крае на рубль господдержки мер «янтарной корзины» в целом было получено 8,5 руб. прироста валовой продукции сельского хозяйства (2011-2013 гг. по сравнению с 2008-2010гг.), то в Якутии, - всего 50 копеек, т.е. она не окупалась[14] (таблица 16).

Таблица 16. Эффективность мер «янтарной корзины» в Краснодарском крае и Саха-Якутии

Показатели/Регионы	Краснодарский край	Саха-Якутия
Прирост ВП с/х в 2011-2013 гг. по сравнению с 2008-2010гг., млрд. руб.	172,52	8,45
Прирост ВП 2011-2013 гг. в расчете на рубль господдержки по мерам "янтарной корзины", руб.	8,52	0,51
в т.ч. прирост за счет регионального бюджета, руб.	2,67	0,47

[14] В такой оценке эффективности есть некоторая натяжка, т.к. весь прирост «приписывается» исключительно господдержке, но при однотипном сравнении регионов это оправданно.

Показатели/Регионы	Краснодарский край	Саха-Якутия
в т.ч. прирост за счет федерального бюджета, руб.	5,84	0,03

Источник: расчеты авторов на основе данных Минсельхоза РФ, Росказны, Росстата.

Итак, в среднем за период 2008-2013 гг. почти 12 млрд. руб. ежегодно тратилось на поддержку производства в регионах, где с одной стороны, оказывается, что ее величина на рубль продукции крайне мала (3 коп. в Краснодарском крае), с другой – затраты на простое поддержание производства в крайне неблагоприятных условиях огромны (Саха-Якутия).

Простое перераспределение средств янтарной корзины - в целях поддержки именно производства – дало бы большой эффект. Можно на примере это увидеть. Так, если бы 6,9 млрд. руб. из Якутии были использованы в Краснодарском крае. Если в Краснодарском крае каждый рубль господдержки давал в среднем 8,5 руб. прироста валовой продукции, то 6,9 млрд. руб. дополнительных средств могли бы дать 58,8 млрд. руб. прироста валовой продукции, или 22,7% от ее фактического уровня в 2013г. При этом потери в приросте валовой продукции сельского хозяйства Саха-Якутии от перераспределения средств составили бы всего 3,5 млрд., или 17% (от ее стоимости в 2013 г.). Совокупный годовой выигрыш страны в приросте валовой продукции составил бы 55,3 млрд. руб. Этот пример показывает, что поддержка производства в более благоприятных регионах дает больший эффект. Поэтому в неблагоприятных регионах целесообразнее осуществлять поддержку сельского развития, т.е. меры зеленой корзины. Они продержат территорию, позволят жителям выбрать виды деятельности, которые можно там вести, но не будут поддерживать неэффективное производство, искажать торговлю. Сейчас в Саха- Якутии поддержка не создает внутренних стимулов развития: с субсидируются от 30 до 70% затрат.

3.2. Оценка влияния искажающих рынок мероприятий на рынки основных видов продукции

В данном разделе проанализировано влияние мер янтарной корзины на рынок молока. Анализ основан на следующих исходных положениях и методических подходах:

1.Прирост производства обеспечивается в хозяйствах, где товарная продукция высокорентабельна, а там, где она убыточна, реализация сокращается. Рост и сокращение производства молока пропорциональны изменениям рентабельности – таб.17.

Таблица 17. Группировка СХО по уровню рентабельности продаж молока

Группы СХО по уровню рентабельности продажи молока в 2008 г., %	Кол-во СХО	Реализовано, тыс.т		Прирост объема реализации в 2008г.		2008 г.			
		2007.	2008	тыс.т.	%	Выручено, млн. руб.	Себ-сть, млн.руб	Прибыль, млн.руб	Рентабельность,%
<(-40)	281	111,0	90,3	-20,7	-18,6	755	1743	-988	-56,7
(-40)-(-30)	173	112,9	101,3	-11,6	-10,3	1031	1570	-539	-34,3
(-30)-(-20)	202	146,8	147,4	0,6	0,4	1512	2005	-493	-24,6
(-20)-(-10)	327	375,5	361,1	-14,4	-3,8	3692	4302	-609	-14,2
(-10)-0	428	610,8	613,5	2,8	0,5	6744	7087	-343	-4,8
0-10	898	1459,8	1523,2	63,5	4,3	16935	16148	788	4,9
10-20	823	1557,1	1640,8	83,7	5,4	18770	16300	2470	15,2
20-30	696	1455,2	1512,0	56,7	3,9	17798	14247	3550	24,9
30-40	489	1277,3	1378,4	101,1	7,9	15826	11756	4070	34,6
>40	876	2119,1	2251,0	131,9	6,2	27205	17343	9863	56,9
Итого	**5193**	**9225,4**	**9619,0**	**393,6**	**4,3**	**110267**	**92501**	**17766**	**19,2**

Источник: группировка проведена по базе данных СХО. Выбран сопоставимый круг хозяйств за 2007 и 2008гг., производивших не менее 10 т молока в 2008г.

2.Зависимость прироста (падения) продаж молока от прибыли (убытка) имеет вид: $Y=-403,1+1,008X_1+0,295X_2$, где: Y – продано молока в 2008 г. (тонн); X_1 – продано молока в 2007 г. (тонн); X_2 –прибыль, полученная от реализации молока в 2008 г. (тыс. руб.).

Множественный коэффициент корреляции R=0,979 (R^2=0,958), влияние обоих факторов статистически значимо (t –статистики 191 и 21). Из уравнения следует, что рост прибыли на 1 тыс. руб. позволяет увеличить продажи молока на 0,295 тонны.

3.Господдержка, выдаваемая с 2013 г. в расчете на 1 л. молока, увеличивает прибыль или сокращает убытки от реализации молока, поэтому ее влияние на изменение объемов продаж молока такое же, как и изменение суммы прибыли. Исходя из этого, в дальнейших расчетах было принято, что увеличение суммы господдержки на 1 тыс. руб. позволяет получить дополнительно 0,295 тонны товарного молока.

На поддержку товарного производства молока в СХО и КФХ в 2013 г. было выделено 20,6 млрд. рублей. Из них 12,7 - из федерального бюджета и 7,9 - бюджетов субъектов РФ [22][15]. В среднем по стране прямые субсидии на молоко составляют 1,45 руб. на 1 литр. Однако уровень поддержки товарного производства молока колеблется между регионами в очень широком диапазоне: от 0,45 руб. на 1 л (в Да-

[15] Эта сумма включает только субсидии на 1 л. проданного молока. На молочное скотоводство выделяются средства и по другим мерам. Например, Якутия на 1 л. молока не получила денег из федерального бюджета и не выделила из регионального. Однако по другим мерам она выделяет молочное производство около 2 млрд. руб., в основном на экономически значимую программу развития молочного скотоводства.

гестане) - 0,64-0,66 руб. (в Калининградской и Пензенской областях) до 6,44 руб. (в Республике Коми) - 5,44 руб. (в Архангельской области). Причем в Дагестане основная доля поддержки приходится на субсидии из федерального бюджета (92%), а в Коми – на бюджет субъекта (95%).

Как влияли столь большие различия в уровне господдержки на производство молока в регионах? Для ответа рассмотрим динамику производства молока в Северо-Западном федеральном округе. Производство молока за годы реформ сократилось во всех субъектах РФ этого федерального округа. Однако темпы сокращения были разными. Наименьший процент был в Вологодской и Ленинградской областях, где молочное животноводство наиболее эффективно. При наименьшем уровне поддержки на л молока: соответственно 1,38 и 1,5 руб. на 1 л молока. В субъектах с большим падением поддержка выше: в Республике Коми -6,07 руб., Астраханской области - 5,44 руб.

Если бы не было господдержки, то в Астраханской области и Республике Коми товарное производство молока прекратилось бы (если умножить суммы господдержки в этих регионах на коэффициент отдачи молока на 1 тыс. руб. господдержки - 0,295 – то получаются суммы больше чем фактические объемы реализации молока).

Если высвободившиеся при этом средства на господдержку направить в Вологодскую и Ленинградскую области, распределив их пропорционально объемам реализации молока в этих регионах, то общий объем господдержки останется прежним. Однако в связи с тем, что себестоимость одного литра молока в Вологодской и Ленинградской областях на 5-7 руб. меньше, чем в Астраханской области, сельхозпроизводители после такого перераспределения субсидий и объемов продаж молока получили бы дополнительную прибыль 704,8 млн. руб. за счет снижения издержек. Соответственно, повысился бы уровень рентабельности – табл.18.

Таблица 18. Расчет эффективности перераспределения средств господдержки между субъектами РФ Северо – Западного ФО

Показатели	Фактические данные за 2013 г.				Расчетные показатели после перераспределения средств		
	Продано молока СХО и КФХ, тыс. т	Господдержка, млн. руб.	Издержки на проданное молоко		Продано молока, тыс. т	Господдержка, млн. руб.	Издержки на проданное молоко, млн. руб.
			млн. руб.	на 1 л, руб.			
Республика Коми	36,8	223,2	753,4	20,5	-	-	-
Архангельская обл.	90,0	489,6	1620,9	18,0	-	-	-
Вологодская область	380,1	524,8	4941,3	13,0	436,3	821,2	5671,9

Показатели	Фактические данные за 2013 г.				Расчетные показатели после перераспределения средств		
	Продано молока СХО и КФХ, тыс. т	Господдержка, млн. руб.	Издержки на проданное молоко		Продано молока, тыс. т	Господдержка, млн. руб.	Издержки на проданное молоко, млн. руб.
			млн. руб.	на 1 л, руб.			
Ленинградская обл.	493,0	737,6	6556,9	**13,3**	563,5	1154,0	7495,9
Итого	**999,9**	**1975,2**	**13872,8**	**-**	**999,9**	**1975,2**	**13167,8**

Источник: расчеты авторов на основе данных Минсельхоза РФ, Росказны, Росстата.

Приведенный пример является условным и служит лишь для иллюстрации искажения рынка и потери эффективности из-за применения субъектами РФ мер, относящихся к янтарной корзине. На фактические изменения объемов производства и продаж влияет множество факторов. Господдержка является лишь одним из таких факторов. Сохраняя производство молока, северные регионы, прежде всего, стремятся сохранить сельскую занятость, доступ к свежему и натуральному продукту.

4. Синхронизация федеральной и региональных аграрных политик

4.1. Совершенствование процедур формирования аграрного бюджета

Аграрный бюджет, как и все остальные разделы бюджета, ежегодно формируется на следующий плановый год и на трехлетний период. Процесс начинается в середине года и длится на федеральном уровне до ноября – декабря, в субъектах - до декабря-января. Все это время аграрное лобби, формальное и неформальное, включая Минсельхоз и другие органы управления АПК всех уровней, обосновывают необходимость увеличения сумм государственной поддержки, а Минфин и Минэкономразвития, наоборот, обосновывают необходимость сохранения финансирования на уровне предыдущего года или даже сокращения. В результате многомесячного «торга» аграрный бюджет сохраняется примерно на уровне предыдущего года, но часто корректируется его распределение по основным мерам Госпрограммы.

Однако борьба лоббистов на этом не заканчивается. Сразу после принятия бюджета начинаются корректировки. На основе анализа текущей ситуации в отрасли лоббисты доказывают, что фактическое положение (погода, цены на ресурсы и т.д.) в текущем году особо неблагоприятны и поэтому необходимо выделить дополнительные средства для поддержки отдельных подотраслей сельского хозяйства, регионов и т.д. В некоторые годы это приводит к увеличению бюджета Госпрограммы на 20-30% (в 2013 г. дополнительно было выделено 42 млрд. руб., что составляло около

30% к исходному бюджету). Механизмы распределения средств между регионами и сельхозпроизводителями по этим дополнительным мероприятиям, как правило, менее прозрачны и обоснованы, чем по основным мероприятиям.

Для повышения устойчивости аграрного бюджета и увязки сумм поддержки с показателями продовольственной безопасности целесообразно изменить подходы к формированию аграрного бюджета. Средства федерального бюджета на поддержку сельского хозяйства целесообразно формировать, в первую очередь, за счет поступлений в федеральный бюджет пошлин от импорта продовольствия и сельскохозяйственной продукции. Такой подход позволит четко увязать господдержку сельского хозяйства с обеспечением продовольственной независимости страны. Если импорт растет или повышаются ставки пошлин, то это свидетельствует о недостаточной конкурентоспособности отечественных сельхозпроизводителей, падении продовольственной независимости. В этой ситуации необходимо увеличить уровень поддержки отечественных производителей, и оно произойдет, так как суммы поступивших в бюджет пошлин возрастут. Если же, импорт сокращается или ставки снижаются, это свидетельствует о росте конкурентоспособности отечественных производителей, повышении продовольственной независимости. Поступления за счет импортных пошлин уменьшаются, соответственно, снизится и уровень господдержки сельского хозяйства.

Например, в 2013 г. стоимость импортного продовольствия и сельскохозяйственного сырья составила $42,1 млрд. Средневзвешенная ставка пошлин на сырье на начальном этапе присоединения к ВТО была 15,2%. Расчетная сумма пошлин составляет $6,4 млрд. или 203,6 млрд. руб. (по среднегодовому курсу 31,82 руб. за доллар США в 2013 г.). Указанную сумму средств целесообразно было взять за основу при составлении бюджета на 2014 г.

Кроме увязки господдержки сельского хозяйства с продовольственной независимостью такой подход позволил бы учитывать еще два важных фактора: курс российского рубля и инфляцию. При нынешней системе формирования аграрного бюджета ни инфляция, ни курс рубля в явном виде не учитываются. Даже при росте цен на импортное продовольствие и падении курса рубля средства на господдержку могут снижаться. Предложенный подход к формированию аграрного бюджета привел бы при росте импортных цен, снижении курса рубля, инфляции к автоматическому увеличению господдержки сельхозпроизводителей.

Вторым важным источником для пополнения аграрного бюджета в России могут быть экспортные пошлины на минеральные удобрения. Россия экспортирует почти 90% произведенных минеральных удобрений. И ученые и политики неоднократно предлагали увеличить внесение удобрений, чтобы повысить урожайность. Россия по урожайности основных культур отстает от среднемировых показателей, а от развитых стран отставание в 3-4 раза.

Попытка стимулирования внесения удобрений была предпринята в Госпрограмме на 2008-2012 годы. В 2008 г. на эти цели было выделено 2,5 млрд. руб. рублей. Затем к этой сумме была добавлено еще 10 млрд. руб. Однако финансирование было неустойчивым, резко колебалось по годам, а с 2013 г. данная мера отменена, а средства направлены на несвязанную поддержку доходов растениеводства.

Целесообразно было бы рассмотреть возможность использования в качестве источника формирования аграрного бюджета экспортные пошлины на минеральные удобрения. Аграрный бюджет мог бы использоваться на несвязанную поддержку сельхозпроизводителей, что позволило бы последним увеличивать закупку минеральных удобрений. Это бы позволило компенсировать расходы производителей удобрений на уплату экспортных пошлин за счет роста продаж внутри страны. Рост экспортных цен из-за экспортных пошлин позволит избавиться от обвинений со стороны ЕС и других стран в демпинге цен на удобрения, снизить стимулы к их экспорту и повысить стимулы к продаже внутри страны.

Например, в 2012 г. стоимость экспортированных удобрений составляла $11,2 млрд. При минимальной ставке экспортной пошлины 5% в бюджет поступило бы $560 млн. или около 20 млрд. руб. Причем эти поступления были бы устойчивыми по годам. Указанная сумма почти в два раза превышает максимальные суммы бюджетных средств, которые выделялись для стимулирования приобретения и внесения удобрений.

4.2. Изменение полномочий Федерации и регионов по регулированию механизмов использования аграрного бюджета

Разграничение ответственности Федерации и регионов по финансированию государственной поддержки сельского хозяйства. Поддержка сельского хозяйства является предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. В целях синхронизации каждого уровня необходимо разграничить полномочия так, чтобы каждый уровень власти мог реализовать их самостоятельно или по

согласованию с другими уровнями. Для этого целесообразно предоставить Российской Федерации право на осуществление самостоятельной политики поддержки сельского хозяйства с доведением выделенных на эти цели средств до сельхозпроизводителей. Федеральная поддержка должна включать меры по обеспечению продовольственной безопасности страны, стимулированию роста производства и научно-технического прогресса, регулированию общего аграрного рынка страны. Они должны осуществляться без нарушения равных условий конкуренции сельхозпроизводителей по всей стране, а также обязательств России перед ВТО и ЕЭП.

Аграрная политика субъектов РФ должна быть нацелена на решение проблем сельского развития, поддержание доходов сельхозпроизводителей в неблагоприятных регионах, осуществление экономически значимых региональных программ в рамках мер «зеленой корзины». Финансирование этих мер может осуществляться как за счет собственных средств субъекта, так и софинансирования из федерального бюджета.

Предлагаемый порядок разделения полномочий федеральных и региональных органов власти базируется на имеющемся мировом опыте, который был описан выше (разд.1).

Разработка правил регулирования применения искажающих рынок мер поддержки. Формально аграрный рынок России является единым и использование мер господдержки, искажающих рынок, законодательством по регулированию внутреннего рынка запрещено. Однако специальные правила регулирования искажающих рынок мер поддержки сельского хозяйства отсутствуют, что затрудняет выполнение международных обязательств. В российском законодательстве нет положений, запрещающих или ограничивающих использование субъектами РФ мер поддержки, искажающих рынок. Для обеспечения единства аграрного рыка страны – в качестве меры, обеспечивающей синхронизацию, целесообразно рассмотреть запрет субъектам РФ применение мер, относящихся к янтарной корзине. Такое ограничение следует из теории регулирования рынков. Оно действует в США, ЕС и многих других странах.

В настоящее время субъекты РФ за счет собственных средств осуществляют искажающие рынок мероприятия. Полное единовременное запрещение таких мер может оказать существенное отрицательное влияние на развитие сельского хозяйства регионов. Мягкий вариант отказа от применения мер янтарной корзины регио-

нами может предусматривать переходный период, в течение которого федеральные власти по аналогии с ВТО:

-фиксируют суммы поддержки за счет мер янтарной корзины по каждому субъекту РФ;

-вводят запрет на увеличение указанной суммы;

-устанавливают квоты по расходованию средств по мерам янтарной корзины по каждому субъекту РФ. Суммы квот субъектов РФ и расходов федерального бюджета по мерам янтарной корзины должны обеспечить соблюдение обязательств России перед ВТО по ограничению агрегированной меры поддержки. Без введения квот Россия не может гарантировать выполнение обязательств перед ВТО;

-устанавливают график постепенного снижения расходов по мерам янтарной корзины для каждого субъекта РФ.

В период действия квот может быть разрешен рыночный их оборот между субъектами РФ, позволяющий смягчить возможные ошибки в распределении квот и корректировать их распределение с учетом интересов субъектов РФ и меняющейся экономической обстановки.

Обеспечение гарантий выделения бюджетных средств на поддержку сельского хозяйства. Господдержка сельского хозяйства – это приоритетный национальный проект, что предполагает определенные гарантии при формировании бюджета на очередной год. На деле в российском законодательстве отсутствуют нормативные акты, обеспечивающие защиту аграрного бюджета или отдельных его статей. В целях усиления гарантий выделения средств на господдержку сельского хозяйства необходимо законодательно защитить финансирование важнейших мероприятий. Такая защита может быть обеспечена за счет принятия законов, в которых указывается объемы субсидий по годам планового периода, либо устанавливаются фиксированные ежегодные проценты отчислений в аграрный бюджет. Закон о развитии сельского хозяйства предусматривал разработку плановых показателей финансового обеспечения господдержки на пять лет и включение их в Госпрограмму (статья 8, п. 1). Предполагалось, что эти показатели будут защищены от изменений при принятии годовых бюджетов. Однако фактически этого не произошло, показатели Госпрограммы ежегодно корректируются под давлением аграрного лобби и его противников. Предложения по узаконению процента отчислений в аграрный бюджет многократно рассматривались, но не получили законодательного закрепления.

О целесообразности законодательной защиты аграрного бюджета предлагаемыми способами свидетельствует опыт США и ЕС. (см. раздел 1.3).

Обеспечение равных условий конкуренции. Важнейшими причинами асинхронности федеральной и региональных аграрных политик и нарушения равных условий конкуренции сельхозпроизводителей являются:

- конкурсное распределение субсидий;

- софинансирование;

- установление лимитов федеральных средств по отдельным мерам для субъектов РФ.

Распределение субсидий между сельхозпроизводителями на конкурсах, в результате которых в осуществлении мероприятия участвуют только победители, доля которых обычно не превышает нескольких процентов от потенциального числа участников, нарушает равные условия конкуренции и искажает рынок. Кроме того, разработка чиновниками конкурсных условий и процедур повышает уровень коррупции. На основе вышеизложенного, предлагается отказаться от конкурсов при распределении субсидий на меры янтарной корзины между сельхозпроизводителями. В пользу этого свидетельствует опыт развитых стран. Конкурсное распределение указанных субсидий в них не применяется. Однако следует подчеркнуть, что распределение грантов на сельское развитие по конкурсам является распространенной практикой. При этом на конкурс выставляются проекты, предложенные самими бенефициарами. Конкурсы стимулируют активность сельских сообществ и инициативных групп.

Совместное финансирование мер по поддержке сельхозпроизводителей из федерального и региональных бюджетов порождает высокие транзакционные издержки синхронизации бюджетных процессов. Доведение субсидий до сельхозпроизводителей затягивается, становится непрозрачным, стимулирующий эффект мер поддержки резко падает.

При софинансировании деньги из федерального бюджета выделяются не сельхозпроизводителям, а субъектам РФ. Причем выделение средств осуществляется при условии выполнения субъектом множества условий. При их невыполнении по объективным или субъективным условиям, страдают все сельхозпроизводители региона, включая тех, кто выполнил установленные условия, и имеют право на получение

субсидий. Все это нарушает равные условия конкуренции для сельхозпроизводителей из разных регионов.

От института софинансирования поддержки сельхозпроизводителей целесообразно отказаться. В пользу этого говорит опыт США, ЕС, где оно не применяется. Следует отметить, что меры поддержки сельского развития, как правило, финансируются из федерального и региональных бюджетов. Однако это не вызывает столь большие трудности по согласованию, т.к. на эти меры распределяются заданные суммы средств по конкурсам. В Канаде софинансирование используется и по мерам поддержки сельхозпроизводителей. Это порождает те же проблемы, что и в России.

Доведение до субъектов РФ лимитов субсидий на отдельные меры господдержки сельхозпроизводителей порождает ряд негативных последствий. Во-первых, вероятность существенного отклонения фактической потребности в субсидиях от плановой по мерам поддержки, зависящим от объемов производства или использования ресурсов в текущем году, очень высока. Именно поэтому разрабатываются процедуры перераспределения лимитов субсидий между субъектами РФ. Они всегда громоздки, требуют больших затрат на исполнение и порождающие неопределенность и волюнтаризм при осуществлении мер господдержки.

Во-вторых, в регионах, где лимит использован полностью, но есть не удовлетворенные заявки, часть сельхозпроизводителей или вообще лишаются возможности получения субсидий (что нарушает равные условия конкуренции) или ставки снижают (чтобы удовлетворить всех). Тогда сельхозпроизводители получают субсидии ниже утвержденного (как правило, и так невысокого) уровня. В регионах, где лимит недоиспользован, велика вероятность того, что чиновники будут искать возможности для его расходования, так как излишние суммы надо возвращать в бюджет, и, кроме того, такое положение считается признаком неэффективной работы региональных органов власти. От них требуют объяснений и исправления ситуации.

Отказаться от лимитов распределения субсидий можно при переходе к несвязанным мерам поддержки. Расчет потребности в субсидиях и выплаты при этом производится на основе отчетных данных за прошлый период. Это позволяет точно определить суммы субсидий по каждому сельхозпроизводителю заранее. Необходимость в доведении лимитов субсидий до субъектов РФ отпадает. По связанным мерам янтарной корзины также возможен отказ от лимитов и переход к прямому выделению субсидий сельхозпроизводителям. При этом должны быть созданы резервные

фонды на случай отклонения фактических потребностей в субсидиях от плановых, необходимо разрешить перераспределение субсидий между разными мерами, компенсацию их бюджета следующего года и т.д.

4.3. Переход к мерам несвязанной поддержки доходов и инвестиций

Использование мер несвязанной поддержки позволяет существенно упростить механизмы синхронизации федеральной и региональных политик поддержки сельского хозяйства. Упрощение возможно благодаря тому, что субсидии по несвязанной поддержке не требуют производства в текущем году и рассчитываются на основе отчетных данных за прошлые годы. Это позволяет при заданных ставках субсидий достаточно точно определить их суммы из федерального и региональных бюджетов. Отпадает необходимость в многократных корректировках, которые необходимы для связанных мер поддержки, фактические суммы субсидий по которым зависят от объемов производства или использования ресурсов в текущем году. Фактические показатели производства продукции и использования ресурсов, как правило, существенно отличаются от прогнозных, на основе которых рассчитываются суммы и ставки субсидий по конкретному мероприятию. При отклонениях возникает необходимость корректировок и согласований.

Существенно упрощается согласование федеральных и региональных политик при переходе к субсидированию доходов растениеводства и животноводства, вместо определения субсидий на условный гектар или голову скота.

Предлагаемые ниже изменения системы господдержки, кроме перехода к мерам несвязанной поддержки, базируются на следующих методических положениях.

1. В данном разделе рассмотрены только меры поддержки, обеспечивающие рост производства и его эффективности. Несомненно, в каждом регионе эти меры должны быть дополнены мерами поддержки сельского развития.

2.Для оценки достижения целей господдержки используются специальные индикаторы. В Госпрограмме 2013-2020гг. таких индикаторов 82. Проследить зависимость каждого от субсидий невозможно. Меры Госпрограммы, субсидии и индикаторы не увязаны между собой. Большое количество неравнозначных индикаторов препятствует возможности оценить результаты осуществления Госпрограммы и эффективность использования бюджетных средств. В данном разделе предлагается всего 3 несвязанных меры поддержки (поддержка доходов растениеводства, живот-

новодства и инвестиций) и 3 индикатора (стоимость товарной продукции растениеводства, животноводства и инвестиции в основные фонды сельского хозяйства). Отметим, что все 3 индикатора включены в Госпрограмму, но «затерялись» там.

3 Индикаторы предлагается использовать как при выделении субсидий, так и при оценке результатов осуществления мер поддержки. Такой подход основан на следующих экономических постулатах:

-субсидии выделяются в расчете на рубль товарной продукции и инвестиций;

-субсидирование повышает рентабельность продаж и окупаемость инвестиций, способствует росту их объемов

Поддержка доходов растениеводства. В Госпрограмме на 2013-2020 гг. формально предусмотрена несвязанная «поддержка доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей в области растениеводства». Однако в Постановлении Правительства РФ от 27.12.2012 г. № 1431 и соответствующих постановлениях Правительств субъектов РФ о доходах уже речь не идет, а указывается, что субсидии предоставляются «на возмещение части затрат на проведение комплекса агротехнических работ, повышение экологической безопасности сельскохозяйственного производства, повышение плодородия и качества почв». Часть субсидий (60%) предоставляется в расчете на 1 га посевной площади сельскохозяйственных культур. Другая часть (40%) на 1 га условной площади, рассчитываемой с учетом коэффициента интенсивности использования посевных площадей (отношение урожайности в данном субъекте РФ к средней по России или в данном хозяйстве к средней по субъекту РФ) и показателя плодородия почв. Для его вычисления необходимо в каждом хозяйстве провести агрохимическое обследование почв, что по стоимости может быть выше суммы субсидий за несколько лет.

Изложение процедуры распределения субсидий из федерального бюджета между субъектами РФ занимает примерно печатный лист. Общий объем всех документов по стране, которые должны быть представлены (региональными органами и сельхозпроизводителями) составляет тысячи печатных листов. Разработка, сбор, изучение и контроль указанных документов требует огромных затрат рабочего времени и неимоверных усилий как производственников, так и чиновников.

Предлагается:

1.Распределять субсидий между субъектами РФ и хозяйствами пропорционально стоимости товарной продукции растениеводства[16]. Этот показатель имеется в отчетности СХО и КФХ, его не нужно рассчитывать заново. Он контролируется налоговыми органами, так как влияет на сумму налогов. Его использование будет стимулировать легализацию деятельности сельхозпроизводителей, выводу их из «тени».

2. Проводить расчеты по данным за предыдущий год или в среднем за три прошлых года. Это позволит доводить ставки субсидий на 1 руб. товарной продукции растениеводства до сельхозпроизводителей в начале года. Каждый сельхозпроизводитель сможет рассчитать сумму субсидий и подать заявку на получение субсидий. Никаких сложных методик для этого не требуется.

Органы управления смогут быстро проверить заявки и распределить субсидии. Всем сельхозпроизводителям страны будет обеспечен равный доступ к субсидиям и равные условия конкуренции на рынке.

Изменения распределения субсидий поддержки доходов растениеводства по субъектам РФ в 2013 г. при переходе от действующей методики к предлагаемой показаны в табл. 19.

Предлагаемый подход к субсидированию несвязанной поддержки доходов растениеводства позволит не только упростить процедуру получения субсидий сельхозпроизводителям, но и существенно изменить распределение субсидий между субъектами РФ, повысить их отдачу.

Как видно из данных таблицы 19 при новом подходе существенно выросла бы поддержка производителей продукции растениеводства в Центральном федеральном округе (в 1,4 раза), главным образом за счет роста в областях Центрального черноземного района (Воронежская, Курская, Тамбовская, Орловская области в 1,9-2 раза, Белгородская, Липецкая – в 1,4 раза). Значительный рост был бы также в Южном Федеральном Округе (в 2,4 раза). В отдельных субъектах РФ (Краснодарский край, Астраханская область) сельхозпроизводители получили бы в 4-5 раз больше субси-

[16] Для предотвращения возможного раздувания стоимости товарной продукции за счет перепродажи покупной продукции целесообразно использовать показатель стоимости товарной продукции растениеводства за вычетом стоимости покупных семян, посадочного материала и другой продукции растениеводства. В нашем распоряжении не было данных о стоимости покупной продукции, поэтому ниже в расчетах использовался показатель стоимости товарной продукции.

дий, чем они получили фактически в 2013 г. Значительный рост произошел бы и в Северо-Кавказском федеральном округе (в 1,7 раза).

Существенное сокращение субсидий (в 2-3 раза) произошло бы почти во всех субъектах РФ Северо-Западного, Приволжского, Уральского. Сибирского и Дальневосточного Федеральных Округов. В этих регионах много земельных угодий, но часть из них не используется или используется с низкой интенсивностью. Действующая методика предусматривает распределение 60% субсидий пропорционально посевным площадям. Остальные 40% субсидий распределяются с учетом интенсивности использования земли.

Однако по действующей в настоящее время методике, наряду с э показателем производства (чем больше производство – тем больше субсидий), учитывается и другой показатель – уровень плодородия почв: чем выше плодородие, тем меньше выделяется субсидий. Факторы «интенсивность» и «плодородие» нивелируют влияние друг друга, в итоге субсидии распределяются пропорционально площадям. Это отчасти выравнивает конкурентоспособность хозяйств, работающих в благоприятных и неблагоприятных природных условиях. Такой подход широко использовался в плановой экономике. С помощью господдержки стремились к безубыточному производству запланированных объемов продукции. Однако это приводило к стагнации в размещении производства, не стимулировало прекращения производства нерентабельных без господдержки видов продукции в неблагоприятных зонах и слабо стимулировало рост в благоприятных.

Требования ВТО построены на прямо противоположных тенденциях: они предусматривают равную поддержку всех сельхозпроизводителей с тем, чтобы те из них, которые расположены в благоприятных зонах и производят продукцию дешевле, получили преимущества и наращивали производство, а работающие в неблагоприятных условиях, наоборот, сокращали производство и выходили из бизнеса. Для них предусмотрены другие меры поддержки, не искажающие торговлю и приходящиеся на меры зеленой корзины.

Таблица 19. Субсидирование несвязанной поддержки доходов растениеводства в 2013 г. (млн. руб.)

Субъект РФ	Фактически перечислено (Ф 46), млн. руб.			Расчет по методике центра агропродовольственной политики РАНХ и ГС					
	Всего	в том числе		Стоимость товарной продукции растениеводства в 2012 г. [1]	Субсидии, всего [2]	в том числе		Уровень софинансирования из ФБ [3]	Отношение расчетных субсидий к фактическим, %
		из ФБ	из РБ			из ФБ	из РБ		
РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ	**37 075,59**	**25 059,54**	**12 016,05**	**670 133,75**	**37 075,59**	**26 737,80**	**10 337,79**		**100,0**
ЦЕНТРАЛЬНЫЙ Ф.О.	**7 494,95**	**5 152,92**	**2 342,03**	**190 810,34**	**10 556,71**	**7 609,18**	**2 947,53**		**140,9**
Белгородская область	1 085,40	542,77	542,63	26 722,31	1 478,43	739,21	739,21	50,00	136,2
Брянская область	235,09	224,74	10,35	5 908,18	326,87	234,70	92,18	71,80	139,0
Владимирская область	231,85	98,81	133,04	1 666,85	92,22	74,97	17,25	81,30	39,8
Воронежская область	1 098,61	900,65	197,96	37 206,98	2 058,50	1 687,97	370,53	82,00	187,4
Ивановская область	100,66	65,66	35,00	1 066,51	59,01	50,27	8,73	85,20	58,6
Калужская область	155,51	95,25	60,26	2 107,79	116,61	61,92	54,69	53,10	75,0
Костромская область	67,69	56,42	11,27	668,27	36,97	30,80	6,17	83,30	54,6
Курская область	737,51	572,32	165,20	25 325,60	1 401,16	1 087,30	313,86	77,60	190,0
Липецкая область	841,12	487,01	354,11	21 462,47	1 187,43	687,52	499,91	57,90	141,2
Московская область	445,77	175,48	270,29	8 019,97	443,71	221,86	221,86	50,00	99,5
Орловская область	473,36	399,16	74,19	16 384,84	906,50	754,21	152,29	83,20	191,5
Рязанская область	360,59	294,10	66,49	7 376,52	408,11	333,43	74,68	81,70	113,2
Смоленская область	165,73	135,37	30,36	957,28	52,96	43,27	9,69	81,70	32,0
Тамбовская область	650,37	556,72	93,65	23 579,54	1 304,55	1 116,70	187,86	85,60	200,6
Тверская область	218,63	177,54	41,09	1 009,49	55,85	45,35	10,50	81,20	25,5
Тульская область	458,12	271,46	186,66	10 371,18	573,79	407,39	166,40	71,00	125,2
Ярославская область	168,93	99,47	69,46	976,55	54,03	32,31	21,72	59,80	32,0
СЕВЕРО-ЗАПАДНЫЙ Ф.О.	**848,23**	**450,65**	**397,58**	**10 729,53**	**593,62**	**354,38**	**239,23**		**70,0**
Республика Карелия	13,90	10,01	3,89	46,33	2,56	1,88	0,68	73,50	18,4
Республика Коми	40,51	9,75	30,76	275,85	15,26	7,63	7,63	50,00	37,7
Архангельская область	29,70	24,50	5,20	148,63	8,22	6,78	1,44	82,50	27,7
Вологодская область	219,91	153,50	66,42	1 256,35	69,51	48,52	20,99	69,80	31,6
Калининградская область	154,73	53,91	100,82	3 637,71	201,26	120,15	81,11	59,70	130,1

Субъект РФ	Фактически перечислено (Ф 46), млн. руб.			Расчет по методике центра агропродовольственной политики РАНХ и ГС					
	Всего	в том числе		Стоимость товарной продукции растениеводства в 2012 г. [1]	Субсидии, всего [2]	в том числе		Уровень софинансирования из ФБ [3]	Отношение расчетных субсидий к фактическим, %
		из ФБ	из РБ			из ФБ	из РБ		
Ленинградская область	230,90	80,90	150,00	3 694,33	204,39	102,20	102,20	50,00	88,5
Мурманская область	3,27	1,97	1,30	22,58	1,25	0,77	0,48	61,30	38,3
Новгородская область	72,17	47,46	24,71	979,40	54,19	35,65	18,53	65,80	75,1
Псковская область	83,13	68,65	14,49	668,33	36,98	30,80	6,18	83,30	44,5
ЮЖНЫЙ Ф.О.	**4 774,61**	**3 639,88**	**1 134,73**	**208 787,30**	**11 551,30**	**8 413,32**	**3 137,97**		**241,9**
Республика Адыгея	103,00	88,68	14,32	4 076,54	225,54	194,19	31,35	86,10	219,0
Республика Калмыкия	95,57	83,53	12,04	1 046,73	57,91	50,61	7,30	87,40	60,6
Краснодарский край	1 523,65	1 028,46	495,19	120 717,29	6 678,76	4 508,17	2 170,60	67,50	438,3
Астраханская область	45,32	28,62	16,70	4 250,17	235,14	190,47	44,68	81,00	518,8
Волгоградская область	1 117,73	865,11	252,62	24 719,75	1 367,64	1 027,10	340,54	75,10	122,4
Ростовская область	1 889,33	1 545,48	343,86	53 976,81	2 986,30	2 442,80	543,51	81,80	158,1
СЕВЕРО-КАВКАЗСКИЙ Ф.О.	**1 940,77**	**1 652,14**	**288,63**	**59 282,97**	**3 279,87**	**2 772,17**	**507,70**		**169,0**
Республика Дагестан	64,11	55,15	8,96	1 040,10	57,54	51,96	5,58	90,30	89,8
Республика Ингушетия	29,93	22,82	7,11	249,35	13,80	11,59	2,21	84,00	46,1
Кабардино-Балкарская Республика	128,93	128,93	0,00	7 288,71	403,25	353,25	50,00	87,60	312,8
Карачаево-Черкесская Республика	62,12	54,66	7,46	1 904,01	105,34	93,44	11,90	88,70	169,6
Республика Северная Осетия - Алания	92,12	81,25	10,87	2 321,73	128,45	113,29	15,16	88,20	139,4
Чеченская Республика	62,61	56,05	6,57	428,20	23,69	21,23	2,46	89,60	37,8
Ставропольский край	1 500,95	1 253,28	247,67	46 050,85	2 547,79	2 127,41	420,39	83,50	169,7
ПРИВОЛЖСКИЙ Ф.О.	**11 523,94**	**7 137,65**	**4 386,29**	**112 722,07**	**6 236,42**	**4 174,64**	**2 061,78**		**54,1**
Республика Башкортостан	1 469,95	978,23	491,72	10 633,46	588,30	392,40	195,90	66,70	40,0
Республика Марий Эл	101,12	84,12	17,00	1 046,52	57,90	49,50	8,40	85,50	57,3
Республика Мордовия	334,57	284,03	50,54	6 456,82	357,23	303,29	53,94	84,90	106,8
Республика Татарстан	2 321,99	1 160,99	1 161,00	18 625,03	1 030,44	515,22	515,22	50,00	44,4

Субъект РФ	Фактически перечислено (Ф 46), млн. руб.			Расчет по методике центра агропродовольственной политики РАНХ и ГС					
	Всего	в том числе		Стоимость товарной продукции растениеводства в 2012 г. [1]	Субсидии, всего [2]	в том числе		Уровень софинансирования из ФБ [3]	Отношение расчетных субсидий к фактическим, %
		из ФБ	из РБ			из ФБ	из РБ		
Удмуртская Республика	458,88	312,50	146,38	1 776,12	98,27	66,92	31,35	68,10	21,4
Чувашская Республика	170,53	144,27	26,26	2 930,54	162,13	137,17	24,97	84,60	95,1
Пермский край	485,92	221,97	263,95	1 459,61	80,75	40,38	40,38	50,00	16,6
Кировская область	377,55	256,19	121,35	2 141,41	118,47	98,93	19,55	83,50	31,4
Нижегородская область	631,00	371,40	259,60	6 402,10	354,20	209,69	144,51	59,20	56,1
Оренбургская область	2 110,45	1 105,88	1 004,57	13 367,55	739,57	387,53	352,03	52,40	35,0
Пензенская область	427,23	358,04	69,19	9 032,27	499,72	418,76	80,95	83,80	117,0
Самарская область	984,84	508,16	476,68	12 481,00	690,52	356,31	334,21	51,60	70,1
Саратовская область	1 271,64	1 041,70	229,94	20 231,18	1 119,30	920,07	199,24	82,20	88,0
Ульяновская область	378,27	310,17	68,10	6 138,46	339,61	278,48	61,13	82,00	89,8
УРАЛЬСКИЙ Ф.О.	**2 477,37**	**1 552,20**	**925,18**	**21 768,06**	**1 204,33**	**778,60**	**425,73**		**48,6**
Курганская область	487,86	414,72	73,14	5 975,72	330,61	281,02	49,59	85,00	67,8
Свердловская область	529,11	264,55	264,56	3 323,10	183,85	91,93	91,93	50,00	34,7
Тюменская область	737,09	368,55	368,55	6 926,49	383,21	191,61	191,61	50,00	52,0
Челябинская область	723,31	504,38	218,93	5 542,75	306,66	214,05	92,61	69,80	42,4
СИБИРСКИЙ Ф.О.	**6 356,98**	**4 368,63**	**1 988,36**	**51 474,54**	**2 847,86**	**1 990,45**	**857,41**		**44,8**
Республика Алтай	32,91	27,41	5,50	63,45	3,51	3,16	0,35	90,10	10,7
Республика Бурятия	75,64	47,24	28,40	642,08	35,52	30,59	4,94	86,10	47,0
Республика Тыва	9,26	5,97	3,29	32,36	1,79	1,62	0,17	90,30	19,3
Республика Хакасия	81,52	66,52	15,00	847,97	46,91	38,28	8,63	81,60	57,5
Алтайский край	1 894,86	1 595,46	299,40	17 004,53	940,79	792,14	148,64	84,20	49,6
Забайкальский край	105,25	57,95	47,29	728,32	40,29	34,25	6,04	85,00	38,3
Красноярский край	966,15	483,07	483,07	8 269,31	457,51	228,75	228,75	50,00	47,4
Иркутская область	321,44	191,42	130,01	2 533,92	140,19	83,55	56,64	59,60	43,6
Кемеровская область	334,68	189,74	144,95	4 356,40	241,02	125,81	115,21	52,20	72,0
Новосибирская область	1 188,22	744,42	443,80	7 234,78	400,27	267,38	132,89	66,80	33,7

Субъект РФ	Фактически перечислено (Ф 46), млн. руб.			Расчет по методике центра агропродовольственной политики РАНХ и ГС					
	Всего	в том числе		Стоимость товарной продукции растениеводства в 2012 г. [1]	Субсидии, всего [2]	в том числе		Уровень софинансирования из ФБ [3]	Отношение расчетных субсидий к фактическим, %
		из ФБ	из РБ			из ФБ	из РБ		
Омская область	1 180,33	838,03	342,30	8 283,52	458,29	325,39	132,90	71,00	38,8
Томская область	166,73	121,38	45,35	1 477,91	81,77	59,53	22,24	72,80	49,0
ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫЙ Ф.О.	**1 658,74**	**1 105,48**	**553,26**	**14 558,94**	**805,48**	**645,06**	**160,42**		**48,6**
Республика Саха (Якутия)	95,20	10,69	84,51	446,82	24,72	21,43	3,29	86,70	26,0
Камчатский край	10,05	6,04	4,01	227,65	12,59	10,92	1,68	86,70	125,3
Приморский край	319,60	143,93	175,67	3 290,81	182,07	148,75	33,32	81,70	57,0
Хабаровский край	190,17	25,72	164,45	265,21	14,67	11,99	2,69	81,70	7,7
Амурская область	913,57	824,83	88,75	8 484,65	469,42	385,39	84,03	82,10	51,4
Магаданская область	2,76	1,55	1,21	197,52	10,93	8,40	2,52	76,90	395,8
Сахалинская область	28,73	6,54	22,19	1 004,50	55,57	27,79	27,79	50,00	193,4
Еврейская автономная область	98,66	86,19	12,47	620,95	34,35	29,72	4,64	86,50	34,8
Чукотский автономный округ	0,00	0,00	0,00	20,84	1,15	0,67	0,48	58,30	

[1] Стоимость товарной продукции в СХО и в КФХ. В СХО данные сводных годовых отчетов по субъектам РФ, в КФХ расчет: произведение стоимости валовой продукции растениеводства в 2012 г. на коэффициенты товарности, рассчитанные делением стоимости товарной продукции КФХ по форме 21 СХ Росстата за 2009 г. на стоимость валовой продукции растениеводства в КФХ в 2009 г.

[2] Рассчитано умножением коэффициента «К» на стоимость товарной продукции, где К=гр.2: гр.5 в целом по РФ

[3] По данным Минсельхоза РФ

Действующая методика распределения субсидий на поддержку доходов в растениеводстве - раздача денег всем пропорционально площадям посевов. Предложенная по результатам исследования методика позволяет стимулировать рост производства в благоприятных регионах. Об этом свидетельствуют данные группировки субъектов РФ по показателю отношения расчетных субсидий к фактическим (табл. 20).

Таблица 20. Группировка субъектов РФ по отношению расчетных субсидий на поддержку доходов растениеводства к фактическим

	Отношение расчетных субсидий к фактическим, %					
	>150	**100-150**	**50-100**	**30-50**	**<30**	**Итого**
Кол-во	13	13	18	24	10	**78**
Стоимость товарной продукции растениеводства в 2012 г.: млн. руб.	341963	118237	97735	106930	5269	**670134**
в % к итогу.	51,0	17,6	14,6	16,0	0,8	**100,0**
Сумма субсидий в 2013 г. -фактическая, млн. руб.: млн. руб.	8245	5117	7644	14535	1535	**37076**
в % к итогу	22,2	13,8	20,6	39,2	4,1	**100,0**
на 1 руб. товарной продукции, коп	2,4	4,3	7,8	13,6	29,1	**5,5**
Сумма субсидий в 2013 г. -расчетная, млн. руб.: млн. руб.	18919	6542	5407	5916	292	**37076**
в % к итогу	51,0	17,6	14,6	16,0	0,8	**100,0**
Прибыль без субсидий от реализации продукции СХО, 2012 г.): млн. руб.	75959	24264	14399	12433	485	**127540**
в % к итогу	59,6	19,0	11,3	9,7	0,4	**100,0**
Уровень рентабельности реализации продукции растениеводства, %:						
без субсидий, 2012 г.	37,6	31,7	21,4	15,9	13,0	**29,8**
с учетом фактических субсидий СХО по несвязанной поддержке за 2013 г.	40,9	37,4	31,0	31,6	45,6	**37,1**
с учетом расчетных субсидий СХО по несвязанной поддержке за 2013 г.	45,2	38,9	28,1	22,3	19,3	**37,1**

Источник: расчеты авторов на основе данных Минсельхоза РФ.

Сложившаяся система распределения несвязанной поддержки между субъектами РФ обеспечивает наибольший прирост рентабельности растениеводства (на 32,6%) в 10 субъектах РФ (последняя группа), где без субсидий рентабельность была наименьшей (13%). И, наоборот, в 13 субъектах РФ (первая группа), где производилась основная часть товарной растениеводческой продукции (51%) и обеспечивался наивысший уровень рентабельности без субсидий (37,6%), за счет субсидий рентабельность увеличивалась лишь на 3,3%. С учетом субсидий уровень рентабельности оказывался наибольшим в группе субъектов РФ с наименьшим уровнем рентабельности без субсидий, т. е. с наихудшими природно-климатическими условиями. В

наибольшей мере стимулируется производство в регионах с самым высоким уровнем затрат.

При предлагаемой схеме распределения несвязанной поддержки доходов в растениеводстве субсидии распределяются пропорционально стоимости товарной продукции и примерно в равной мере повышают уровень рентабельности производства продукции растениеводства во всех группах. Однако при этом конкурентные преимущества субъектов с благоприятными условиями не только не снижаются, а увеличиваются (разница в уровне рентабельности между первой и последней группой с учетом субсидий становится больше, чем без субсидий).

Поддержка доходов животноводства. В Госпрограмме 2013-2020 гг. несвязанная поддержка доходов в животноводстве не предусмотрена. В подпрограмму развития животноводства включено 10 основных мер, поддерживающих текущее производство или стимулирующее инвестиционную деятельность. Региональные бюджеты, кроме финансирования федеральных мер, выделяют значительные средства на поддержку отдельных видов продукции животноводства. С 1993 г. функция по господдержке производства отдельных видов продукции и бюджетные средства на эти цели переданы субъектам РФ. Этот порядок сохранялся до 2013 г., а с 2013 г. федеральный бюджет вновь стал поддерживать производство молока.

Практически все используемые для поддержки животноводства меры поддержки относятся к янтарной корзине. Их осуществление нарушает равные условия конкуренции сельхозпроизводителей, порождает невероятные по сложности бюрократические процедуры по распределению и контролю использования бюджетных средств, снижает их отдачу.

Ниже рассмотрены последствия перехода от связанной поддержки отдельных видов продукции животноводства к несвязанной поддержке доходов производителей продукции животноводства.

В связанную поддержку включены субсидии, которые в действующей Госпрограмме в 2013 г. расходовались на следующие основные меры подпрограммы животноводства:

-субсидии на поддержку племенного животноводства;

-субсидии на литр реализованного молока;

- возмещение части затрат по выращиванию маточного поголовья овец и коз;

-возмещение части затрат по выращиванию поголовья оленей, маралов и табунных лошадей;

-субсидии на поддержку экономически значимых региональных программ.

Плановые и фактические суммы субсидий сельхозпроизводителям на осуществление основных мероприятий приведены в таблице 21.

Таблица 21. Субсидии по подпрограмме развития животноводства (2013г., млн.руб.)

Основные мероприятия	**Фактически (Форма 46 ГП)**			**По Госпрограмме**		
	Всего	**в т. ч.**		**Всего**	**в т. ч.**	
		ФБ	**РБ**		**ФБ**	**РБ**
1.Поддержка племенного животноводства	6480	3560	2920	4725	3500	1225
2Субсидии на 1 л. реализованного молока	20640	12745	7895	13500	10000	3500
3.Поддержка овцеводства и козоводства	742	653	89	882	653	229
4.Поддержка коневодства и оленеводства	2111	303	1808	243	180	63
5.Субсидии на приобретение кормов	13818	11594	2224	-	-	-
6.Субсидии на региональные программы развития животноводства	14898	7100	7798	24000	8000	16000
Всего по перечисленным мероприятиям[17]	**58689**	**35956**	**22734**	**43350**	**22333**	**21017**

Источник: Госпрограмма 2013-2020 гг., Минсельхоз РФ (форма 46 ГП)

Фактическая сумма субсидий была существенно выше плановой в связи с осуществлением дополнительной меры поддержки, а именно – субсидии на приобретение кормов (введена в связи с резким удорожанием кормов для свиноводов и птицеводов), существенно выше плановых показателей были субсидии на поддержку племенного животноводства, производства молока, оленеводства и табунного коневодства. И, наоборот, на экономически значимые программы выделено меньше субсидий, чем планировалось.

Вместо указанных шести мер, относящихся к янтарной корзине, в Госпрограмму целесообразно ввести одну – «несвязанная поддержка доходов животноводства». Распределять субсидии между производителями животноводческой продукции по этой мере целесообразно пропорционально стоимости товарной продукции в предыдущем году.

Такой механизм распределения позволит:

[17] Кроме приведенных мер поддержка животноводства в Госпрограмме 2013-2020 гг. включает субсидии на борьбу с болезнями животных, субсидирование части затрат на уплату процентов по кредитам, а также субсидии по специальной программе развития мясного скотоводства.

-упростить систему распределения субсидий и контроля их использования, исключить из этой системы огромное количество нормативно-правовых актов федерального и регионального уровней;

-доводить ставки субсидий на 1 руб. товарной продукции животноводства в начале года по данным прошлых лет, что даст возможность хозяйствам учитывать субсидии при составлении планов финансовых потоков на текущий год;

-рассчитывать ставки субсидий достаточно точно, так как этот расчет будет проводиться на отчетных данных о стоимости товарной продукции животноводства за прошлые годы. При проведении расчетов не используются прогнозные показатели;

-обеспечить равный доступ к субсидиям всех производителей животноводческой продукции, т.к. нет конкурсов, в распределении не участвуют чиновники, выделенных средств хватает всем сельхозпроизводителям, не может быть отказа из-за исчерпания лимитов.

Предлагаемый способ распределения субсидий привел бы к существенному изменению сумм господдержки по федеральным округам и субъектам РФ. Общий объем субсидий по Центральному, Северо-Западному, Приволжскому федеральным округам сохранился бы в прежнем объеме, но внутри округов произошло бы кардинальное изменение поддержки животноводства по субъектам РФ.

Центральный федеральный округ. В Брянской и Смоленской областях господдержка животноводства сократилась бы в 2-3 раза, в Воронежской, Курской и Тамбовской областях - на одну треть. Одновременно, в Калужской, Орловской, Рязанской, Тульской, Тверской, Ярославской областях господдержка животноводства выросла бы в 1,4-1,6 раза, а в Белгородской и Липецкой областях – в 1,2 раза.

Аналогичная картина в Северо-Западном федеральном округе: в Новгородской, Мурманской, Ленинградской и Калининградской областях произошел бы рост поддержки, а в остальных субъектах - снижение. В Приволжском федеральном округе, в Пензенской области и Республике Марий Эл - поддержка выросла бы примерно в 2 раза, при существенном снижении в Кировской и Ульяновской областях.

В Южном федеральном округе был бы рост господдержки почти в 1,6 раза, в т. ч. в Адыгее почти в 3 раза, Краснодарском крае и Астраханской области в 1,7 раза. В связи с низкими объемами товарной продукции животноводства почти в 3 раза сократилась бы господдержка в Дальневосточном федеральном округе.

Как видно из таблицы 22, в первой группе субъектов РФ, где намечен прирост субсидий более чем в 1,5 раза, по факту в 2012 г. на руб. товарной продукции выделялось 3,7 коп. субсидий на животноводство, в последней группе с убыточным животноводством,- 24,5 коп.

Предлагаемое распределение пропорционально товарной продукции в предыдущем году позволит стимулировать производство животноводческой продукции в субъектах РФ, где отдача наиболее высока. Растут суммы субсидий в первой и второй группах, где уровень рентабельности даже без субсидий достаточно высок (12,2 и 14,6%) и сокращаются субсидии в субъектах РФ с убыточным и низкорентабельным животноводством (группы 3 и 4). Хозяйства, где отдача низкая, при снижении господдержки будут вынуждены выйти из этого бизнеса и искать другие виды деятельности, где вложенные средства обеспечивают отдачу.

Таблица 22. Группировка субъектов РФ по отношению расчетных субсидий на поддержку доходов животноводства к фактическим

	Отношение расчетных субсидий к фактическим, %				
	>150	**100-150**	**50-100**	**<50**	**Итого**
Кол-во	18	24	24	12	78
Стоимость товарной продукции животноводства в 2012 г.: млн. руб.	195 555	400 555	239 210	31 584	**866 904**
в % к итогу.	22,6	46,2	27,6	3,6	**100,0**
Сумма субсидий в 2013 г. -фактическая, млн. руб.: млн. руб.	7 283	21 572	22 061	7 743	**58 659**
в % к итогу	12,4	36,8	37,6	13,2	**100,0**
на 1 руб. товарной продукции, коп	3,7	5,4	9,2	24,5	**6,8**
Сумма субсидий в 2013 г. -расчетная, млн. руб.: млн. руб.	13 232	27 103	16 186	2 137	**58 659**
в % к итогу	22,6	46,2	27,6	3,6	**100,0**
Прибыль без субсидий от реализации продукции, СХО, 2012 г.): млн. руб.	20 387	49 133	11 583	-346	**80 757**
в % к итогу	25,2	60,8	14,3	-0,4	**100,0**
Уровень рентабельности реализации продукции животноводства, %:					
без субсидий, 2012 г.	12,2	14,6	5,4	-1,3	**10,8**
с учетом фактических субсидий СХО по несвязанной поддержке за 2013 г.	16,3	20,7	15,2	21,9	**18,2**
с учетом расчетных субсидий СХО по несвязанной поддержке за 2013 г.	19,8	22,3	12,6	5,4	**18,3**

Источник: расчеты авторов на основе данных Минсельхоза РФ.

Изложенные механизмы несвязанной поддержки доходов растениеводства или животноводства нацелены на стимулирование прироста продукции. Предлагаемые изменения в распределении субсидий в 26 субъектах стимулирует рост продукции растениеводства, в 42 субъектах – рост продукции животноводства, в 26 субъектах -

снижение сумм несвязанной поддержки доходов в обоих отраслях, а в 13 субъектах рост господдержки в обоих отраслях.

Расчетные суммы несвязанной поддержки доходов растениеводства и животноводства возросли по сравнению с фактическими суммами в 33 субъектах РФ и сократились в 45 субъектах РФ. Сокращение произошло, прежде всего, в регионах с неблагоприятными природно-экономическими условиями для развития растениеводства и животноводства.

При реализации предлагаемой схемы в неблагоприятных регионах с низкой эффективностью сельского хозяйства необходима переориентация мер: с поддержки отрасли на меры поддержки сельского развития, доходов селян, т.е. на меры «зеленой» корзины. Одновременно с этим необходимо пересмотреть политику федерального центра. В настоящее время при распределении субсидий от всех регионов требуют вклад в достижение целевых показателей, как правило, связанных с ростом объема производства. За недостижение следуют штрафные санкции (снижение субсидий на следующий год). Целесообразно исключить регионы с неблагоприятными условиями из таких оценок, т.к. стимулирование там роста производства ведет к непропорциональным расходам и к потерям в экономике в целом. Их оценивать надо в основном по критериям увеличения доходов селян, сокращения миграционного оттока сельских жителей и т.д.

Несвязанная поддержка инвестиций. Господдержка инвестиционной активности сельхозпроизводителей осуществляется через субсидирование части процентной ставки по кредитам банков. Эта статья расходов уже с первого года осуществления Госпрограммы (2008 г.) стала основной. В последующие годы она росла и достигла 2/3 расходов по Госпрограмме. В последние годы она снижалась. В 2012 г. на возмещение части платежей по проектам за кредиты составило 86 млрд. руб. (сумма строк 200, 210, 220, 230 по форме 10 АПК – регион), что составляло 38% всех субсидий на господдержку.

Сумма субсидий на компенсацию процентных ставок по инвестиционным кредитам определяется на основе договоров между банками и заемщиками. Судя по результатам инвентаризации, проведенной Минсельхозом РФ по состоянию на 1.10.2013 г., действующих долгосрочных договоров было 25133. По этим договорам получено долгосрочных кредитов на сумму 1076 млрд. руб., из которых 859 млрд. руб. было принято к субсидированию, по ним было начислено 180 млрд. руб. субси-

дий, перечислено 163 млрд. руб., т.е. задолженность составляла 17 млрд. руб. [33]. Эта задолженность выявлена при инвентаризации. В официальных отчетах Минсельхоза РФ и Национальных докладах по осуществлению Госпрограммы за 2008-2013 гг. задолженность даже не упоминается. Более того, во всех отчетах и докладах утверждается, что начисленные и выплаченные субсидии совпадают.

Объяснить это можно сложностью администрирования субсидий по кредитам. Размер этих субсидий зависит от многих деталей договора: срок, длительность периодов отсрочки платежей по процентам и возврату кредита, сумм просрочек по возврату кредита и т.д. Выявить и проконтролировать эти показатели по 25133 договорам ни федеральные, ни региональные власти не в состоянии. Более того, детали договоров могут изменяться по ходу их выполнения без разрешений госчиновников на основе договоренностей между банками и заемщиками. Многократно Правительство России давало разрешения на прекращение погашения субсидируемых кредитов на 3 года, продлении сроков погашения по некоторым инвестиционным кредитам с 8 до 10, а затем с 10 до 15 лет. Решение Правительства РФ принимались без подробного анализа финансовых последствий и внесения изменений в принятые законы о бюджете на текущий год и трехлетний период. Таким образом, субсидирование инвестиционных кредитов по принятой схеме привело к потере контроля над расходными обязательствами федерального и региональных бюджетов. Целесообразно от такой схемы отказаться, зафиксировав максимальные суммы субсидий по каждому договору на весь период до полного погашения кредита.

Необходимость отказа от принятой схемы субсидирования инвестиционных кредитов диктуется, кроме трудностей администрирования, еще целым рядом причин.

1.Рост кредиторской задолженности. Общая сумма кредиторской задолженности СХО выросла с 438,2 млрд. руб. в 2005 г. до 2072,8 млрд. руб. в 2013 г. и превысила стоимость товарной продукции. Наиболее быстрыми темпами росла задолженность по долгосрочным кредитам банков (в 14,8 раз). Вместе с ростом кредиторской задолженности росли и выплаты процентов по кредитам (с 14,1 млрд. руб. в 2005 г. до 113,7 млрд. руб. в 2013 г.) (табл. 23). При чрезвычайно большой закредитованности СХО, доля просроченных долгов невелика. Частично такое положение объясняется многочисленными решениями Правительства РФ по отсрочке возврата кредитов и продлению сроков их субсидирования.

Таблица 23. Кредиторская задолженность (млрд. руб.)

	2005 г.	2010 г.	2013 г.
Долгосрочная кредиторская задолженность	144,7	810,4	1160,1
в т.ч. кредиты банков	56,8	569,9	841,2
Краткосрочная кредиторская задолженность. Всего	293,5	673,1	912,7
в т.ч. кредиты банков	73,2	224,0	302,3
Всего кредиторская задолженность	438,2	1483,5	2072,8
в т.ч. кредиты банков	130,0	793,9	1143,5
Просроченная кредиторская задолженность, всего долгосрочная и краткосрочная	6,0	15,5	23,8
в т.ч. кредиты банков	2,7	3,0	8,9
Процент просроченной задолженности, всего	1,4	1,0	1,1
в т.ч. кредиты банков	2,1	0,4	0,8
Стоимость товарной продукции	492,0	1090,3	1407,1
Кредиторская задолженность на 1 руб. товарной продукции, всего, руб.	0,89	1,4	1,5
в т.ч. кредиты банков	0,26	0,7	0,8
Уплачено процентов по кредитам, млрд. руб.	14,1	93,8	113,7

Источник: Сводные годовые отчеты СХО, форма 5 по ОКУД.

2. Стимулирование инвестиций за счет заемных средств, прежде всего кредитов банков, а не собственных средств. Как видно из данных таблицы 24, за счет кредитов осуществляется около 50% всех инвестиций. Доля собственных средств в инвестициях составляет около 1/3, в том числе за счет прибыли и амортизации – около ¼.

Таблица 24. Источники инвестиций в основной капитал сельскохозяйственных организаций

	2007 г.		2010 г.		2013 г.	
	млрд. руб.	в % к итогу	млрд. руб.	в % к итогу	млрд. руб.	в % к итогу
Всего собственных и привлеченных средств	289,0	100,0	332,3	100,0	502	100,0
в т.ч. средства организации	75,2	26,0	119,4	35,9	172,5	34,4
из них: прибыль	41,4	14,3	48,3	14,5	50,1	10,0
амортизация	24,6	8,5	45,4	13,7	81,2	16,2
Привлеченные средства	213,9	74,0	212,9	64,1	329,5	65,6
из них: кредиты банков	160,3	55,5	149,1	44,9	246,4	49,1

Источник: Сводные годовые отчеты СХО России, форма 6-АПК, фактически использовано за год

3. Стимулирование привлечения сторонних инвесторов. Естественный ход развития, когда основным источником средств на инвестиции являются амортизационные отчисления и прибыль, т.е. накопленные от предыдущей деятельности средства, сменился развитием на основе привлеченных средств, как правило, средств сторонних инвесторов, не имеющих достаточного опыта эффективного ведения отрасли.

Сложившаяся система субсидирования несправедлива по отношению к сельхозпроизводителям, которые направляли на инвестиции собственную прибыль и

амортизационные отчисления. Эти отчисления государство не замечало и их не субсидировало.

Для того чтобы стимулировать в равной мере инвестирование собственных и заемных средств, целесообразно субсидировать их в равной мере. Вместо действующих мер по субсидированию долгосрочных инвестиционных кредитов необходимо перейти на несвязанную поддержку инвестиций в основной капитал.

Расчет ставок поддержки может осуществляться в расчете на 1 руб. инвестиций за предыдущий год. Например, в 2012 г. сумма инвестиций в основной капитал составила 425 млрд. руб. [16] Планируемая сумма субсидий на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам и займам на 2013 г. составляла 90 млрд. руб. [22].

Расчетная ставка субсидий на 1 руб. инвестиций составляла 21,2%. Она рассчитана делением плановых лимитов субсидий на фактические данные за предыдущий год в целом по стране. Исходя из этой ставки, могут быть рассчитаны лимиты по регионам и сельхозпроизводителям. Каждое хозяйство, отчитавшееся об инвестициях за предыдущий год и знающее ставку, может рассчитать сумму субсидий на следующий год и подать заявку на компенсацию части инвестиционных затрат.

Такой подход упростит администрирование субсидий, т.к. не надо будет их рассчитывать на основе десятков тысяч договоров на 10-15 лет вперед. Кроме того, будут стимулироваться инвестиции не только за счет кредитов, но и за счет собственной прибыли и амортизационных отчислений сельхозпроизводителей. Субсидии будут гарантированы всем сельхозпроизводителям, поэтому каждое хозяйство уже в начале года сможет рассчитать их сумму и учесть ее в планах на текущий год. Такой подход более справедлив и транспарентен, что уменьшит коррупцию при распределении государственных субсидий.

4.4. Квотирование янтарной корзины и оборот квот

Для выполнения обязательств России перед ВТО требуется, чтобы деятельность регионов и федерации была согласованной. Это может быть достигнуто несколькими способами. Один – когда Федерация берет на себя поддержку сельского хозяйства регионов по мерам янтарной корзины, оставляя за регионами право оказания мер только зеленой поддержки.

Однако есть риск, что регионы не захотят лишать себя самостоятельности по осуществлению янтарной поддержки из своего бюджета и передавать эти полномо-

чия на уровень Российской Федерации. Учитывая необходимость выполнения обязательств России перед ВТО и ЕЭП, а также сложившиеся традиции региональных поддержек, необходимо искать новые механизмы синхронизации федеральной и региональных политик.

Необходимость разработки такого механизма – актуальная научно-практическая проблема. Так, если предположить, что в 2018 г. сохранятся механизмы, меры и размеры финансирования Госпрограммы на уровне не менее 2013 г., и если сохранятся традиции в поддержке сельского хозяйства регионов, то обязательства России перед ВТО ($4,4 млрд. дол.) могли быть выполнены, если курс доллара остался бы на уровне лета 2014 г.

В этой связи нужно:

-пересмотреть набор и механизмы реализации мер поддержки на федеральном уровне с целью исключить как можно больше мер из «янтарной» корзины;

-найти механизм синхронизации политик поддержки сельского хозяйства на федеральном и региональных уровня.

По первому направлению в центре агропродовольственной политики ИПЭИ РАНХиГС был подготовлен научный отчет, в котором выявлено, что большая часть мер может быть адаптирована и приведена к виду, позволяющему их исключить из янтарной корзины. Это позволит снизить финансирование янтарных мер с почти 60% до уровня в 19%. [23]

По второму направлению должны быть еще разработаны механизмы синхронизации. При этом – с учетом сложившейся практики регионов в области поддержки сельского хозяйства - нужно исходить из того, что:

на уровне Федерации могут быть реализованы меры поддержки янтарной или зеленой корзин, направленные на достижение целей продовольственной безопасности;

на уровне регионов должна быть обеспечена свобода выбора направлений и механизмов поддержки, но с учетом ограничений по подписанным РФ международным договорам.

Таким новым механизмом может стать квотирование региональных мер «янтарной» корзины. Точного аналога применения квотирования поддержки в международной практике найти не удалось. Однако в ЕС применяется нечто похожее, когда из общего аграрного бюджета финансируется основная часть мер янтарной кор-

зины, а вновь присоединившимся странам дано право незначительного финансирования из своих бюджетов национальных мер янтарной корзины. Так же есть опыт ограничения при помощи квот – квотирование производства молока в ЕС, воды в отдельных штатах США. Однако в этих двух последних случаях ограничивается производство или ресурс у отдельного сельхозпроизводителя. В случае с квотированием поддержки ограничены должны быть субъекты РФ при принятии решений об объемах и направлениях использования региональных бюджетных средств.

Квотирование предусматривает, что на федеральном уровне устанавливается общий размер янтарной корзины, а также квоты, в пределах которых регионы могут осуществлять свои меры янтарной корзины. В связи с тем, что установленные по единым правилам квоты могут противоречить возможностям регионального финансирования, необходим механизм перераспределения квот от регионов, у которых недостаточно средств в региональном бюджете для ее использования, к тем, у которых возможности бюджета превышают квоту.

Предположим, что в 2016 г. не будут изменены механизмы поддержки ни на федеральном, ни на региональном уровнях. Это означает, что из федерального и региональных бюджетов на меры янтарной корзины, подлежащие учету при расчете АПП, будет израсходовано соответственно 153,3 млрд. руб. и 110,7 млрд. руб., всего 264 млрд. руб.[18] При курсе 35,7 руб./$ эта сумма составит $7,2 млрд. Протоколом о присоединении России к ВТО на 2016 г. предусмотрено ограничение таких расходов в размере $6,3 млрд. Таким образом, расходы по янтарной корзине должны быть сокращены на $0,9 млрд. или на 32,1 млрд. руб.

Как можно обеспечить такое сокращение? Если использовать квоты, то на первом этапе должны быть установлены квоты на осуществление мер янтарной поддержки. То есть, сумма квот должна быть установлена на уровне $6,3 млрд. или 224,9 млрд. руб. Остальная сумма должна быть сокращена. Для того, чтобы сократить административное давление на регионы, повысить прозрачность квотирования целесообразно найти принципы распределения и обмена квотами. Например, квоты будет устанавливаться пропорционально объемам производства валовой сельскохозяйственной продукции. Такой подход может быть использован, т. к. янтарная поддержка стимулирует определенное производство. В этой связи логично и квоту

[18]по фактическому финансированию 2013 г. мер янтарной корзины из федерального и регионального бюджетов.

определять, исходя из производства. Для поддержки регионов, которые имеют незначительное производство, целесообразнее использовать меры зеленой корзины.

Для выбора стратегии квотирования полезно рассмотреть результаты нескольких расчетов. На первом этапе можно оценить, что будет, если применить квотирование мер поддержки по регионам и сложившуюся практику поддержки. Для этого:

1.определяется сумма «янтарных» поддержек за счет федерального и региональных бюджетов, как связанных, так и не связанных с Госпрограммой. Это так называемая совокупная «янтарная» поддержка. В случае если она не превышает установленный уровень АПП на определенный год, то в квотировании нет необходимости;

2. если объем плановой совокупной янтарной поддержки превышает уровень АПП, установленный на отдельный год, то есть необходимость в ее квотировании. Общий объем квоты на страну устанавливается на уровне объема АПП на определенный год согласно протоколу присоединения России к ВТО. Он распределяется пропорционально производству валовой продукции по регионам. Определяется, квота янтарной поддержки для региона;

3. определяется разница между установленной квотой и фактической янтарной поддержкой федерального и регионального уровней, по мерам как связанных, так и не связанных с Госпрограммой;

4. при сложившихся подходах к поддержке на федеральном и региональном уровне формируются регионы доноры и регионы-реципиенты.

При общей квоте янтарной поддержки в размере 224,9 млрд. руб. в 31 регионе квоты недоиспользованы, а в 47 – недостаток квот в 63,2 млрд. руб. Регионы-реципиенты могут получить за счет доноров только 30,1 млрд. руб., а потребность в 33 млрд. не может быть удовлетворена без нарушения обязательств России. Эти меры не должны применяться.

Из какого бюджета должно быть сокращено финансирование? Рассмотрим, как формируется недостаток средств в рамках квоты. На этом этапе вычтем из квоты не всю янтарную поддержку, а только янтарную поддержку из федерального бюджета, предусмотренную Госпрограммой. Уже на этом этапе в части регионов квота янтарной поддержки будет превышена уже за счет федеральных субсидий.

Федеральные субсидии, предусмотренные Госпрограммой, требуют финансирования из регионального бюджета. Это приводит к тому, что еще в ряде регионов

возникает необходимость выделять субсидии на финансирование мероприятий янтарной корзины.

Полученные результаты, свидетельствует о том, что необходимость софинансировать федеральные меры затрудняет механизм синхронизации политик. Регионы, надеясь получить больше бюджетных денег, вынуждены выбирать меры Госпрограммы, а потом проводить финансирование еще и чисто региональных, не связанных с Госпрограммой мер. Это приводит к росту числа регионов с превышением квот янтарной поддержки до 47.

Квотирование мер должно осуществляться после реформирования идеологии предоставления федеральных субсидий. Сначала нужно определиться:

1. будет ли федеральная поддержка осуществляться вне или в рамках квоты? Финансирование из федерального бюджета уже может нарушать квоту;

2. будет ли сохраняться механизм софинансирования из федерального бюджета региональных расходов на меры Госпрограммы? Если да, то эти расходы должны быть вычтены из совокупной янтарной поддержки до распределения квот. Как было показано, отдельные регионы не могут финансировать программы, не нарушив квоту.

То есть, актуальным является вопрос о том, будет ли федерация сама определять политику поддержки и реализовывать ее вне желания и возможности региональных бюджетов? Например, если будет принято, что федерация сама определяет и финансирует меры янтарной корзины, то до распределения квот сумму федеральной поддержки надо вычесть из совокупной янтарной поддержки, установленной на определенный год. Если при этом сумма федеральной янтарной поддержки останется в 2018 г. на уровне 2012 г., то разделению на квоты подлежит только 71,6 млрд. руб.[19] При этом у 35 региона квота по факту остается недоиспользуемой, у 43 – образуется дефицит квоты. При этом потребность в финансировании из регионального бюджета должна быть сокращена на сумму 27,5 млрд. руб.

Если будет сохранен подход к поддержке, реализуемый в настоящее время (обеспечение софинансирования из федерального бюджета при финансировании из региональных бюджетов), то квоты на осуществление региональной поддержки, не связанной с Госпрограммой, существенно ограничат свободу регионов. При таком

[19] Ограничение на 2016 г. – 6300 млн. долларов. При федеральных субсидиях на сумму 153,3 млрд. руб. суммарная квота составит 71,6 млрд. руб. (в расчетах взят курс 35,7 руб/$).

подходе число регионов-доноров составит также 35. Они используют на меры янтарной корзины из федерального и региональных бюджетов 90,1 млрд. руб. В этих регионах производится около 66% всей валовой продукции страны. Они могут передать другим регионам квоты янтарной поддержки, не связанной с Госпрограммой, на сумму 17 млрд. руб.

При этом может быть удовлетворена потребность в региональных янтарных поддержках, не связанных с Госпрограммой, на сумму 14,4 млрд. руб. Остальная сумма потребности – 24,9 (41,9-14,4) млрд. руб. не будет удовлетворена, должна быть сокращена.

Вне зависимости от выбранного варианта (будет ли сама Федерация финансировать все федеральные меры янтарной корзины или регионы будут софинансировать их), встает вопрос стимулирования регионов к передаче недоиспользованной квоты. Это важно, т.к. неиспользование квоты влечет сокращение финансирования мер янтарной корзины там, где региональные бюджеты не имеют квоты, но имеют деньги на поддержку. Очевидно, что для этого могут быть использованы экономические стимулы. Например, федерация может установить, что регионам, недоиспользующим квоты за счет региональных бюджетов, будет сокращено финансирование федеральной субсидии на сумму неиспользованной квоты на следующий год. Остается вопрос перераспределения неиспользуемых квот от регионов-доноров регионам-реципиентам? Возможны два подхода:

1. Перераспределение по заявкам регионов-реципиентов. По итогам утверждения бюджета в регионе-реципиенте определяют сумму региональной поддержки мер янтарной корзины из регионального бюджета. При превышении квоты регионы-реципиенты могут обращаться в регионы-доноры. Те – по просьбе – могут отказаться от квоты в пользу реципиентов с уведомлением Федерации.

2. Организация на федеральной площадке аукциона квот. При этом регионы реципиенты могут получить квоту бесплатно, если отсутствует спрос со стороны других регионов-потенциальных реципиентов, либо за плату (если есть конкуренция за квоты), которая устанавливается на торгах. Такие торги могут проходить один раз в год - в январе.

В первом случае перераспределение квот не требует дополнительных норм, за исключением нормы о порядке извещения о передаче квоты или отказе от квоты.

Во втором случае потребуется внести дополнение в Бюджетный кодекс и разрешить субъектам РФ за счет средств своих бюджетов осуществлять покупку квот на аукционе. Требуется принять постановление правительства РФ, которое утвердит порядок проведения таких аукционов.

Несмотря на то, что второй подход требует принятия новых норм и постановления, он вводит рыночный механизм урегулирования спора за квоты, ограничивая административное участие государства как игрока. Государство будет устанавливать только правила. Спрос на квоты будет. Об этом свидетельствует наличие регионов-реципиентов с потребностью в квоте, превышающей возможности регионов-доноров по предоставлению таких квот.

Заключение

1. Базовыми принципами господдержки АПК являются:

-защищенность аграрного бюджета;

-гарантии получения субсидий. Сельхозпроизводителям, выполнившим установленные требования, гарантируются выплаты, у государства возникают обязательства по выплате субсидий;

-разграничение обязательств федерации и субъектов РФ по господдержке сельхозпроизводителей: каждый уровень управления имеет свой перечень финансируемых мер, софинансирование используется главным образом по мерам зеленой корзины. При софинансировании возникают гарантии получения субсидий из двух бюджетов;

-применение мер поддержки, искажающих рынок, не допускается или ограничивается;

-защита конкуренции при распределении субсидий между сельхозпроизводителями;

-транспорентность планирования и администрирования господдержки;

-обеспечение отдачи субсидий.

2. На основе сравнительного анализа механизмов господдержки в России, США, ЕС, Канаде установлены принципиальные различия между странами:

-в России финансирование господдержки возложено на субъекты РФ, федерация не имеет обязательств перед сельхозпроизводителями, она участвует в софинансировании через трансферты в региональные бюджеты. В США и ЕС каждый уровень поддержки несет ответственность за свои меры поддержки сельхозпроизводи-

телей. В Канаде федерация и бюджеты софинансируют отдельные мероприятия, каждый уровень управления несет ответственность за выделение своей доли средств сельхозпроизводителям. А в России софинансирование порождает огромный объем работ по согласованию лимитов средств, выделяемых федерацией и субъектами РФ;

-в США, ЕС и Канаде сельхозпроизводителю, выполнившему установленные требования, господдержка гарантируется, а в России сельхозпроизводителю предоставлено право подать заявку, но нет гарантий на получение субсидии даже при выполнении всех установленных требований;

-в России субъекты РФ могут использовать меры янтарной корзины, финансируемые из региональных бюджетов, что нарушает единство аграрного рынка. В США, ЕС и Канаде применение таких мер субъектами запрещено или ограничено. Региональная поддержка ориентирована преимущественно на меры зеленой корзины;

-в развитых странах основные статьи аграрного бюджета защищены. Их выполнение приоритетно. В России допускаются ежегодные существенные изменения как в перечне мер поддержки, так и в объемах их финансирования.

3. Господдержка сельского хозяйства по субъектам РФ за счет федерального и региональных бюджетов колеблется в очень широком диапазоне: от 1,68 коп. на руб. валовой продукции (в Республике Алания) до 95 коп. (в Чукотском АО). Наибольший уровень поддержки имеют сельхозпроизводители, находящиеся в преимущественно регионах с высоким уровнем бюджетообеспеченности, неблагоприятными природно-климатическими условиями и низким уровнем развития сельского хозяйства, а наименьший – в регионах с благоприятными условиями и высоким уровнем развития сельского хозяйства. Господдержка направляется не туда, где можно получить наибольшую отдачу в виде прироста производства, а туда, где сельское хозяйство неэффективно, а господдержка используется для компенсации убытков.

Уровень господдержки из региональных бюджетов также колеблется в широком диапазоне: от 0,68 коп. на руб. валовой продукции в Орловской области до 88 коп. на Чукотке. Федеральные субсидии распределяются с привязкой к производству сельскохозяйственной продукции. Предоставление региональных субсидий не связано с объемами производства. Значительная часть региональной поддержки выделялась на меры, не включенные в Госпрограмму (44,5 млрд. руб.). Региональная поддержка расходуется в основном на меры янтарной корзины.

4. Основными инструментами синхронизации федеральной и региональных политик поддержки сельского хозяйства являются:

- законы о развитии сельского хозяйства, о распределении полномочий между федеральными и региональными органами власти, о выравнивании бюджетообеспеченности субъектов РФ;

-законы о федеральном бюджете на очередной год и трехлетний период, аналогичные региональные законы, в которых указываются направления, суммы поддержки, суммы трансфертов из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ на меры по поддержке сельского хозяйства;

-Госпрограмма, включающая основные меры господдержки с указанием потенциальных участников, основные правила выделения и ставки субсидий, целевые индикаторы, потребность в субсидиях из федерального и региональных бюджетов;

-Постановления Правительства РФ и Приказы Минсельхоза РФ, в которых определяются правила распределения федерального бюджета на осуществление отдельных мер между субъектами РФ с учетом числа потенциальных участников мероприятия и иных факторов, а также бюджетообеспеченности субъектов РФ;

-соглашения между Минсельхозом РФ и органами управления АПК субъектов РФ, в которых уточняются лимиты выделения средств на каждую меру поддержки из федерального и региональных бюджетов, целевые индикаторы, другие показатели и условия, которые должны быть выполнены до и после получения субсидий;

-Постановления Правительств субъектов РФ и Приказы органов управления АПК субъектов РФ, в которых указываются правила распределения субсидий между сельхозпроизводителями, ставки субсидий, требования к получению субсидий. Получатели субсидий могут отбираться по конкурсу, по очереди (первый пришел – первый получил) или по другим методикам;

-решения органов власти субъектов РФ по мерам поддержки не связанным с мерами федеральной Госпрограммы;

-заявки сельхозпроизводителей на получение субсидий, свод заявок, определение общей потребности в субсидиях по каждой мере, сравнение с планами, корректировка планов и т.д.;

-решения органов управления АПК субъектов РФ по выделению субсидий заявителям в рамках лимитов средств из федерального и регионального бюджетов или отклонении заявок;

-решения органов казначейства о перечислении средств;

-отчеты сельхозпроизводителей, субъектов РФ о расходах на господдержку, достигнутых целевых показателях и т.д.;

-Национальный доклад по результатам осуществления Госпрограммы за очередной год, возникших проблемах и предложениях по их решению.

5. На примере несвязанной поддержки доходов в растениеводстве показано, что наделение регионов самостоятельностью в разработке правил, условий распределения субсидий внутри субъекта РФ, ведет к созданию неравных условий доступа к одной и той же федеральной поддержке в разных регионах, и даже к изменению ее принадлежности к «зеленой корзине». Так, в ряде регионов действовал более сложный и затратный порядок обязательных расчетов потребности в субсидиях, по сравнению с другими, выдвигались дополнительные обременительные требования.

6. Оценка влияния искажающих рынок мер поддержки развития сельского хозяйства регионов проведена на примере Краснодарского края и Якутии. Краснодарский край - самый крупный производитель сельскохозяйственной продукции России. В 2013 г. там произведено валовой продукции на 258,2 млрд. руб. Однако, господдержка сельского хозяйства в крае минимальна (3 коп. на руб. валовой продукции). Саха-Якутия характеризуется неблагоприятными условиями ведения сельского хозяйства, однако региональные власти в течение многих лет проводят целенаправленную политику всемерной поддержки собственного аграрного производства. Сельхозпроизводители Якутии получали в среднем почти в 10 раз больше поддержки на рубль валовой продукции, чем производители Краснодарского края. Более 90% этих средств шло из республиканского бюджета.

В Краснодарском крае на рубль господдержки мер «янтарной корзины» в целом за 2011-2013 гг. по сравнению с 2008-2010 гг. было получено 8,5 руб. прироста валовой продукции сельского хозяйства, в Якутии, - всего 50 копеек, т.е. она не окупалась. В Краснодарском крае вложения, равные вливаниям из «янтарной корзины» сельскому хозяйству Якутии в 2013 г. (6,9 млрд. руб.), дали бы 58,8 млрд. руб. прироста валовой продукции, или 22,7% от ее фактического уровня в 2013г. При этом потери в приросте валовой продукции сельского хозяйства Саха-Якутии от перераспределения средств составили бы 3,5 млрд., или 17% от ее стоимости в 2013 г. Совокупный годовой выигрыш страны в приросте валовой продукции составил бы 55,3 млрд. руб. То есть, поддержка производства в более благоприятных регионах дает

больший эффект. Поэтому в неблагоприятных регионах целесообразнее осуществлять поддержку сельского развития, т.е. меры зеленой корзины. Они продержат территорию, позволят жителям выбрать виды деятельности, которые можно там вести, но не будут поддерживать неэффективное производство, искажать торговлю. Сейчас в Саха- Якутии поддержка не создает внутренних стимулов развития: с субсидируются от 30 до 70% затрат.

7. Влияние искажающих рынок мер на рынки основных видов продукции проанализировано на примере рынка молока. Рост прибыли на 1 тыс. руб. позволяет увеличить продажи молока на 0,295 тонны. Аналогичный эффект дают субсидии. Наиболее высокие уровни поддержки на 1 л молока в Республике Коми (6,07 руб.) и Архангельской области (5,44 руб.). В Вологодской и Ленинградской областях они составили, соответственно, 1,38 и 1,5 руб. на 1 л. молока.

Расчеты показывают, что если бы не было господдержки, то в Архангельской области и Республике Коми товарное производство молока прекратилось бы. Если высвободившиеся при этом средства направить в Вологодскую и Ленинградскую области, то общий объем господдержки остался бы прежним. Однако сельхозпроизводители Вологодской и Ленинградской областях после такого перераспределения получили бы дополнительную прибыль 704,8 млн. руб. за счет снижения издержек. Соответственно, повысился бы уровень рентабельности.

8. В работе рассмотрены следующие направления синхронизации федеральной и региональных аграрных политик:

-совершенствование процедур формирования аграрного бюджета;

-изменение полномочий Федерации и регионов по регулированию механизмов использования аграрного бюджета, включая разграничение ответственности по финансированию государственной поддержки сельского хозяйства, разработку правил регулирования применения искажающих рынок мер поддержки (запрет и ограничение применения таких мер или квотирование янтарной корзины и оборот квот)

-обеспечение гарантий выделения бюджетных средств на поддержку сельского хозяйства;

-обеспечение равных условий конкуренции;

-переход к мерам несвязанной поддержки доходов растениеводства и животноводства, а также инвестиций.

9. В целях повышения устойчивости аграрного бюджета и увязки сумм поддержки с показателями продовольственной безопасности целесообразно формировать его, в первую очередь, за счет поступлений в федеральный бюджет пошлин от импорта продовольствия и сельскохозяйственной продукции, экспорта удобрений.

10. В работе предложено два варианта правил регулирования применения искажающих рынок мер поддержки:

а) жесткий. Для обеспечения единства аграрного рыка страны предлагается запретить субъектам РФ применение мер, относящихся к янтарной корзине. Такое ограничение следует из теории регулирования рынков. Оно действует в США, Европейском союзе и многих других странах.

б) мягкий. Предусматривает переходный период, в течение которого федеральные власти по аналогии с ВТО:

-фиксируют суммы поддержки за счет мер янтарной корзины по каждому субъекту РФ и вводят запрет на увеличение указанной суммы;

-устанавливают квоты по расходованию средств по мерам янтарной корзины по каждому субъекту РФ. В период действия квот может быть разрешен рыночный их оборот между субъектами РФ, позволяющий смягчить возможные ошибки в распределении квот чиновниками и корректировать их распределение с учетом интересов субъектов РФ и меняющейся экономической обстановки.

11. В целях обеспечения равных условий конкуренции сельхозпроизводителей в работе обоснована необходимость отказа от софинансирования господдержки, конкурсного распределения субсидий, от доведения до субъектов РФ лимитов федеральных средств по отдельным мерам.

12. Использование мер несвязанной поддержки позволяет существенно упростить механизмы синхронизации федеральной и региональных политик поддержки сельского хозяйства. Субсидии по несвязанной поддержке не требуют производства в текущем году и рассчитываются на основе отчетных данных за прошлые годы. Это позволяет при заданных ставках субсидий достаточно точно определить их суммы из федерального и региональных бюджетов и относить их к мерам «зеленой» корзины. Отпадает необходимость в многократных корректировках, которые необходимы для связанных мер поддержки, суммы субсидий по которым зависят от объемов производства или использования ресурсов в текущем году.

13.Переход на несвязанную поддержку доходов растениеводства и животноводства с выделением субсидий по единой ставке в расчете на 1 руб. товарной продукции за предыдущий год коренным образом меняет распределение господдержки между субъектами РФ. Поддержка сельхозпроизводителей в регионах с неблагоприятными условиями производства сократилась бы, а в регионах с наибольшей отдачей - возросла бы.

Переход на несвязанную поддержку инвестиций позволил бы отказаться от субсидирования процентной ставки по кредитам банков и субсидировать часть фактически осуществленных за прошлый год инвестиций в основной капитал из всех источников, включая прибыль и амортизационные отчисления. По расчетам за 2013 г. средняя ставка субсидирования инвестиций составила бы 21,3%.

Список используемой литературы

1. Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014 - 2016 годах. [Электронный ресурс]// Справочно-правовая система «КонсультантПлюс», 2014

2. ВИКИПЕДИЯ. Статья «Бюджет Европейского союза». https://ru.wikipedia.org/wiki/Общий бюджет Европейского союза

3. Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы.: М.: Министерство сельского хозяйства Российской Федерации. – 2012 г., с. 7.

4. Институт прикладных экономических исследований РАНХ и ГС. – М.: Изд-во …, 2013.-Social Science research Network - http://papers.ssrn.com/sol3/cf_dev/AbsByAuth.cfm?per_id=2252478#reg

5. Киселев С., Ромашкин Р. Вступление России в ВТО: влияние на сельскохозяйственную торговлю и производство//Исследовательский доклад № 40. Международный центр торговли и устойчивого развития (ICTSD). -Женева, 2012.

6. Крылатых Э.Н. Продовольственная безопасность и присоединение России к ВТО. Современная Европа, №4, 2012, с. 91-102.

7. Кунле М. Чиновники запутались в субсидиях. В сельском хозяйстве назревает кредитный коллапс. http://www.myaso-portal.ru/news/news-branchs/chinovniki-zaputalis-v-subsidiyakh-v-selskom-khozyaystve-nazrevaet-kreditnyy-kollaps/

8. Кцоев А.Б. Государство и экономика: оптимальные механизмы распределения ресурсов: Монография. – М.:РИОР: ИНФРА-М, 2012.-233 с.

9. Методы оценки влияния аграрной политики на развитие сельского хозяйства. [Текст] /Узун В.Я, Гатаулина Е.А., Сарайкин В.А., Карлова Н.- Препринт - http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2444204

10. Мысляева И.Н. Государственные и муниципальные финансы. М.: Инфра-М., 2007, 358 с.

11. Овчинников О.Г. Государственное регулирование аграрного сектора США. – М.: ООО «ДеЛи», 1999. – 663 с.

12. Приказ Минсельхоза РФ №39 от 30.01.2013 г. Электронный ресурс]// Справочно-правовая система «КонсультантПлюс», 2014

13. Приказ Минсельхоза РФ от 26.12. 2011 г. N 488, Приказ Минсельхоза РФ от 15.01. 2013 г. N 16.

14. Природно-сельскохозяйственное районирование земельного фонда СССР/Под ред. Шашко Д.И. - М.; 1975. - 389 с..

15. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р (ред. от 08.08.2009) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с "Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. [Электронный ресурс]// Справочно-правовая система «КонсультантПлюс», 2014.

16. Сборник «Агропромышленный комплекс России» за 2012 г.», МСХ РФ

17. Соглашение о единых правилах государственной поддержки сельского хозяйства. - http://www.fas.gov.ru/international-partnership/common-economic-space/documents/documents_30700.html

18. Соглашение по сельскому хозяйству ВТО. - www.wto.ru/ru/content/documents/docs/selhozru.doc

19. Узун В.Я., Гатаулина Е.А., Муратова Л. (2011) Эффективность использования региональных аграрных бюджетов, М., ЭРД, 2011

20. Ушачев И.Г. Научное обеспечение государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013—2020 гг. АПК: экономика, управление,2013, №3, с. 13-26.

21. Федорова Н. «О ходе реализации направления «Социальное развитие села» ПНП «Развитие АПК» за 2008-2012 годы и планах на 2013-2015 гг» - http://www.mcx.ru/news/news/v7_show/12167.285.htm

22. Форма 46-ГП «Информации о расходах субъекта РФ (местного бюджета), источниках финансового обеспечения которых является субсидии».

23. Шагайда Н.И., Гатаулина Е.А, Янбых Р.Г., Узун В.Я., Пугачёв Н.И., Сарайкин В.А. Разработка методов оценки последствий вступления России в ВТО и механизмов адаптации политики поддержки сельского хозяйства к требованиям ВТО. Москва, 2013. Electronic copy available at: http://ssrn.com/abstract=2448644

24. Эльдиева Т.М. Аграрная политика в условиях присоединения России к Всемирной торговой организации: региональный аспект. – В. Новгород: Изд-во НовГУ им. Яр. Мудрого, 2012. – 19,5 п.л.

25. Agricultural policy monitoring and evaluation 2013. – OECD, 2013, С. 135. Режим эл. доступа: www.oecd-library.org

26. Agriculture, fishery and forestry Statistics. Eurostat Pocketbook. 2012.

27. Budget Summary and Annual Performance Act. 2013. USDA.

28. http://ag.utah.gov/markets-finance/29-conservation-and-environmental/loans/103-agriculture-loans.html

29. http://msa.maryland.gov/msa/mdmanual/10dag/html/10agen.html

30. http://news.mail.ru/economics/19189569/

31. http://www.cdfa.ca.gov/exec/Public_Affairs/Trade.html

32. http://www.cdfa.ca.gov/SeniorFarmersMrktNutritionPrgm/.

33. http://www.mcx.ru/documents/document/show/26593.htm

34. http://www.oda.state.ok.us/mktdev/aedp.htm

35. http://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/psemanual.htm

36. http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2015/assets/concepts.pdf

37. Kimberly Amadeo. Mandatory Spending./ http://useconomy.about.com/od/glossary/g/mandatory_spend.htm

38. The CAP in the EU Budget: new objectives and financial principles for the review of the agricultural budget after 2013. European Parliament: Directorate for Internal Policies: Agriculture and Rural Development. Brussels. 2011. http://www.europarl.europa.eu/studies

39. www.wto.ru/ru/content/documents/docs/selhozru.doc