

**Врио директора Всероссийского института  
аграрных проблем и информатики имени  
А.А.Никонова,  
академик РАН А.В.Петриков**

**Совершенствование бюджетирования сельского хозяйства.**

Большое значение для обеспечения доходности и инвестиционной привлекательности сельского хозяйства имеет его государственная поддержка, что видно из сравнения рентабельности аграрного производства с учетом и без учета субсидий, а также величины банковских ставок по депозитам (табл.1).

**Таблица 1** - Уровень рентабельности сельскохозяйственной деятельности и ставки по рублевым депозитам.

	<b>Уровень рентабельности по всей деятельности, с субсидиями, % (СХО)</b>	<b>Уровень рентабельности по всей деятельности, без субсидий, % (СХО)</b>	<b>Депозитная ставка, %<sup>1</sup></b>
2004г.	10,5	5,3	9,3
2005г.	7,8	2,1	8,7
2006г.	9,9	2,6	7,9
2007г.	16,7	7,9	7,2
2008г.	14,8	2,2	7,6
2009г.	9,4	-3,2	10,4
2010г.	8,3	-5,4	6,8
2011г.	11,8	-0,4	5,4
2012г.	12,1	1,4	6,5
2013г.	7,3	-5,2	7,1
2014г.	16,1	6,3	7,5
2015г.	20,3	11,8	11

Источники данных:

1. Сборник АПК (Минсельхоз).
2. Банк России ([http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=b\\_sector](http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=b_sector;);  
<http://www.cbr.ru/analytics/?PrtId=budv>).

---

<sup>1</sup> Средневзвешенная ставка по рублевым депозитам населения в кредитных организациях сроком до 1 года (кроме депозитов «до востребования»).

Без субсидий уровень рентабельности сельскохозяйственного производства ниже ставок по депозитам (кроме 2015 год), что делает отрасль малопривлекательной для инвесторов, уменьшение

При этом важен не только общий уровень бюджетной поддержки, но и ее распределение среди сельхозпроизводителей, сроки доведения финансовых средств до конечных бюджетополучателей, уменьшение административную нагрузку при оформлении субсидий.

В этих целях в конце 2016 года проведено существенное изменение правил бюджетирования сельского хозяйства (консолидация субсидий). По нашему мнению, общее направление предпринятых изменений выбрано правильно: количество видов поддержки надо сокращать, как и уменьшать издержки сельхозтоваропроизводителей по их получению. Но ряд вопросов всё же остается.

1. В результате консолидации субсидий и наделения регионов правом перераспределения средств между их отдельными направлениями, федеральный центр существенно уменьшил свои возможности по определению приоритетов финансирования отрасли и прежде по направлениям, имеющим общенациональное, стратегическое, а не сугубо региональное значение. Речь идет прежде всего о поддержке семеноводства и племенного дела, а также агрострахования. Это вопросы общенациональные; от их решения зависит продовольственная безопасность страны. Нельзя ставить в зависимость от региональных властей конечный объем финансирования этих направлений.

2. Принятые решения безусловно ускорят доведение бюджетных средств до регионов, но возникает вопрос: по каким ставкам и по каким критериям субсидии будут доводиться до сельхозтоваропроизводителей. Каждый регион принимает свои правила, что, с одной стороны, может ограничить доступ к поддержке для части сельхозтоваропроизводителей, а, с другой - сложится сильная межрегиональная дифференциация поддержки,

что сильно затруднит формирование единого агропродовольственного рынка и развитие специализации регионов.

3. Требуют более чёткого обоснования размеры софинансирования региональных расходов из федерального бюджета. Сейчас главным критерием здесь является уровень бюджетной обеспеченности региона, только при определении объемов погектарной поддержки используются показатели биоклиматического потенциала. Но аналогичный подход необходимо использовать и по другим видам субсидий. Для этого надо провести сельскохозяйственное районирование страны, которое последний раз осуществлялось в далеком 1989 году. Тогда было выделено 12 основных типов и 56 подтипов сельскохозяйственных районов.

В последующие годы районирование и разработка перспективных схем размещения производства были свёрнуты в надежде на то, что рынок сам всё отрегулирует. Это привело к диспропорциям в развитии подотраслей сельского хозяйства, нерациональному использованию биоклиматического потенциала регионов и, в конечном счете, - к большим экономическим и экологическим потерям. Теперь этот просчет надо исправлять, опираясь на нормативную базу стратегического планирования. Необходима оценка в размещении сельского хозяйства за последние четверть века, анализ производства и потребления продукции по регионам, учет их почвенных и климатических условий, тенденций развития транспорта и логистики в целом, ряда других факторов.

4. Необходимо также откорректировать использование в бюджетировании сельского хозяйства постановления Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 года № 999, в соответствии с которым регионы ощутимо штрафуются при недостижении ими показателей, прописанных в ежегодных соглашениях с Минсельхозом России по реализации Госпрограммы развития сельского хозяйства. Но разве можно в аграрной отрасли добиться точного определения и выполнения годовых планов? Даже в дореформенной экономике не удавалось этого сделать.

Таким образом, нет объективной основы и для штрафных санкций лишь на основе годовых показателей. Другое дело, если допускается (без форс-мажорных обстоятельств) снижение средних трехлетних, а в некоторых отраслях и средних пятилетних показателей. В этом случае штрафы правомерны. Целесообразно внести коррективы в упомянутое соглашение или усовершенствовать практику его правоприменения.

5. Для уменьшения межрегиональной доходности сельского хозяйства требуется начать реализацию положений статьи 7 ФЗ «О развитии сельского хозяйства» о поддержке сельскохозяйственных товаропроизводителей в регионах с относительно неблагоприятными условиями ведения сельскохозяйственного производства. Правительство Российской Федерации распоряжением от 26 января 2017 года №104-р утвердило перечень таких регионов, однако соответствующие выплаты не производятся.

Необходимо предпринять дальнейшие шаги для того, чтобы осуществление межбюджетных трансфертов, с одной стороны, не нарушало ритмичность финансирования сезонных работ, а с другой – стимулировало специализацию регионов и формирование единого агропродовольственного рынка страны.

С этой точки зрения было бы целесообразным внести поправки в ФЗ «О развитии сельского хозяйства» о том, что производственные субсидии на осуществление сезонных работ («погектарные выплаты», субсидии по краткосрочным кредитам, субсидии на 1 кг реализованного молока и другие выплаты, относящиеся к т.н. «желтой корзине» по классификации ВТО) на 100% финансируются из федерального бюджета, а субсидии по инвестиционным кредитам и другие компенсации затрат капитального характера, включая расходы на мелиорацию и развитие сельских территорий - как из федерального, так и из региональных бюджетов.

Такая мера позволит более ритмично и своевременно финансировать неотложные сезонные работы, не ставя их в зависимость от бюджетной обеспеченности регионов и условий выплат субсидий

сельхозпроизводителям, устанавливаемых местным законодательством.. Кроме того, будут создаваться более благоприятные условия для формирования в АПК единого экономического пространства и единого агропродовольственного рынка, развития конкуренции и специализации в сельском хозяйстве.

В существенной корректировке нуждается новый порядок льготного кредитования сельского хозяйства, введенный с 1 января 2017 г. Главная роль в отборе заемщиков принадлежит уполномоченным банкам при согласовании с Минсельхозом России. Региональные органы АПК не принимают в этом процессе участия, а лишь получают федерального министерства информацию об одобренных кредитах для сведения.

По новой схеме льготные кредиты оказались недоступными для большинства хозяйств. Основная причина в том, что Минсельхоз России и уполномоченные банки не спрогнозировали всплеска спроса на льготные кредиты, не предусмотрев соответствующего финансового обеспечения. Ранее, когда сельскохозяйственные товаропроизводители могли получить субсидии по процентным выплатам только осуществив их, число претендентов на субсидируемые кредиты было гораздо меньшим, чем сейчас. Удовлетворить заявки всех желающих при существующем аграрном бюджете и отсутствии ограничений по размеру кредита для одного заемщика не представляется возможным.

В особенно трудной ситуации оказались при этом малые и средние сельскохозяйственные организации, индивидуальные предприниматели и владельцы личных подсобных хозяйств: все эти категории не включены в группу т.н. малых форм хозяйствования, для которых предусмотрена квота в 20 % при распределении льготных кредитов. Они вынуждены конкурировать при получении кредитов с крупными сельскохозяйственными организациями, агрофирмами и агрохолдингами и заведомо им проигрывают.

Важнейшим направлением государственной поддержки сельского хозяйства должно стать содействие сельскохозяйственной кооперации. В настоящее время кооперативное движение в АПК развивается крайне медленно.

Этому есть несколько причин как объективного, так и субъективного порядка. Кооперативы развиваются в условиях жесточайшей конкуренции, им приходится буквально отвоевывать себе «место под солнцем», конкурируя с крупными торговыми сетями, агрофирмами и холдингами, крупными перерабатывающими, снабженческими и обслуживающими предприятиями и другими рыночными интеграторами, занимающими монопольное положение на том или ином рынке. Потенциальные участники кооперации (фермеры, малые и средние предприятия, высокотоварные личные подсобные хозяйства) территориально разбросаны и заметно различаются по масштабам производства и экономическому положению. Их объективно трудно объединить.

На это накладываются субъективные трудности, как со стороны государства, так и кооперативного сообщества.

Во-первых, государство, наряду с помощью кооперативам, зачастую поддерживает их конкурентов, ослабляя тем самым рыночные позиции кооперации (недавний пример – поддержка крупных баз хранения продукции и оптово-логистических центров, которые могут создаваться и ритейлом).

Во-вторых, средства поддержки из федерального бюджета направляются исключительно на поддержку отдельных кооперативов, а не институтов развития кооперативной системы в целом – фондов финансовой помощи, информационно-консультационной сети, специализированных центров подготовки и повышения квалификации кооперативных кадров.

В ряде субъектов Российской Федерации (например, в Липецкой области) эта федеральная диспропорция сглаживается, но не более того, что имеет крайне неблагоприятные последствия. Возникает сильная зависимость

кооперативов от господдержки, риски создания лже-кооперативов только для того, чтобы «эффективно» (в кавычках) освоить правительственные субсидии. Не формируется инфраструктурная сеть саморазвития кооперативной системы.

В - третьих, государство, принимая регулирующие меры, недостаточно учитывает специфику кооперации. Иллюстрацией могут служить действия Центрального банка по отношению к сельскохозяйственным кредитным кооперативам как участникам финансового рынка. Суммарные (финансовые и трудовые) издержки, необходимые для выполнения новых требований ЦБ в большинстве случаев превышают ту выгоду, которую получают крестьяне от участия в кооперативе.

Кооперативное сообщество, к сожалению, по-прежнему разобщено и слабо отобилизовано. Например, не выполнено решение ещё первого кооперативного съезда по созданию координационного совета (ассоциации) различных видов кооперативов. Сельскохозяйственные кооперативы не стали объединяющей силой для всей сельской кооперации (что, кстати, нашло отражение и в названии нынешнего съезда, собравшего не сельские, а сельскохозяйственные кооперативы).

Что, на наш взгляд, необходимо сделать для преодоления перечисленных препятствий?

Прежде всего, предстоит большая работа по реформатированию государственной кооперативной политики. На наш взгляд, субсидируемые инвестиционные кредиты и субсидии на возмещение понесенных капитальных затрат должны направляться на строительство исключительно кооперативных хранилищ и кооперативных оптово-логистических центров, развиваемых как единое целое. В противном случае центры могут стать местом перевалки импортной продукции.

В итоге должна быть сформирована федеральная кооперативная товаропроводящая цепь – достойный конкурент существующему крупному ритейлу.

Часть средств от кооперативного пирога целесообразно направить на формирование институтов развития кооперации, а именно региональных фондов финансовой поддержки, центров консультирования и повышения квалификации.

В специальной поддержке нуждаются сельскохозяйственные производственные кооперативы. Это особая организационно-правовая форма, построенная на обязательном трудовом участии своих членов. Производственные кооперативы сохраняют занятость работников порой в ущерб конкурентоспособности, но зато решают важную социальную задачу. Государству выгодно компенсировать их потери, чтобы затем не тратиться на борьбу с сельской безработицей.

В целях укрепления социальной базы кооперации важно увеличить поддержку начинающих фермеров и семейных животноводческих ферм, сохранив финансирование кооперации и малых форм в рамках Госпрограммы отдельной строкой.

По - особому следует подойти к регулированию сельскохозяйственных кредитных кооперативов. Среди них есть много мелких, деятельность которых столь незначительна, что по определению не несёт в себе никакого риска для финансового рынка. Это кооперативы с числом членов не более 200 человек и объёмом фонда финансовой взаимопомощи не более 10 млн. руб. Таким кооперативам на законодательном уровне целесообразно разрешить исключать из своего наименования слово «кредитный» - и, соответственно, работать в системе саморегулирования.

Важно также консолидировать кооперативное сообщество. Ассоциация сельских кооперативов, не формально, а реально объединяющая различные виды кооперации, должна быть создана. Это повысит эффективность кооперативной работы, поможет защищать кооперативные интересы.