Смолянинов, Сергей Викторович Финансово-кредитное регулирование аграрного сектора экономики РФ : диссертация ... доктора экономических наук : 08.00.10 Санкт-Петербург, 2006

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Теоретические основы формирования государственной аграрной политики и инструменты ее реализации 14

1.1. Концепция аграрной политики: определение, основные цели, задачи и инструменты реализации 14

1.2 Инструменты финансово-кредитного регулирования в сельском хозяйстве 29

1.3 Вопросы обеспечения продовольственной безопасности и продовольственной независимости страны 51

1.4 Опыт организации аграрных рынков и регулирования цен на сельхозпродукцию в ЕС и США 59

1.4.1 Особенности и этапы трансформации Европейской аграрной политики 59

1.4.2 Развитие аграрной политики США 94

Глава 2. Регулирование закупочных цен на сельхозпродукцию в РФ... 109

2.1 Институциональная структура реализации государственной закупочной политики в РФ 113

2.2 Финансово-кредитные инструменты регулирования продовольственного рынка в РФ 128

2.3 Формирование механизмов преодоления диспаритета цен и доходов между сельским хозяйством и промышленностью в РФ 167

Глава 3. Государственное регулирование системы кратко- и долгосрочного кредитования сельского хозяйства в РФ 184

3.1 Механизмы государственной финансово-кредитной поддержки сельского хозяйства на начальном этапе рыночных реформ 184

3.2 Формирование концепции национальной системы кредитования сельхозтоваропроизводителей 205

3.2.1 Роль Россельхозбанка в создании рыночной системы сельскохозяйственного кредита 207

3.2.2 Субсидирование процентных ставок как инструмент стимулирования увеличения платежеспособного спроса на сельскохозяйственные кредиты 217

3.3 Лизинговые операции как инструмент государственной кредитно-финансовой поддержки сельского хозяйства 229

3.4. Возмещение расходов на страхование рисков в сельском хозяйстве 256

Глава 4. Развитие механизмов налогового регулирования в сельском хозяйстве 273

4.1 Принципы и направления трансформации системы налогообложения сельскохозяйственных товаропроизводителей 273

4.2 Земельный налог: динамика законодательных требований и анализ роли в структуре налогов в сельском хозяйстве 283

4.3. Проблемные аспекты внедрения единого сельскохозяйственного налога в РФ 294

Глава 5. Финансово-кредитное регулирование в аграрном секторе в свете вступления России в ВТО 307

5.1 Состояние и перспективы финансово-кредитного регулирования в аграрном секторе РФ 307

5.2 Дискуссионные вопросы государственного регулирования аграрного сектора в свете вступления России в ВТО 330

5.3 Прогноз возможных последствий вступления РФ в ВТО для аграрного сектора страны 341

Заключение 347

Библиографический список 376

Приложения

**Введение к работе**

*Актуальность темы исследования.*Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена тем, чіо сегодня в России проблема формирования адекватных механизмов финансово-кредитной поддержки аграриев стоит весьма остро и требует разрешения в целях укрепления экономики и инвестиционного потенциала аграрной сферы, а также комплексного развития сельской местности. Сельское хозяйство является одной из значимых отраслей экономики России, обеспечивающей населению страны физическую и экономическую доступность к основным видам продуктов питания, в которой в среднем за последние шесть лет производится 5,5% ВВП и занято 11,5% трудового населения страны. Кроме того, сельское хозяйство обладает также мультипликативным эффектом, косвенно создавая рабочие места и стимулируя развитие других секторов экономики (авто-, сельхозмашиностроения, транспорта, сферы услуг, пищевой и легкой промышленности, топливно-энергетической отрасли). Это обуславливает чрезвычайную актуальность развития сельского хозяйства, смежных с ним отраслей, развития аграрных отношений и аграрной политики.

Главной особенностью финансово-кредитного обеспечения аграрного сектора является то обстоятельство, что использование традиционных видов финансовых ресурсов (собственных и привлеченных), а также страховая защита финансовых вложений здесь во многом опираются на государственную поддержку, которая осуществляется посредством проведения ценовой и закупочной политики, предоставления налоговых льгот, различных форм гарантий, субсидий, частичного или полного покрытия страховых платежей, а также дотаций в виде компенсации или возмещения части понесенных расходов или убытков.

Для современной России, сельское хозяйство которой отличают значительная (около 50%) степень изношенности основных фондов, высокий уровень издержек сельхозпроизводителей в сочетании с ценовым диспаритетом, значительная доля убыточных хозяйств (в 2004 г. - 37%), недостаточная степень развития системы банковского кредитования на сезонные нужды и долгосрочного кредитования основных фондов, большая потребность в проведении агроэкологических мероприятий, государственная поддержка отрасли имеет чрезвычайно важное значение.

Между тем, уровень государственного субсидирования АПК в России можно охарактеризовать как крайне незначительный по сравнению с развитыми странами. В настоящее время около 35% доходов фермеров в ЕС и 21% в США субсидируются из государственного бюджета. В России в количественном выражении бюджетные вливания составляют около 8-9% доходов аграриев, и менее 1% расходной части федерального бюджета, причем их удельный вес год от года снижается.

Кроме того, если в развитых странах механизмы поддержки постоянно качественно обновляются, развиваются, совершенствуются, то в России качественные параметры государственной поддержки отрасли изменяются медленно и зачастую

непоследовательно, в отсутствие комплексного подхода. В течение длительною периода с начала рыночных реформ механизмы государственного регулирования аграрного сектора экономики в РФ в целом характеризовались отсутствием единого комплексного подхода, и могли классифицироваться скорее как меры "фактического реагирования" на сложившуюся экономическую ситуацию, а не как инструменты формирования этой ситуации. Государственная финансовая поддержка аграриев основывается, главным образом, на предоставлении дотаций и компенсаций затрат. Здесь отсутствует комплексный подход, учитывающий не только потребность в стабилизации доходов аграриев, но и необходимость улучшения состояния земель и вообще основных фондов в хозяйстве, развития сельской местности, сохранения специфического уклада жизни на селе.

Поэтому, несмотря на появившиеся в последние несколько лет в аграрном секторе положительные тенденции (последовательный рост производства (на 26%) и повышение его рентабельности (почти в 3 раза до уровня 3,0%)), здесь по-прежнему налицо ряд финансовых, производственных, структурных проблем, в числе которых: низкая инвестиционная активность (доля инвестиций в отрасль в общем объеме инвестиций России - чуть менее 3%); снижение уровня технической оснащенности сельского хозяйства (по расчетам специалистов, селу недостает более 1700 тыс. единиц различной сельхозтехники); углубление диспаритета цен между сельхозпроизводством и энергетическим сектором; недостаточно эффективная таможенно-тарифная политика; низкая эффективность механизмов регулирования зернового рынка страны; деградация социальной сферы села, ухудшение демографической ситуации в деревне.

Это означает, что государственная агропродовольственная политика требует дальнейшей трансформации как на федеральном, так и на региональном уровнях. Особую актуальность при этом приобретают вопросы выбора предпочтительных форм и инструментов финансово-кредитного обеспечения аграрного сектора.

*Степень изученности проблемы.*Теория, методология и практика формирования и развития инструментов государственной поддержки аграрного сектора в процессе реализации аграрной политики в России и других странах являются предметом пристального и перманентного изучения исследователей. Вопросы анализа состояния основных факторов производства, формирования и функционирования экономического механизма в сельском хозяйстве в период рыночных реформ в России на микро- и макроуровнях, с позиции оптимального сочетания рыночной среды и государственного регулирования, достаточно широко изучены в работах Г.В. Беспахотного, Л. Бондаренко, И.Н. Буробкина, С.К. Вегрена, A.M. Гатаулина, К.В. Йенсена, Н.Я.Коваленко, З.Н. Козенко, М.М. Коробейникова, Г.Л. Крамера, В.В. Пациорковского, А.Ф. Серкова, Е.В. Серовой, А.Н. Семина, А.Н. Тарасова, Е.Чиркова и других авторов.

Теоретическая проработка основ государственного регулирования экономики, в том числе вопросов о сущности, целях, задачах и особенностях реализации государственной аграрной политики содержится в трудах И.Н.Буздалова, Э. Вёль-кен, В.А. Воробьева, А. Гордеева, Дж.М. Кейнса, С.В.Киселева, А.А. Копченова, Э.Н. Крылатых, В.И. Лазарева, В. Любимова, В.В. Милосердова, А.А. Новикова, В.И. Новичкова, А.В. Петрикова, О.В.Поповой, Н. Радугина, X. Реппа, А. Смита, М. Трейси, Б.Е. Фрумкина, Г.Хэлкроу, А.В. Чаянова; анализ зарубежного опыта государственной поддержки АПК, особенностей реализации и принципов осуществления государственной аграрной политики в США и ЕС - в работах Л. Дорошенко, А.Л.Мейендорф, В.И. Назаренко, А.Г. Папцова, Н.Г. Обушенкова, О.Г. Овчинникова, Г.А. Степанова, Н. Худякова, Б.А. Чернякова.

Отдельные направления государственной аграрной политики также исследуются российскими и зарубежными экономистами: инструменты ценового регулирования продовольственных рынков, а также государственного субсидирования сельского хозяйства - А.И. Алтуховым, М. Борхуновым, О.С. Белокрыловой, В.Е. Есиповым, Э. Сагайдак, А.П. Яковлевым, Е.А. Яковлевой; проблемы кредитного обеспечения села и активизации инвестиционной деятельности в аграрном секторе исследованы в работах А. Борисенко, А. Житника, Н.Зарук, Н.М. Космачевой, СЮ. Маркина, А.Е. Никольского, К. Пиплза, А.В. Самарухи, Ю. Трушина; отдельные вопросы организации и совершенствования налоговой системы в сельском хозяйстве разрабатывают в своих трудах Н. Зенец, В. Катаев, С. Маркелова, С Корю-нов, В.А. Красницкий, М.Л. Лишанский, И.Б. Маслова, С. Носов, В.Г. Пансков, АЛО. Рыманов; принципы сельскохозяйственного страхования и особенности реализации государственных страховых программ в сельском хозяйстве изучены в работах А.Ф. Бакирова, А.В. Никитина; вопросам таможенно-тарифного регулирования, в том числе в свете присоединения России к ВТО, посвящены труды В. Андрианова, Н.Г. Дорониной, Э.Н. Крылатых, Э.Г. Микаилова, анализ зарубежного опыта в этой сфере содержится в научных публикациях Д.В. Вершинина, А. Кондакова, Л.П. Силаевой, В.Ф. Клюкина, А.Спрониса, И. Спроге и других авторов.

Вместе с тем, труды всех перечисленных исследователей охватывают лишь анализ отдельных направлений государственного регулирования и поддержки аграрного сектора, в публикациях отсутствует целостный подход к изучению всех финансово-кредитных, ценовых и страховых аспектов аграрной политики. Поэтому глубину научной проработки данных вопросов с точки зрения системного подхода к разработке механизмов реализации аграрной политики в сочетании с анализом финансового состояния предприятий аграрного сектора в современной России, следует признать недостаточной.

В специальной литературе нет единства взглядов на сущность аграрной политики, отсутствует однозначный подход к определению ее основных составляющих - ценовой политики в аграрном секторе, понятий продовольственной безопас-

ности и продовольственной независимости. В научной литературе, а также на законодательном уровне не сформирована единая концепция российской аграрной политики с выделением ее приоритетных направлений, в сочетании с разработкой наиболее эффективных механизмов государственной поддержки села, формированием адекватной институциональной структуры ее осуществления.

*Цели и задачи исследования.*Исходя из чрезвычайной актуальности решения вышеобозначенных проблем *целью диссертационного исследования*является формирование концептуальных основ единой российской аграрной политики, а также ее отдельных ключевых направлений; выработка практических рекомендаций по увеличению эффективности финансово-кредитного регулирования агросек-тора на основе теоретического обоснования предпочтительных форм государственной поддержки села, ее объемов и базовых принципов организации, с учетом накопленного в этой сфере позитивного зарубежного опыта, а также анализа российской практики финансово-кредитного обеспечения отрасли за весь период с начала рыночных реформ.

Для достижения цели диссертационной работы были поставлены следующие *задачи:*

проанализировать состояние основных факторов производства в сельском хозяйстве (земельных и трудовых ресурсов, основного капитала), а также влияние эффективности их использования на финансовые результаты деятельности сельскохозяйственных предприятий;

## Концепция аграрной политики: определение, основные цели, задачи и инструменты реализации

Производство продуктов питания является самым первым условием жизни людей. Этим характеризуется жизненно важная роль, которую выполняет сельское хозяйство в любом обществе. Агропромышленному комплексу принадлежит главная роль в обеспечении населения - продовольствием, промышленности - сельскохозяйственным сырьем. Он играет важнейшую роль в сохранении независимости страны в экономическом и оборонном отношении. Обострение продовольственной проблемы обуславливает чрезвычайную актуальность развития сельского хозяйства, смежных с ним отраслей, развития аграрных отношений и аграрной политики.

Социально-экономической основой национальной аграрной политики является теоретическое обоснование необходимости государственного регулирования экономических процессов. Элементы государственною регулирования экономики появились еще в древности одновременно с возникновением государства и институтов государственной власти и прошли путь длительною эволюционного развития. В XY-XYI вв. механизмы государственного регулирования экономики в Западной Европе базировались на экономической теории меркантилизма, согласно которой для повышения экономического благосостояния страны, государство должно активно поощрять экспорт и ограничивать импорт товаров (т.е. фактически проводить политику протекционизма).

В XYII в. формируется классическая теория і осударственного регулирования, основой которой стали теоретические воззрения А.Смита1, полагавшего, что гармоничное экономическое и общественное устройство создается свободной игрой рыночных сил, поскольку главной движущей силой экономического развития является стремление предпринимателя к достижению своих частных интересов, что, в конечном итоге, увеличивает благосостояние как его самого, так и общества в целом. Роль государства в рамках данной теоретической концепции весьма ограничена и сводится, во-первых, к обеспечению безопасности жизни человека и его собственности, во-вторых, к формированию правового поля функционирования субъектов рыночной экономики, в-третьих, к обеспечению гарантий основных экономических свобод - свободы выбора сферы деятельности, свободы конкуренции и свободы торговли.

В 30-е годы XX в., в условиях глубочайшего экономического кризиса, теоретические взгляды на роль государства в экономике кардинально меняются - Дж. Кейнс2 выдвигает теорию, опровергающую взгляды классиков на роль государства и доказывающую необходимость активного государственного вмешательства экономику, так как у свободного рынка отсутствуют механизмы, которые ио-насгоящему обеспечивали бы выход экономики из кризиса. Поскольку причиной капиталистических кризисов является товарное перепроизводство, главной задачей государства Кейнс считал стимулирование спроса в качестве основною инструмента стабилизации рынка и преодоления кризисных явлений. Главными чертами кейнсианской модели государственного регулирования экономики являются: высокая доля национального дохода, перераспределяемая через государственный бюджет; создание обширной зоны государственного предпринимательства на основе образования государственных и смешанных предприятий; широкое использование бюджетно-финансовых и кредитно-денежных регуляторов для стабилизации экономической конъюнктуры, сглаживания циклических колебаний, поддержания высоких темпов экономического роста и высокого уровня занятости.

Кризис 70-гг. прошлого столетия, основой которого стало резкое ухудшение условий воспроизводства и спад экономической активности, потребовал очередного пересмотра теоретической платформы госрегулирования, поскольку кейнсиан-ская модель, позволившая ослабить циклические колебания экономики в течение более чем двух послевоенных десятилетий, могла быть эффективной только в условиях высоких темпов экономического роста, что создавало возможность перераспределения валового внутреннего продукта и национального дохода без ущерба для накопления капитала.

## Институциональная структура реализации государственной закупочной политики в РФ

На начальном этапе рыночных реформ в целях создания нового механизма государственных закупок товаров для государственных нужд и государственной поддержки отдельных производств и направлений деятельности, а также создания условий для реализации Закона РФ "О поставках продукции и товаров для государственных нужд" было решено, что для участия в осуществлении государственных закупок зерна, хлебопродуктов и продуктов зернопереработки, а также их производства и хранения Государственный комитет РФ по управлению государственным имуществом должен до 1 октября 1992 г. учредить акционерное общество "Федеральная контрактная корпорация "Росхлебопродукт" (АО "Росхлебопродукт")3.

АО "Росхлебопродукт" мог на равных с другими посредническими организациями условиях участвовать в посреднических операциях по поставкам товаров для государственных и иных нужд, в том числе и для нужд регионов, предприятий и организаций. Поэтому государственные закупки должны были производиться по рыночным ценам (за исключением товаров, по которым еще сохранялось государственное регулирование цен) на основе заключаемых с товаропроизводителями или посредническими организациями государственных контрактов в соответствии с объемами бюджетного финансирования государственных заказчиков. Объемы государственных закупок не подлежали утверждению, распределению и доведению до поставщиков и потребителей, за исключением случаев, предусмотренных законодательством РФ, и определялись платежеспособным спросом заказчиков-потребителей, финансируемых из средств Республиканского бюджета РФ, или включенных в состав производства и направлений деятельности, пользующихся государственной поддержкой согласно решениям Правительства РФ.

Предусматривалось, что госзакупки должны были осуществляться на основе конкурса, причем в качестве подрядчиков могли выступать как товаропроизводители, так и любые посреднические организации (то есть в теории предполагался чисто рыночный механизм организации государственных закупок зерна, однако последующая практика госзакупок показала, что разработанный механизм носил скорее декларативный характер, условия для реальной конкуренции между закупочными подрядными организациями не были сформированы).

Для формирования уставного капитала создаваемого АО были переданы часть зданий, сооружений, денежных средств и другого имущества, также и объекты социальной сферы и финансовые актива упраздняемых 1 октября 1992 г. Министерства торговли и материальных ресурсов РФ и его комитетов. В развитие упомянутого выше Указа Президента РФ от 7 августа 1992 г. № 826 "О мерах по созданию Федеральной контрактной системы" Правительство РФ издало Постановление "О реализации указа президента РФ "О мерах по формированию Федеральной контрактной системы" от 10 августа 1992 г. № 5654.

Согласно его положениям, при создании "Федеральной контрактной корпорации "Росхлебопродукт" (АО "Росхлебопродукт") Госкомимуществу РФ следовало предусмотреть такой порядок формирования и использования доходов, который не допускал бы необоснованного завышения цен и получения неоправданно высоких прибылей, а также источники и порядок формирования страховых и инвестиционных фондов для осуществления гарантийных платежей и закупок не востребованных заказчиками товаров. Кроме того, предполагалось, что основным источником финансирования расходов АО "Росхлебопродукт" станут отчисления от стоимости контрактов, уплачиваемые подрядными организациями в силу заключаемых с ними контрактов, а также доходы от проведения посреднических и иных операций по поставкам товаров.

## Механизмы государственной финансово-кредитной поддержки сельского хозяйства на начальном этапе рыночных реформ

Новая российская экономика получила в наследство от советской системы крайне неэффективные механизмы организации сельскохозяйственного кредит. Эгог период характеризуется двумя принципиально важными обстоятельствами: абсолютным отсутствием рыночных принципов распределения кредитных ресурсов, а гакже полной неготовностью как банков, так и сельскохозяйственных предприятий, работать в новых рыночных условиях.

В течение всего советского периода кредитование сельскою хозяйства носило плановый, некоммерческий характер. Процентные ставки по кредитам были номинальными, квазирыночными. Краткосрочные кредиты предоставлялись под 1-5% , а долгосрочные - под 0,75-2%. Оценить адекватность уровня процентных ставок не представляется возможным, поскольку распределение кредитных ресурсов осуществлялось бюрократическим путем, в соответствии с кредитными планами, за счет централизованных бюджетных средств, и не имело связи с реальным спросом на дополнительные денежные средства со стороны сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Своевременное погашение кредитов было крайней редкостью - обычной была практика списания и пролонгирования (реструктуризации) несвоевременно погашенных сельскохозяйственных кредитов. Списание задолженности аграрного сектора, как правило, происходило также за счет бюджетных средств, которые перечислялись Агропромбанку в размерах непогашенной задолженности колхозов и совхозов. Наиболее значительные по объемам долгов списания приходились на 1965, 1978 и 1982 годы. В 1990 г. долги сельхозпроизводителей впервые были отнесены на государственный долг.

Таким образом, в советский период кредитование хозяйств в силу низкой стоимости и автоматического распределения кредитных ресурсов, а также их фактически безвозвратного характера, практически ничем не отличалось от бюджетного субсидирования, а сама кредитная система, по сути, выполняла функции по кре-дитно-кассовому обслуживанию хозяйств в рамках кредитного плана.

Вместе с тем, первый этап рыночных преобразований в сельском хозяйстве лишь обострил проблему недостаточности денежных средств в отрасли, как в объективном плане - в силу сезонности производственного цикла и потребности в покрытии значительных по объему затрат на производство сельскохозяйственной продукции задолго до момента реализации готовой продукции и получения соответствующего дохода; так и с позиции полной неприспособленности сельхозтоваропроизводителей к работе в рыночных условиях, привычки к иждивенчеству, отсутствии финансовой дисциплины и эффективных методов хозяйствования.

Создание и последующая трансформация механизмов бюджетно-кредитного обеспечения сельского хозяйства в России в период формирования основ рыночной экономики отличаются противоречивостью, а также крайне низкой эффективностью использования бюджетных ресурсов.

Практика выдачи в 1992-94 гг. централизованных бюджетных кредитов на возвратной основе, как и до начала рыночных реформ, фактически ничем не отличалась от безвозмездного финансирования, поскольку большая часть выданных кредитов не была возвращена в бюджет, а долги сельхозпроизводителей по выданным кредитам и суммам процентных платежей в значительной степени либо поі а-шались за счет бюджетных средств, либо переоформлялись в государственный внутренний долг РФ, то есть фактически задолженность отдельных сельскохозяйственных предприятий перед государством превращалась в задолженность самого государства перед всем обществом.

Проанализируем подробнее реальную практику государственной финансовой поддержки сельского хозяйства с учетом соответствующей трансформации законодательства в этой сфере.