

# ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РАСХОДОВАНИЯ АГРАРНОГО БЮДЖЕТА В РОССИИ, США, КАНАДЕ И ЕС\*



**В.Я. УЗУН**, доктор экономических наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ, главный научный сотрудник

(Центр агропродовольственной политики РАНХ и ГС при Президенте РФ)

## 1. Методические подходы к анализу особенностей формирования и расходования аграрного бюджета.

Словосочетание «аграрный бюджет» встречается в экономической литературе часто, однако научное определение этого термина найти не удалось. Обычно под аграрным бюджетом понимается часть федерального или консолидированного бюджета, расходуемая на сельское хозяйство [1; 2].

В данной работе введено понятие «совокупный аграрный бюджет», который формируется за счет части средств бюджетов всех уровней, трансфертов потребителей и производителей, а расходуется на совокупную государственную поддержку сельского хозяйства, включая расходы на поддержку сельхозпроизводителей, инфраструктуру (науку, образование, консультации, продвижение продукции на рынок и т.д.), потребителей, а также поступления в государственный бюджет.

Приведенное определение требует некоторых пояснений. Трансферты потребителей, в соответствии с методикой ОЭСР [3] – это средства, которые поступают в совокупный аграрный бюджет при превышении внутренних закупочных цен на сельхозпродукцию по сравнению с мировыми справочными. Последние рассчитываются добавлением к цене закупки продукции у сельхозпроизводителя затрат на транспортировку до границы. Обычно разница между внутренней и мировой ценой образуется из-за импортных пошлин. Эту разницу оплачивают потребители сельскохозяйственной продукции и продовольствия. Часть трансфертов потребителей получают сельхозпроизводители (в виде более вы-

сокой цены), а часть поступает в бюджет в виде импортных пошлин.

Трансферты от производителей потребителям возникают в том случае, если внутренние закупочные цены ниже справочных мировых. Такая ситуация может возникнуть из-за экспортных пошлин или по иным причинам. Трансферты от производителей поступают потребителям (они платят за единицу продукции меньше, чем платили бы на мировом рынке) и в бюджет в виде экспортных пошлин.

ОЭСР вычисляет также по основным видам продукции коэффициенты номинальной защиты производителей и потребителей. Если внутренняя закупочная цена выше справочной мировой, то номинальный коэффициент защиты производителей будет выше единицы, в противном случае – ниже.

Часть государственного бюджета расходуется на формирование совокупного аграрного бюджета. Однако благодаря мерам государственной поддержки сельского хозяйства бюджет может иметь и значительные доходы. В связи с этим при определении уровня бюджетной поддержки сельского хозяйства необходимо из расходов государства вычитать доходы.

Приведенные в данной работе результаты исследований получены на основе анализа принципов формирования и расходования аграрного бюджета в России, США, Канаде и ЕС. Для сравнения выбраны страны с федеративным (союзным) устройством. Это связано с тем, что решающее влияние на результативность государственной поддержки сельского хозяйства оказывает синхронизация федеральной и региональных политик.

Показатели уровня, структуры и направлений государственной поддержки сельского хозяйства в России и других странах, использованные в данной работе, как правило, базируются на базе данных ОЭСР, которая проводит по единой методике оценку по всем странам, входящим в эту организацию, а также по ряду развивающихся стран: Китай, Бразилия, Россия, Украина, ЮАР. Более подробный анализ этих показателей читатель может найти в ранее изданных работах [4; 5]. Здесь приведем лишь основные выводы из этого анализа:

- уровень совокупной поддержки: ее доля в ВВП страны в России выше, чем в США и ЕС, но в добавленной стоимости сельского хозяйства в 1,5-2 раза ниже;

- структура поддержки: около 80% средств в России расходуется на поддержку сельхозпроизводителей, в США – на инфраструктуру и поддержку потребителей;

- источник средств для господдержки: в США и ЕС – бюджет, в России – трансферты потребителей;

\*Статья подготовлена по материалам доклада, сделанного на Международной конференции «Аграрный сектор России в условиях международных санкций: вызовы и ответы», состоявшейся в Москве 10-11 декабря 2014 года.

- уровень поддержки сельхозпроизводителей: в России выше, чем в США, и ниже, чем в ЕС;
- механизмы господдержки: в России преобладает связанная ценовая, ресурсная, продуктовая поддержка, в США и ЕС - несвязанная;
- номинальные коэффициенты защиты производителей: в США и ЕС – около 1, в России – 1,5-2 в животноводстве, 0,7-0,9 в растениеводстве.

Рассматриваемые ниже принципы формирования и распределения аграрного бюджета между получателями субсидий опираются на базовые требования к господдержке, вытекающие из теоретических обоснований ее необходимости:

- суммы средств господдержки должны быть увязаны с уровнем продовольственной безопасности страны;
- господдержка не должна искажать единый аграрный рынок страны;
- господдержка не должна нарушать равные условия конкуренции сельхозпроизводителей;
- полномочия федерации и ее субъектов по финансированию господдержки должны быть четко разграничены;
- сельхозпроизводителям, выполнившим установленные требования, должно быть гарантировано получение господдержки;
- предпочтение должно отдаваться несвязанным мерам поддержки, позволяющим повысить долю сельхозпроизводителей в субсидиях.

## **2. Формирование и защита аграрного бюджета.**

*Способы определения суммы аграрного бюджета.* 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 мероприятий господдержки. Самые богатые субъекты РФ – Москва и Санкт-Петербург – в обеспечении продовольственной безопасности страны не участвуют.

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 до ноября – декабря. Все это время аграрные лобби, формальное и неформальное, включая Минсельхоз России и другие органы управления АПК всех уровней, обосновывают необходимость увеличения сумм государственной поддержки в бюджетах всех уровней. Главным аргументом лоббистов является то, что доля господдержки (субсидий) в расчете на гектар или голову скота в стоимости товарной продукции в России ниже, чем в развитых странах. Редко аргументы подкрепляются расчетами объемов господдержки с учетом плановых темпов развития сельского хозяйства, хотя наукой разработана соответствующая методика [6]. Минфин РФ и Минэкономразвития РФ, наоборот, обосновывают необходимость сохранения сумм финансирования на уровне предыдущего года или даже их сокращения. Основным аргумент этих ведомств – в развитых странах доля расходов на совокупную господдержку в ВВП ниже, чем в России. В результате многомесячного «торга» формируется аграрный бюджет.

Однако борьба лоббистов на этом не заканчивается. Сразу после принятия бюджета начинаются корректировки. На основе анализа текущей ситуации в отрасли лоббисты доказывают, что фактические условия (погода, цены на ресурсы и т.д.) в текущем году особо неблагоприятны и в связи с этим необходимо выделить дополнительные средства для поддержки отдельных подотраслей сельского хозяйства, регионов и т.д. В некоторые годы это приводит к увеличению бюджета Госпрограммы развития сельского хозяйства 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.

В других странах аграрный бюджет формируется тоже в результате торга лоббистов за и против, но, в отличие от России, в США и Канаде он проходит раз в пять лет, потому что основные статьи аграрного бюджета там защищены и не могут меняться в период действия принятой программы господдержки. Кроме того, в США основная часть средств на господдержку выделяется из федерального бюджета, поэтому «бои» ограничены уровнем федерации. Бюджет ЕС формируется на нормативной основе: в него перечисляются импортно-экспортные пошлины за продовольственные товары, 0,3% НДС и 0,755% валового национального дохода стран-членов ЕС [7].

В целях повышения устойчивости аграрного бюджета и увязки сумм поддержки с показателями продовольственной безопасности целесообразно изменить подходы к формированию аграрного бюджета России. Суммы выделяемых на поддержку сельского хозяйства средств федерального бюджета целесообразно формировать в первую очередь за счет поступающих в федеральный бюджет пошлин от импорта продовольствия и сельскохозяйственной продукции. Такой подход к формированию аграрного бюджета позволит четко увязать государственную поддержку сельского хозяйства с обеспечением продовольственной безопасности страны. Если импорт растет или повышаются ставки пошлин, это свидетельствует о недостаточной конкурентоспособности отечественных сельхозпроизводителей, о потере ими внутреннего рынка, падении продовольственной независимости. В этой ситуации необходимо увеличить уровень поддержки отечественных производителей, и такое увеличение произойдет, так как суммы поступивших в бюджет пошлин возрастут. Если же, наоборот, 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 государственной поддержки сельского хозяйства.

Например, в 2013 г. стоимость импортного продовольствия и сельскохозяйственного сырья составила 42,1 млрд долл. США. Средневзвешенная ставка пошлин на сырье на начальном этапе присоединения к ВТО была 15,2% (данные Минэкономразвития РФ). Расчетная сумма пошлин составляет 6,4 млрд долл., или 203,6 млрд руб. (по среднегодовому кур-

су 31,82 руб. за 1 долл. 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 страны 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 выделяемые в бюджетные суммы средств на господдержку могут снижаться. Предложенный выше подход к формированию аграрного бюджета привел бы при росте импортных цен, инфляции, снижении курса рубля к автоматическому увеличению господдержки сельхозпроизводителей.

*Источники средств для господдержки.* В России в последнее десятилетие основным источником средств для совокупной поддержки стали потребители продукции сельского хозяйства. На их долю в 2010 г. приходилось 68,8% совокупной поддержки, а на долю бюджета – лишь 31,2%. В США в совокупной поддержке сельского хозяйства последняя составляла 98%, в ЕС – 86,8%.

В зависимости от проводимой в стране аграрной политики роль разных источников средств в совокупной поддержке сельского хозяйства существенно различается. Распространено мнение, что поддержка сельского хозяйства в России меньше, чем в европейских странах и США, потому что у нас ограниченные возможности и небольшой бюджет. Это верно лишь отчасти. Низкий уровень поддержки сельского хозяйства в России обусловлен не только ее относительной бедностью, но и меньшей долей направляемых на такую поддержку бюджетных средств в ВВП. А это уже следствие аграрной политики и не связано с показателями развития.

В США и ЕС, где в совокупной поддержке высок удельный вес бюджета, она оказывается за счет богатых и в итоге способствует снижению доли расходов на продовольствие в бюджетах бедных семей. Дело в том, что суммы налогов, выплачиваемых богатыми гражданами и юридическими лицами (даже при плоской шкале налогообложения), обычно выше, чем платежи бедняков. Направляя часть налогов на поддержку сельского хозяйства, государство способствует удешевлению продовольствия и сокращению доли расходов на него в бюджетах семей, в первую очередь самых бедных, где она чрезмерно высокая.

В России, наоборот, в совокупной поддержке высок удельный вес потребителей сельхозпродукции, и поддержка оказывается за счет бедных, так как в результате растут цены на продовольствие, что приводит к увеличению доли расходов на продовольствие в бюджетах семей. Поддержка за счет потребителей – это поддержка за счет завышения внутренних цен по сравнению с мировыми. При этом страдают самые бедные семьи, которые платят косвенный налог на продовольствие. Именно спецификой проводимой в стране аграрной политики можно объяснить то, что в России, стране с относительно бедным населением, цены на основные виды продовольствия выше, чем в европейских странах и США. Этим отчасти объясняется и тот факт, что в развитых стра-

нах удельный вес расходов населения на продовольствие составляет 5 – 15%, а в России – около 30%. В самой бедной децильной группе россиян в 2010 г. они составили 50,8% бюджета семьи.

Кроме того, основная часть средств, собираемых с российских потребителей из-за высоких цен на продовольствие, в итоге поступает крупнейшим производителям сельскохозяйственной продукции – агрофирмам и агрохолдингам, перерабатывающим предприятиям, торговым сетям. Это свидетельствует о направленности аграрной политики России.

*Защита аграрного бюджета.* Российский аграрный бюджет не защищен, меняется каждый год и многократно в течение года. Государственная поддержка сельского хозяйства – это приоритетный национальный проект, что предполагает определенные гарантии при формировании бюджета на очередной год. На деле же 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 указываются объемы субсидий по годам планового периода, либо устанавливаются фиксированные ежегодные проценты отчислений в аграрный бюджет. Закон о развитии сельского хозяйства [8] предусматривал разработку плановых показателей финансового обеспечения господдержки на пять лет и включение их в Госпрограмму (ст. 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. Например, в США мероприятия господдержки делятся на обязательные и избираемые (85% всего аграрного бюджета) защищены специальными законами, которые обязывают Конгресс сохранять утвержденный уровень субсидий. Если установлены ставки субсидий на один гектар или стоимость продовольственных талонов на одного бедного, то они сохраняются на период действия закона о государственной поддержке, то есть на 5 лет.

*Гарантии получения господдержки сельхозпроизводителями.* В законодательстве России нет норм, гарантирующих получение субсидий сельхозпроизводителем в случае выполнения им всех установленных нормативно-правовыми документами требований. У государства не возникает обязательств перед сельхозпроизводителем. В США, Канаде и ЕС фермеру гарантированно получение субсидии, если он выполнил установленные требования, у государства возникают обязательства перед фермером. В России сельхозпроизводитель имеет право подать заявку на получение субсидии, но ему могут отказать

по банальной причине – денег нет. Отсутствие гарантии – следствие незащищенности бюджета.

### 3. Разграничение ответственности между центром и регионами.

*Ответственность за господдержку.* В соответствии с Федеральным законом от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» осуществляться она должна за счет средств субъектов РФ. Таким образом, ответственность за поддержку сельского хозяйства возложена на один уровень управления – субъекты РФ. Из этого правила есть два исключения: допускаются субвенции из федерального бюджета<sup>1</sup> на мероприятия, предусмотренные федеральными целевыми программами (ст. 26.3. п. 2.9). Исходя из положений этого закона, финансирование поддержки сельского хозяйства из бюджетов субъектов РФ считается основным, а средства из федерального бюджета именуется софинансированием. И это 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 региональных.

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

*Распределение мероприятий поддержки между уровнями управления.* В некоторых странах используется принцип – одно мероприятие по поддержке сельхозпроизводителей – один источник финансирования (США, ЕС). При этом каждый уровень управления вводит свои мероприятия по поддержке сельского хозяйства и финансирует их осуществление. Как правило, финансирование таких мероприятий из бюджетов других уровней запрещается. Например, в ЕС меры поддержки сельского хозяйства, относимые к янтарной корзине, финансируются из союзного бюджета, и участие национальных бюджетов в таких союзных мероприятиях не допускается. То же самое требование действует в США: мероприятия, финансируемые из федерального бюджета, не могут софинансироваться из бюджетов отдельных штатов.

*Распределение корзин между бюджетами.* В США

<sup>1</sup>В законе говорится именно о «субвенциях». Субвенции – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня на безвозмездной и безвозвратной основах с указанием конкретной цели и на определенный срок. В случае неизрасходования ... субвенции подлежат возврату в бюджет, из которого они были получены» [9]. В этой же работе дано определение: «Субсидии – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня на условиях долевого финансирования целевых расходов». Так как на поддержку сельского хозяйства федеральный бюджет предоставляет бюджетам субъектов РФ средства с указанием конкретной цели, на определенный срок и на условиях долевого финансирования, то они одновременно подходят под оба определения, то есть являются и субвенциями, и субсидиями.

и ЕС из бюджетов субъектов федерации субсидируются преимущественно меры поддержки, относящиеся к зеленой корзине, а из федерального – к янтарной. Меры, относящиеся к янтарной корзине, искажают рынок. Если применяются такие меры, то рынок перестает быть единым. В федеративных государствах и Евросоюзе аграрный рынок является единым, поэтому применение мер янтарной корзины не допускается. Несмотря на однозначный теоретический посыл, в России допускается финансирование мер янтарной корзины из бюджетов субъектов РФ. Даже то, что делается при приеме стран в ВТО, а именно фиксация при вступлении максимальной суммы расходов по мерам янтарной корзины и последующее ее снижение, в России не было сделано. При вступлении в ЕЭП тоже введены ограничения на использование мер поддержки, искажающих рынок. Для субъектов РФ такие ограничения не введены. Во многих субъектах суммы расходов по мерам янтарной корзины растут, в том числе и после вступления России в ЕЭП и ВТО.

Кроме того, по законодательству РФ федеральные власти не наделены полномочиями по ограничению сумм расходов на мероприятия янтарной корзины в субъектах РФ. Это означает, что федеральные органы не смогут гарантировать выполнение обязательств перед ВТО, в частности, ограничить расходы на меры янтарной корзины в 2018 г. в объеме не более 4,4 млрд долл. США, так как в эту сумму входят не только расходы федерального бюджета, но и затраты субъектов РФ, относящиеся к мерам янтарной корзины.

*Софинансирование.* В России и в Канаде выделение средств из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ осуществляется при условии, что субъект тоже выделит из своего бюджета средства на реализацию данного мероприятия. В ряде случаев софинансирование допускается, но не является обязательным. Такой порядок финансирования позволяет федеральным властям разделить с региональными властями ответственность за осуществляемое мероприятие и быть уверенными, что регионы поддерживают данное мероприятие, считая его эффективным.

Софинансирование в РФ порождает огромные трудности, связанные с необходимостью синхронизации решений федеральных и региональных органов власти по выделению и распределению аграрных бюджетов. С этой целью ежегодно принимаются следующие нормативно-правовые акты:

- федеральные и региональные законы о бюджете;
- Госпрограммы РФ и субъектов РФ, поправки к ним;
- постановления Правительства РФ и приказы МСХ РФ по правилам субсидирования;
- соглашения между МСХ РФ и субъектами федерации;
- постановления Правительства и приказы МСХ субъектов РФ;
- решения органов власти субъектов федерации по мерам поддержки, не включенным в Госпрограмму;
- заявки сельхозпроизводителей на субсидии;
- свод заявок по каждому мероприятию, сравнение с планами, корректировка планов;

- распределение субсидий между сельхозпроизводителями;
- выделение субсидий Казначейством;
- отчеты сельхозпроизводителей;
- Национальный доклад.

В США софинансирование не применяется вообще, в ЕС оно не применяется для мер янтарной корзины. Софинансирование применяется в Канаде для всех мер, в ЕС – для мер зеленой корзины, но процедура его применения существенно отличается от российской. В ЕС и Канаде софинансирование означает разделение ответственности между уровнями управления. При этом у каждого уровня возникают обязательства перед сельхозпроизводителем, и нужно в своем бюджете предусмотреть средства на их выполнение. В России ситуация другая. Софинансирование порождает распределение федеральных денег между субъектами, доведение до субъектов РФ лимитов субсидий по каждому мероприятию поддержки наряду с выделением собственных средств субъектами РФ. Возникает немыслимая по сложности и затратам бюрократическая процедура синхронизации решений федерального и регионального уровней.

*Доведение субъектам лимитов субсидий из федерального бюджета.* Распределение средств федерального бюджета между субъектами производится по каждому мероприятию государственной поддержки. Правила распределения утверждаются специальными постановлениями Правительства РФ и приказами Минсельхоза РФ. В указанных нормативно-правовых документах содержатся требования, которые органы власти субъектов РФ должны выполнить, чтобы получить трансферты из федерального бюджета (заключить соглашения с Минсельхозом РФ, выполнить установленные целевые показатели, предусмотреть в бюджете средства на осуществление каждого мероприятия и т.д.). Кроме того, эти документы включают в себя важнейшие требования к распределению полученных субъектами РФ средств между сельхозтоваропроизводителями.

*Распределение лимитов субсидий между сельхозпроизводителями.* Органы власти субъектов РФ к полученным из федерального бюджета средствам на осуществление конкретного мероприятия добавляют собственные средства и распределяют полученную сумму между сельхозпроизводителями. Методики распределения средств разрабатываются и утверждаются каждым субъектом самостоятельно, но с учетом требований, которые содержатся в решениях федеральных органов. Кроме того, во все методики субъектов РФ непременно включается условие лимитированности суммы распределяемых средств. Если лимит исчерпан, то заявка сельхозпроизводителя на субсидии будет отклонена. Таким образом, и у властей субъектов РФ не возникает обязательств по субсидированию сельхозпроизводителей. Последние могут подать заявку на получение субсидий, но гарантии удовлетворения этой заявки в нормативно-правовых актах не предусмотрены.

Распределение лимитированной суммы средств приводит к одной из трех возможных ситуаций:

- к излишку и возврату федеральных средств в российский бюджет. Если сумма заявок сельхоз-

производителей по данному мероприятию меньше лимита, доведенного до субъекта РФ, то излишние федеральные средства должны быть возвращены в федеральный бюджет;

- к недостатку средств для удовлетворения новых заявок по данному мероприятию. Как правило, именно такая ситуация чаще всего имеет место на практике. Четких рекомендаций, что делать в такой ситуации, в федеральных и региональных нормативно-правовых документах нет. Решения принимают по своему усмотрению чиновники, отвечающие за предоставление субсидий. Претенденты на субсидии в такой ситуации могут получить ответ: лимит исчерпан, субсидий на данное мероприятие в текущем году больше нет. В субъекте могут действовать и другие правила удовлетворения субсидий: например, по мере поступления заявок. Иногда заявки аккумулируются до определенного срока, затем лимит субсидий делится на сумму заявок, и для всех ставки снижают пропорционально.

Допускается обращение субъекта РФ в Минсельхоз РФ с просьбой об увеличении суммы средств на данное мероприятие в связи с превышением суммы заявок над плановым лимитом. Минсельхоз РФ ежеквартально перераспределяет средства, направляя их от субъектов, недоиспользующих лимиты, к субъектам, подавшим заявки на увеличение суммы субсидий по данному мероприятию;

- к недостатку средств для удовлетворения потребности по ранее принятым обязательствам государства по выплате субсидий. По целому ряду мероприятий поддержки у государства возникают обязательства по выплате субсидий в течение ряда лет (по субсидированию инвестиционных кредитов – на 8-15 лет, многолетних насаждений – на 4 года). Выделяемых на текущий год лимитов средств в 2012-2013 гг. на выплату субсидий по старым обязательствам у государства не хватало, и на 1 января 2014 г. долг составил 33 млрд руб. [10], основная часть которого (около 80%) приходилась на федеральный бюджет [11].

Установление лимитов средств на выплату субсидий, отсутствие резервных фондов и иных способов удовлетворения заявок всех сельхозпроизводителей, выполнивших установленные Госпрограммой, постановлениями федерального и регионального правительств требования, фактически приводит к ограничению доступа сельхозпроизводителей к мерам государственной поддержки. Во многих случаях ограничения столь жесткие, что фактический доступ к субсидиям получают менее 10% потенциальных претендентов.

#### **4. Мероприятия по защите конкуренции и обеспечению единства аграрного рынка.**

*Разработка правил регулирования применения искажающих рынок мер поддержки.* Формально аграрный рынок России является единым, и использование мер государственной поддержки, искажающих рынок, должно быть запрещено. Однако в российском законодательстве нет положений, запрещающих или ограничивающих использование субъектами РФ мер государственной поддержки, искажающих рынок. Такие меры широко применяются субъектами РФ и оказывают искажающее воздействие на рынки сельскохозяйственной продукции.

Для обеспечения единства аграрного рынка страны целесообразно запретить субъектам РФ применение мер, относящихся к янтарной корзине. Такое ограничение следует из теории регулирования рынков. Оно действует в США, Европейском Союзе и во 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 регионами должен 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 на расходование средств по мерам янтарной корзины для каждого субъекта 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 их рыночный 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. Процедура торговли квотами предложена Н.И. Шагайда [12].

*Отказ от конкурсного распределения субсидий.* Бюджетные средства по отдельным мерам янтарной корзины распределяются между сельхозпроизводителями России на конкурсах (кстати, в ЕС конкурсное распределение этих средств запрещено). В тех случаях, когда бюджетные средства лимитированы и спрос на них явно превышает выделенный лимит, распределение средств проводится на основе конкурсов. Хозяева – победители конкурсов получают субсидии, а остальные участники и неучастники конкурса не получают субсидии. Такой порядок распределения субсидий нарушает равные условия конкуренции. При такой процедуре значительная часть хозяйств, взявших в банке инвестиционные кредиты<sup>2</sup>, лишаются возможности получения субсидий. Нарушаются равные условия конкуренции хозяйств, получивших и не получивших субсидии. В тех случаях, когда конкурс в явном виде не проводится, существует неявный конкурс, так как при недостатке лимитных средств субсидии получает тот, кто раньше подал заявку или предоставил

какие-то иные аргументы в свою пользу.

Конкурсное распределение нарушает закон о защите конкуренции (№135-ФЗ от 26 июля 2006 г.), в котором государственные или муниципальные преференции определены как «предоставление федеральными органами исполнительной власти, органами власти субъектов РФ, ... отдельным хозяйствующим субъектам преимущества, которое обеспечивает им более выгодные условия деятельности...» (ст. 4, п. 20).

Распределение субсидий между сельхозпроизводителями на конкурсах, в результате которых в осуществлении мероприятия участвуют только победители конкурсов, доля которых обычно не превышает нескольких процентов от потенциального числа участников мероприятия, резко нарушает равные условия конкуренции сельхозпроизводителей и искажает рынок. Кроме того, разработка чиновниками конкурсных условий и процедур их проведения значительно повышает уровень коррупции при распределении субсидий.

Очень часто конкурсы проводятся формально и превращаются в раздачу неконтролируемой государством суммы бюджетных средств заранее отобранному физическим и юридическим лицам. Например, 27 октября 2014 г. Минсельхоз России провел конкурс по субсидированию кредитов. На одном заседании был принят к субсидированию 8531 кредитный договор на общую сумму около 400 млрд руб. Можно ли было на одном заседании проанализировать такое количество договоров и принять по ним решения? Принимая решение, комиссия не подсчитала общей суммы обязательств, которые возникли у федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ. По экспертной оценке, комиссия фактически увеличила расходы консолидированного бюджета на сумму 350-400 млрд руб. Подчеркнем, что эти обязательства возникли без решений законодательных и исполнительных органов власти. Погашать их надо будет в течение 15 лет (до 2029 г.). За эти годы сумма может существенно возрасти, так как она зависит от условий договоров кредитования, а эти условия могут быть изменены по соглашениям между банками и заемщиками.

Вызывает удивление и распределение субсидий между претендентами. Пять крупнейших заемщиков получают около 20% всех субсидий. В большинстве субъектов более половины субсидий получит один заемщик. Например, в Чеченской Республике к субсидированию приняты кредитные договора примерно на 3 млрд руб. Все эти субсидии уйдут одному ООО. В Приморском крае 99,6% субсидий получит один московский агрохолдинг. Вполне очевидно, что такое распределение субсидий нарушает равные условия конкуренции. В интересах защиты конкуренции от таких методов распределения субсидий необходимо отказаться.

*Отказ от софинансирования.* 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 (нерадивость или нежелания чиновников) условиям, страдают все сельхозпроизводители региона, в том числе и те, кто выполнил установленные законами и другими нормативно-правовыми актами условия и име-

<sup>2</sup>Сам процесс получения кредита также может предусматривать конкурсный отбор претендентов. Например, при оценке сроков окупаемости кредитов расчет может проводиться с учетом или без учета субсидий. Банки выбирают вариант оценки в зависимости от того, есть ли у претендента предварительная договоренность с руководством субъекта РФ или нет. Вполне понятно, что шансы договориться у фермера значительно меньше, чем, например, у агрохолдинга.

ют право на получение субсидий. Все это нарушает равные условия конкуренции для сельхозпроизводителей из разных регионов.

От института софинансирования мероприятий по поддержке сельхозпроизводителей целесообразно отказаться. В пользу этого говорит и опыт США, ЕС, где софинансирование поддержки сельхозпроизводителей не применяется. Вместе с тем следует отметить, что в ЕС мероприятия по сельскому развитию, как правило, финансируются из общего и национальных бюджетов.

*Отказ от лимитов субсидий.* Доведение до субъектов РФ лимитов субсидий на отдельные мероприятия господдержки сельхозпроизводителей порождает неравные условия конкуренции. Отказаться от лимитов распределения субсидий можно при переходе к несвязанным мерам поддержки. Расчет потребности в субсидиях и выплаты при этом производятся на основе отчетных данных, что позволяет точно определить суммы субсидий по каждому сельхозпроизводителю. Необходимость в доведении лимитов субсидий до субъектов РФ при этом отпадает. По связанным мерам янтарной корзины также возможен отказ от лимитов субсидий и переход к прямому выделению субсидий сельхозпроизводителям, но при этом должны быть созданы резервные фонды на случай отклонения фактических потребностей в субсидиях от плановых, разрешить перераспределение субсидий между разными мероприятиями, компенсацию из бюджета следующего года и т.д.

#### **5. Переход к мерам несвязанной поддержки доходов и инвестиций.**

*Система планирования потребности в субсидиях.* Она существенно 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 меняется по годам в широком диапазоне в силу климатических условий года или многих других причин, точный прогноз потребности в субсидиях на очередной год определить невозможно. Однако в бюджете на каждый год указываются конкретные суммы субсидий на каждое мероприятие. Поэтому фактическая потребность в субсидиях может существенно отклоняться от запланированной. Не созданы необходимые в такой ситуации системы страховых резервов. В связи с этим сельхозпроизводителям, выполнившим все требования Госпрограммы и принятых в связи с ней нормативно-правовых актов, отказывают в выделении субсидий при исчерпании лимитов. Бюджеты субъектов РФ в случае неполного расхода средств обязаны вернуть их в конце года в федеральный бюджет. Все это порождает стремление чиновников субъектов РФ запрашивать как можно больше средств, а при образовании излишков – любой ценой их израсходовать.

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

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

1) Государственная поддержка должна решить две главные задачи: первая – рост сельскохозяйственного производства и его эффективности, обеспечение продовольственной безопасности; вторая – устойчивое сельское развитие. При решении первой задачи объектом поддержки являются сельхозпроизводители, при решении второй – сельское население, инициативные группы и объединения сельского сообщества, муниципалитеты. Для решения каждой из задач используется своя система мер и механизмы их осуществления. В данном разделе рассмотрены только меры поддержки, обеспечивающие рост производства и его эффективности. Несомненно, что в каждом регионе эти меры должны быть дополнены мерами поддержки сельского развития.

2) Для оценки достижения целей господдержки используются специальные индикаторы. В Госпрограмме на 2013-2020 гг. таких индикаторов 82. Проследить зависимость каждого индикатора от субсидий невозможно. Меры Госпрограммы, субсидии и индикаторы не увязаны между собой. Большое количество неравнозначных индикаторов практически лишает чиновников и аналитиков возможности оценить результаты выполнения Госпрограммы и эффективность использования бюджетных средств. В данном разделе рассмотрены только три несвязанные меры поддержки (поддержка доходов растениеводства, животноводства и инвестиций) и три индикатора (стоимость товарной продукции растениеводства, животноводства и инвестиции в основные фонды сельского хозяйства). Отметим, кстати, что все три индикатора включены в Госпрограмму, но они там затерялись.

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.** Ниже предложена процедура поддержки доходов растениеводства, которая позволяет уменьшить затраты на распределение средств, улучшить контроль за использованием субсидий в сотни раз и повысить их отдачу:

1) Распределение субсидий между субъектами РФ и хозяйствами должно проводиться пропорционально стоимости товарной продукции растениеводства. 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) Расчеты проводятся по данным за предыдущий год или в среднем за три года, и ставки субсидий на 1 руб. товарной продукции растениеводства доводятся до сельхозпроизводителей в начале года. Каждый

## Несвязанная поддержка растениеводства\*

Федеральные округа РФ	Отношение расчетных субсидий к фактическим в 2013 г., %				
	в среднем, %	максимум		минимум	
		субъект РФ	%	субъект РФ	%
Центральный	141	ТАМБ	201	ТВЕР	26
Северо-Западный	70	КАЛИ	130	КАРЕ	18
Южный	242	АСТР	519	КАЛМ	61
Северо-Кавказский	169	КАБА	313	ЧЕЧЕ	38
Приволжский	54	МОРД	107	ПЕРМ	17
Уральский	49	КУРГ	68	СВЕР	35
Сибирский	45	КЕМЕ	72	НОВО	34
Дальневосточный	49	ПРИМ	57	ЯКУТ	26

\*В данной и следующей таблицах использованы краткие наименования субъектов РФ. Они включают первые четыре буквы названия. Незначительные отклонения от этого правила есть только для Краснодарского и Красноярского краев.

сельхозпроизводитель сможет рассчитать сумму субсидий и подать заявку на их получение. Никаких сложных методик для этого не требуется.

3) Органы управления смогут быстро проверить заявки и распределить субсидии.

4) Всем сельхозпроизводителям страны будут обеспечены равный доступ к субсидиям и равные условия конкуренции на рынке.

Как изменилось бы распределение субсидий на поддержку доходов растениеводства по субъектам РФ в 2013 г. при переходе от действующей методики к предлагаемой, показано в таблице 1.

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

Как видно из данных таблицы 1, 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 субсидий, чем они получили их фактически в 2013 г. Значительный рост поддержки 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 в настоящее время методика предусматривает распределение 60% субсидий пропорционально посевным площадям. Остальные 40% субсидий распределяются с учетом интенсивности

использования земли. Однако наряду с этим показателем, положительно влияющим на размер субсидий в расчете на 1 га, учитывается и другой показатель – уровень плодородия почв. Чем выше плодородие, тем меньше выделяется субсидий. Факторы интенсивности и плодородия нивелируют влияние друг друга и в итоге субсидии распределяются пропорционально площадям.

**Поддержка доходов животноводства.** В Госпрограмме на 2013-2020 гг. несвязанная поддержка доходов животноводства не предусмотрена. В подпрограмму развития животноводства включено 10 основных мероприятий. Часть из них относится непосредственно к текущей поддержке (поддержка племенного животноводства, производства молока, содержания отдельных видов животных – овец, лошадей, оленей и маралов). Имеется также ряд мероприятий, связанных со стимулированием привлечения кредитов и инвестиционной деятельности. Региональные бюджеты, кроме финансирования федеральных мероприятий, выделяют значительные средства на поддержку производителей отдельных видов продукции животноводства. С 1993 г. функция по государственной поддержке производства отдельных видов продукции и бюджетные средства на эти цели были переданы субъектам РФ. Этот порядок сохранялся до 2013 г., а с 2013 г. федеральный бюджет вновь стал выплачивать субсидии на 1 литр 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 суммы субсидий, которые в действующей Госпрограмме в 2013 г. расходовались на следующие основные мероприятия подпрограммы животноводства:



## Несвязанная поддержка животноводства

Федеральные округа РФ	Отношение расчетных субсидий к фактическим в 2013 г., %				
	в среднем, %	максимум		минимум	
		субъект РФ	%	субъект РФ	%
Центральный	101	РЯЗА	156	БРЯН	29
Северо-Западный	100	НОВГ	199	АРХА	47
Южный	157	АДЫГ	299	КАЛМ	102
Северо-Кавказский	72	СТАВ	172	ЧЕЧЕ	4
Приволжский	101	ПЕНЗ	216	КИРО	59
Уральский	85	ЧЕЛЯ	242	ТЮМЕ	52
Сибирский	131	НОВО	195	ТЫВА	11
Дальневосточный	34	ЕВАО	177	ЯКУТ	16

- субсидии на поддержку племенного животноводства;
- субсидии на 1 литр реализованного молока;
- субсидии на возмещение части затрат по выращиванию маточного поголовья овец и коз;
- субсидии на возмещение части затрат по выращиванию поголовья оленей, маралов и табунных лошадей;
- субсидии на поддержку экономически значимых региональных программ.

Вместо указанных шести основных мероприятий, относящихся к янтарной корзине и искажающих рынок, в Госпрограмму целесообразно ввести одно мероприятие – «несвязанная поддержка доходов животноводства». Распределять субсидии между производителями животноводческой продукции по этой программе целесообразно пропорционально стоимости товарной продукции в предыдущем году.

Как видно из данных таблицы 2, предлагаемый способ распределения субсидий между сельхозпроизводителями 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, но внутри округов произошло бы кардинальное изменение поддержки животноводства по субъектам РФ.

В Центральном федеральном округе 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, 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 ее снижении в Кировской и Ульяновской областях.

В Южном федеральном округе был бы рост господдержки почти в 1,6 раза, в том числе в Адыгее – почти в 3 раза, в Краснодарском крае и Астраханской области – в 1,7 раза. В связи с низкими объ-

емами товарной продукции животноводства почти в 3 раза сократилась бы господдержка в Дальневосточном федеральном округе.

*Несвязанная поддержка инвестиций.* Государственная поддержка 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 всех расходов по Госпрограмме. В 2012 г. на возмещение части платежей по проектам за кредиты было направлено 86 млрд руб. (сумма строк 200, 210, 220, 230 по форме 10 АПК – регион), что составило 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 октября 2013 г., было 25 133 действующих долгосрочных договора. 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. субсидий, перечислено 163 млрд руб., то есть задолженность составила 17 млрд руб. [13]. Отметим, кстати, что эта задолженность выявлена при инвентаризации. В официальных отчетах Минсельхоза России и Национальных докладах о ходе выполнения Госпрограммы за 2008-2013 гг. задолженность даже не упоминается. Более того, во всех отчетах и докладах утверждается, что начисленные и выплаченные субсидии совпадают.

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.

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, це-

лесообразно 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. [14]. Планируемая сумма субсидий на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам и займам на 2013 г. была равна 90 млрд руб. [15].

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

Такой подход упростит администрирование субсидий, так как 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 банков, но также инвестиции 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 производственно-финансовой деятельности на текущий год. Такой подход более справедлив и транспарентен, он уменьшит риск коррупции при распределении государственных субсидий.

В заключение приведем краткие рекомендации, вытекающие из проведенных исследований:

1. Формировать аграрный бюджет в зависимости от продовольственной независимости страны, обеспечить его защиту.
2. Изменить полномочия РФ и субъектов РФ по использованию аграрного бюджета:
  - разграничить ответственность РФ и субъектов РФ перед сельхозпроизводителями по каждому мероприятию;
  - отказаться от бюрократических процедур межбюджетных согласований;
  - гарантировать получение субсидий сельхозпроизводителями.
3. Защитить конкуренцию и единство аграрного рынка страны:
  - отказаться от конкурсного распределения субсидий, софинансирования, доведения лимитов субсидий;
  - запретить или ограничить применение субъектами РФ мероприятий господдержки, искажающих рынок.
4. Перейти к несвязанной поддержке инвестиций, доходов растениеводства и животноводства.

### Литература

1. Опенышев С.П. Об аграрном бюджете на 2003 год. // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2003. – №3. – С. 45.

2. Шагайда Н.И. Оценка бюджетных расходов и бюджетной поддержки сельхозпроизводителей. // АПК: экономика, управление. – 2012. – №12. – С. 14-22.

3. OECD'S PRODUCER SUPPORT ESTIMATE AND RELATED INDICATORS OF AGRICULTURAL SUPPORT. Concepts, Calculations. Interpretation and Use. (The PSE Manual), September 2010 (<http://www.oecd.org/dataoecd/52/5/46193164.pdf>). Paris

4. Узун В.Я. Российская политика поддержки сельского хозяйства и необходимость ее корректировки после вступления в ВТО. // Вопросы экономики. – 2012. – №10. – С. 132-149.

5. Узун В.Я. Особенности господдержки сельского хозяйства в России. // Экономика сельского хозяйства России. – 2012. – №7. – С. 57-64.

6. Борхунов Н. А. и др. Методические рекомендации по определению укрупненных нормативов бюджетного финансирования сельского хозяйства на федеральном и региональном уровнях. М.: 2006. – 34с.

7. ВИКИПЕДИЯ. Статья «Бюджет Европейского союза». <https://ru.wikipedia.org/wiki/>

8. Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» от 29 декабря 2006 г. №264-ФЗ.

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

10. Минсельхоз запросил у правительства 20 млрд рублей на субсидии сельхозпроизводителям. <http://news.mail.ru/economics/19189569/>

11. Кунле М. Чиновники запутались в субсидиях. В сельском хозяйстве назревает кредитный коллапс. <http://www.myasoportal.ru/news/news-branches/chinovniki-zaputalis-v-subsidiyakh-v-selskom-khozyaystve-nazrevaet-kreditnyy-kollaps/>

12. Шагайда Н.И. Федеральная и региональная политика поддержки сельского хозяйства: проблемы синхронизации в условиях ВТО. // АПК: экономика, управление. – 2014. – №11. – С. 9-20.

13. Минсельхоз РФ. Сверка графиков погашения остатков судной задолженности и размера причитающихся субсидий по инвестиционным кредитам. <http://www.mcx.ru/documents/document/show/26593.htm>

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

15. Данные МСХ РФ по форме 46-ГП за 2013 г.

**Аннотация.** В статье дан анализ особенностей формирования и расходования аграрного бюджета в России в сравнении с США, Канадой и ЕС. Выявлены специфические особенности системы мер государственной поддержки сельского хозяйства России, нарушающие условия равной конкуренции в аграрном производстве страны и снижающие эффективность использования бюджетных средств. Предложены меры по изменению системы господдержки, которые помогут устранить выявленные в этой сфере недостатки.

**Ключевые слова:** сельское хозяйство; аграрный бюджет; государственная поддержка; субсидии; сельхозтоваропроизводители; аграрный рынок.

**Abstract.** The article gives the analysis of specific features in forming and spending the agrarian budget in Russia compared with USA, Canada and EU. дан анализ особенностей формирования и расходования аграрного бюджета в России в сравнении с США, Канадой и ЕС. Specific features are revealed within the system of state support measures for agriculture of Russia, which disturb conditions of equal competition in the agrarian production of the country and decrease the efficiency of using budgetary means. Proposed measures for changing the system of the state support will assist in removing the shortages, revealed in that sphere.

**Key words:** agriculture; agrarian budget; state support; subsidies; agricultural commodity producers; agrarian market.

Контактная информация: Узун Василий Якимович (тел. (495) 629-06-28, эл. почта: [vuzun@mail.ru](mailto:vuzun@mail.ru)).