

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации
Федеральное государственное научное учреждение
«РОССИЙСКИЙ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ
ПРОБЛЕМ МЕЛИОРАЦИИ»
(ФГНУ «РосНИИПМ»)

УДК 631.11

В. Н. Щедрин, Г. Т. Балакай, С. М. Васильев, Д. С. Гузыкин,
Т. П. Андреева, А. Н. Бабичев, С. А. Селицкий, Н. И. Балакай,
Л. И. Юрина, Е. А. Бабичева, А. В. Акопян

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ
по разработке федеральной целевой программы
«Развитие мелиорации сельскохозяйственных
земель России на период до 2020 года»

Новочеркасск 2011

Содержание

1 Основные принципы программно-целевого планирования	3
2 Организационный механизм предварительной проработки вопросов разработки проекта Программы	4
3 Организационно-экономический механизм управления реализацией Программы	10
4 Общее управление реализацией Программы	12
5 Механизм определения источников финансирования	16
6 Предложения по поэтапной реализации Программы	18
7 Дирекции по текущему управлению реализацией Программы	19
8 Концептуальные положения по мелиорации земель при вступлении России в ВТО	26
Приложение 1	32

Разработка Программы производится после рассмотрения и утверждения Концепции Правительством России с указанием источников финансирования и условий государственной поддержки сельхозтоваропроизводителей. В настоящий момент Концепция не принята Правительством России, поэтому для ускорения процесса разработки Программы в данной работе приводятся предложения ФГНУ «РосНИИПМ», которые могут быть использованы для предварительной проработки вопросов и ускорения разработки проекта федеральной целевой программы «Развитие мелиорации сельскохозяйственных земель России на период до 2020 года» (далее – Программы).

1 Основные принципы программно-целевого планирования

В соответствии с действующей системой нормативов по разработке и реализации федеральных целевых программ основными принципами программно-целевого планирования являются:

- обоснование целей и приоритетов развития, формирование программ достижения целей в условиях ограниченности финансовых ресурсов и специфики организационно-хозяйственных условий региона;
- учет сочетания интересов государства, общества и субъектов рынка;
- индикативность программных мероприятий, подразумевающая рекомендательность их выполнения, стимулируемую индикаторами целевых программ.

В сложившейся рыночной экономике целевая программа не может быть директивной, она должна носить индикативный характер, но в то же время содержать механизм ее практической реализации участниками Программы, т.е. сельхозтоваропроизводителями – субъектами рынка – и распорядителями бюджетных средств федерального и регионального уровней.

Индикативный характер программы обеспечивается использованием принципа взаимной мотивации названных участников экономических отношений к инициированию располагаемых средств для развития объектов

планирования; элементами механизма реализации в этом случае должны стать:

- система законодательно утвержденных индикаторов Программы, стимулирующих сельхозтоваропроизводителей и распорядителей бюджетных средств;

- договорные отношения между федеральными и региональными органами, определяющие размеры бюджетных субсидий на выполнение программных мероприятий, показатели планируемого развития мелиоративных фондов, производства дополнительной продукции, расширения базы налогообложения, меры ответственности за соблюдением договорных обязательств;

- договорные отношения региональных структур с собственниками мелиорируемых земель, содержащие обязательства сторон по софинансированию мелиоративных мероприятий, производству продукции для государственных нужд, по развитию основных фондов, инфраструктуры и социальной сферы сельских местностей.

2 Организационный механизм предварительной проработки вопросов разработки проекта Программы

Основной целью предварительного этапа должна быть разработка проекта и внедрение механизма реализации Программы, являющегося, во многом, механизмом привлечения внебюджетных (собственных и кредитных) средств хозяйств, средств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ.

В целях накопления информации и обоснования объемов инвестиций на модернизацию, реконструкцию и новое строительство мелиоративных системы и проведение мелиоративных мероприятий по субъектам РФ, ФГНУ «РосНИИПМ» предлагает до утверждения Концепции Правительством РФ начать работу по формированию планов восстановления мелиорированных земель на основе разработки и рассылки Минсельхозом Рос-

сии опросных листов (приложение 1) в администрации субъектов РФ и сбора данных по сельхозпредприятиям субъекта.

Сбор и анализ полученных данных из субъектов РФ позволит уточнить состояние мелиоративной сети и мелиорированных земель, установить предварительную потребность в объемах работ, ожидаемых объемах финансирования из регионального бюджета и внебюджета, объемах производства продукции на мелиорированных землях.

Сравнение показателей производства объемов продукции определенных Программой с объемами возможного производства продукции субъектами РФ (по данным опросного листа) позволит установить возможность выполнения индикаторов Программы.

При несоответствии потребности и возможности производства сельскохозяйственной продукции в соответствии с Программой потребуется принятие дополнительных мер по стимулированию привлечения внебюджетных инвестиций в отдельные регионы. Опрос и согласование объемов бюджетного финансирования, возможно, будет проводиться в несколько этапов, пока не будет достигнут положительный баланс потребности и объемов производства сельскохозяйственной продукции, предусмотренной Программой.

При этом в качестве рычагов повышения привлекательности и заинтересованности инвесторов в увеличении объемов инвестиций в мелиорацию (в конкретных регионах) может выступать система государственной поддержки. Состав системы государственной поддержки выполнения Программы, приведенной в Концепции ФЦП (МСХ РФ, РАСХН, 2010 г., раздел VII «Объемы и источники финансирования»), по нашему мнению, должен быть значительно расширен за счет мероприятий по повышению инвестиционного потенциала и укреплению финансовой устойчивости хозяйств на мелиорируемых землях, на которые Концепцией возлагается выделение до 40 % внебюджетных средств на финансирование внутрихозяйственных мероприятий.

Вопрос о выделении субсидий из федерального и регионального бюджетов на компенсацию части затрат сельхозтоваропроизводителей на строительство, реконструкцию и техническое перевооружение внутрихозяйственных мелиоративных сетей должен получить законодательную поддержку в увязке с мерами по повышению потенциала собственных и кредитных средств хозяйств. К числу этих основных мер относятся:

- реструктуризация задолженности хозяйств под гарантии государственной поддержки (пролонгация сроков погашения долгов, изменение условий и процентов выплаты и др.);

- освобождение от налогообложения направляемой на мелиоративные цели прибыли хозяйств и внешних инвесторов;

- освобождение сельхозтоваропроизводителей от оплаты налогов на мелиорируемые земли;

- заключение с хозяйствами договоров на госпоставки сельхозпродукции в объемах и ценах реализации, обеспечивающих рентабельность сельхозпроизводства (на уровне 25-30 %), при которой возможно формирование фондов развития хозяйств и, соответственно, выделение ими средств на мелиоративные мероприятия; проведение продовольственных инвентаризаций на мясомолочную продукцию;

- государственная поддержка мер по созданию кредитных кооперативов хозяйств для консолидации средств хозяйств;

- доленое государственное обслуживание кредитов, привлекаемых кооперативами и отдельными юридическими лицами для выполнения мероприятий Программы;

- создание страховых резервов по кредитным обязательствам кооперативов и хозяйств;

- льготное страхование текущего сельхозпроизводства и лизинга, льготное инвестиционное и земельно-ипотечное кредитование мелиоративных затрат сельхозтоваропроизводителей с бюджетным субсидированием процентных ставок;

- участие бюджетов в долевом финансировании затрат по объектам животноводства, кормопроизводства, инфраструктуры, жилищного строительства и соцкультбыта;

- государственная институциональная поддержка мер по включению мелиоративных мероприятий на внутрихозяйственных системах в действующие региональные программы развития АПК, в рамках которых законодательными нормами предусмотрено участие федерального и регионального бюджетов;

- организация одноразовых финансовых траншей для дотационных регионов и хозяйств в случаях необходимости покрытия текущих дефицитов финансирования Программы.

Приведенные меры являются основными элементами механизма стимулирования частного бизнеса (инвесторов, сельхозтоваропроизводителей к инвестированию мероприятий) на внутрихозяйственных оросительных системах. Будучи по своей экономической сути преференциями (государственными льготами) они носят сугубо адресный характер, т.е. предоставляются конкретным субъектам экономических отношений, оговоренных договорами и госконтрактами (МСХ РФ с регионами, регионов с конкретными хозяйствами). Реализация приведенных мер имеет целью формирование в хозяйствах инвестиционно ориентированных бюджетов (рисунок 1).

При этом необходимо учитывать и финансовое состояние субъектов РФ, так как возможности регионов доноров и регионов реципиентов различны. Поэтому в ходе разработки проекта Программы, возможно, придется несколько раз корректировать для регионов объемы финансирования и объемы долевого софинансирования из бюджета РФ, регионального бюджета и внебюджета для достижения конечной цели – обеспечение продовольственной безопасности страны.



Рисунок 1 – Схема формирования инвестиционных бюджетов хозяйств в условиях реализации мер государственной поддержки мероприятий на внутрихозяйственных мелиоративных системах

Выявление регионов-доноров и регионов реципиентов на всех уровнях разработки и реализации программы должно осуществляться путем генерирования сценариев плановой среды региона и осуществляется программными модулями, обеспечивающими выборку и формирование данных для оценки потоков средств по фазам развития мелиоративных проектов (условий и схем финансирования, показателей действующего и прогнозируемого налогового режима, цен и объемов реализации продукции, индексов инфляции на производимую продукцию и ее себестоимость, ставок рефинансирования, коэффициентов дисконтирования и других); отраслевых данных по текущей и прогнозируемой обеспеченности финансовыми и материально-техническими ресурсами, техническому и мелиоративному состоянию систем, продуктивности мелиорируемых угодий; обоснованных в правовом, структурном и технологическом отношении вариантов выборочной реконструкции.

В основу узловых плановых процедур могут быть положены схемы определения эффективности инвестиций на уровне хозяйств, мелиоративных систем, регионов, включая оценочные процедуры для технологически взаимосвязанных мелиоративных объектов государственных и частных форм собственности. При этом в качестве алгоритмов планируется использовать методы приближенного анализа сценариев развития мелиорации и экономико-математического моделирования, обеспечивающие учет изменений плановой среды и топологию конкретных технических схем.

По завершению инвестиционных расчетов проводится этап комплексной оценки получаемых решений; на этом этапе оценивается степень согласованности финансовых интересов участников инвестиционного процесса, достигаемой в результате реализации планов восстановления, реконструкции и строительства мелиоративных объектов в анализируемых регионах. Условия согласования баланса эффективности вложений для хозяйств и внешних инвесторов формируются в виде соотношений между периодами возмещения бюджетных вложений, ссудных средств и ассигно-

ваний из средств хозяйств налоговыми поступлениями, остаточной прибылью хозяйств, объемами инвестирования из внешних (в т.ч. государственных) источников. По результатам проверки указанных условий корректируются стратегии инвестирования и реализации проектов Программы.

3 Организационно-экономический механизм управления реализацией Программы

В условиях действия рассматриваемого организационно-экономического механизма, собственники мелиорируемых земель организуют управление развитием основных фондов с ориентацией не только на сигналы рынка (конъюнктуру, емкость и др.), но и на стимулирующие индикаторы (государственные гарантии по софинансированию мероприятий на внутрихозяйственных сетях, по налоговым льготам и др.). Кроме того, ведущий фактор развития – участие бюджетов в покрытии расходов по мелиоративным мероприятиям – оказывает иницирующее воздействие на инвестиционный потенциал целевой Программы путем привлечения дополнительных внебюджетных средств, средств коммерческих предприятий и банковского кредита. При этом интересы государства обеспечиваются упрочением продовольственной безопасности, увеличением налогооблагаемой базы за счет интенсификации сельхозпроизводства на мелиорируемых землях, улучшением социально-экономической обстановки в регионах.

Изложенные методические положения по реализации Программных мероприятий обуславливают цели, направления деятельности, задачи федеральных, региональных, муниципальных органов и хозяйств как участников Программы.

Основной целью предварительного этапа должна быть разработка и внедрение механизма реализации Программы, являющегося, во многом, механизмом привлечения внебюджетных (собственных и кредитных) средств хозяйств, средств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ.

Для реализации названной цели на федеральные органы должно быть возложено решение следующих задач:

1 Разработка блока стимулирующих индикаторов для каждого конкретно взятого региона (при необходимости – муниципалитета и хозяйства) и придание ему на федеральном правительственном уровне статуса индивидуального (на период действия Программы) государственного правового акта.

2 Определение и утверждение на уровне Правительства РФ дополнительных объемов продукции, необходимых для обеспечения продовольственной безопасности страны (объемов продовольственного Госконтракта) с правом поставки продукции по госзаказам и свободной реализацией продукции по усмотрению его производителя.

3 Формирование условий и проведение конкурса регионов на участие в выполнении продовольственного Госконтракта.

4 Заключение договоров о намерениях между представителем федерального правительства и регионами.

5 Программа должна корреспондироваться с ФЦП «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006-2010 гг. и на период до 2013 года»; Программой «Социальное развитие села до 2012 года»; приоритетным национальным проектом «Развитие АПК»; Водной стратегией Российской Федерации на период до 2020 года и др. с внесением соответствующих корректив.

На региональные органы исполнительной власти должны быть возложены следующие задачи:

1 Проведение конкурса сельхозтоваропроизводителей на участие в выполнении программы и продовольственного Госконтракта (на уровне муниципальных образований и хозяйств).

2 Отбор исполнителей продовольственного Госконтракта; заключение с каждым из исполнителей договора на поставку части продовольствия для государственных нужд, определяющего объемы поставок и условия финансирования программных мелиоративных мероприятий.

3 Реализация целевой программы на основе заключенных с исполнителями Государственных контрактов (включая анализ хода реализации, корректировки целевой программы с учетом располагаемых средств из бюджетных и внебюджетных источников).

4 Заключения договоров о намерениях между сельхозтоваропроизводителями и регионами.

5 Согласование текущих корректировок целевой программы с государственным Заказчиком и Минсельхозом РФ.

4 Общее управление реализацией Программы

Общее управление реализацией целевой программы возлагается на руководителя федерального органа исполнительной власти, определяемого Постановлением Правительства РФ государственным заказчиком (руководителем) целевой программы (п. 32 Порядка разработки и реализации федеральных целевых программ...).

До начала реализации целевой программы государственный заказчик разрабатывает Положение об управлении реализацией целевой программы, определяющее, в частности (п. 32), порядок формирования организационно-финансового плана реализации целевой программы.

При формировании организационно-финансового плана предлагается учитывать следующие положения принципиального характера (пп. 1 и 2).

1 Неотъемлемой частью организационно-финансового плана является система стимулирующих и целевых (отчетных) индикаторов целевой программы, включающая, в части стимулирования сельхозтоваропроизводителей: государственные гарантии по софинансированию из федерального и регионального бюджетов; по залоговым операциям хозяйств и повышению доступности кредитов; по налоговым льготам и субсидированию текущего сельхозпроизводства; по обеспечению рентабельности при реализации продукции путем организации Госконтрактов на поставку продукции для государственных нужд, продовольственных интервенций и ценового регулирования.

Стимулирование бюджетов обеспечивается такими стимулирующими индикаторами, как увеличение базы налогообложения при использовании мелиоративных технологий, планируемый рост вкладов в покрытие региональных дефицитов производства сельскохозяйственной продукции, в особенности по таким направлениям, как орошаемое кормопроизводство, возделывание влаголюбивых культур (овощей, риса, сои и других). Быстрая окупаемость затрат по названным направлениям обеспечивает возможность рефинансирования и организации специальных фондов развития мелиорации с целью снижения нагрузки на бюджеты, что отвечает требованию п. 25 Порядка разработки и реализации целевых программ.

Разрабатываемая система стимулирующих индикаторов по составу и количественным уровням показателей должна быть адаптируемой к условиям субъектов РФ, районов (муниципальных образований), хозяйствующих субъектов в границах гидромелиоративных систем (с учетом организационно-хозяйственных условий, специализации и показателей сельхозпроизводства, финансового состояния хозяйств, уровня доступности кредитов, показателей развития инфраструктуры и социальной сферы, демографической ситуации и т.д.).

2 Одновременно со стимулирующими индикаторами государственный заказчик обеспечивает разработку отчетных индикаторов, служащих текущими и конечными измерителями хода и результатов выполнения целевой программы; к их числу относятся удельные (на 1 га вводимой площади, на 1 км транспортирующей и напорной сети) и объемные показатели планируемого производства (прироста производства) товарной продукции, планируемые данные по компенсации бюджетных затрат налоговыми поступлениями, показатели развития инфраструктуры и социальной сферы.

Разработанная система стимулирующих и отчетных индикаторов согласовывается госзаказчиком с Минэкономразвития РФ и представляется на утверждение Правительству РФ; после утверждения система стимулирующих и отчетных индикаторов рассматривается в качестве индивиду-

альных (на период реализации целевой программы) государственных правовых актов, необходимых для выполнения программных мероприятий (пп. 7, 10 Порядка).

Утвержденная система индикаторов используется госзаказчиком в качестве ведущего элемента формируемого механизма привлечения внебюджетных средств и средств субъектов РФ для реализации программных мероприятий. Предлагаемый механизм привлечения средств включает следующие операции (рисунок 2):

- на предварительном этапе госзаказчик совместно с Минсельхозом РФ и Минсельхозами регионов проводит конкурс регионов с целью согласования объемных показателей продовольственного Госконтракта и выбора потенциальных исполнителей программных мероприятий; по результатам конкурса заключаются Договоры (Соглашения) о намерениях с региональными Минсельхозами на реализацию мероприятий целевой программы;

- на этапе формирования проекта целевой программы проводятся конкурсы на уровне муниципальных образований и хозяйствующих субъектов; при этом выполнение программных мероприятий планируется посредством их реализации в составе региональных программ развития АПК или мелиорации, что обусловлено законодательными нормами и условиями предоставления государственной инвестиционной поддержки (в рамках региональных программ, при наличии у хозяйств достаточных средств для долевого финансирования); по результатам конкурса осуществляется отбор исполнителей продовольственного Госконтракта; с каждым из исполнителей заключается Госконтракт на производство и поставку части продовольствия для федеральных государственных нужд, регулирующий отношения при выполнении Контракта и условия финансирования мероприятий из средств регионального бюджета и внебюджетных источников (из целевых отчислений от прибыли сельхозпредприятий и их заемных средств, п. 24 Порядка).

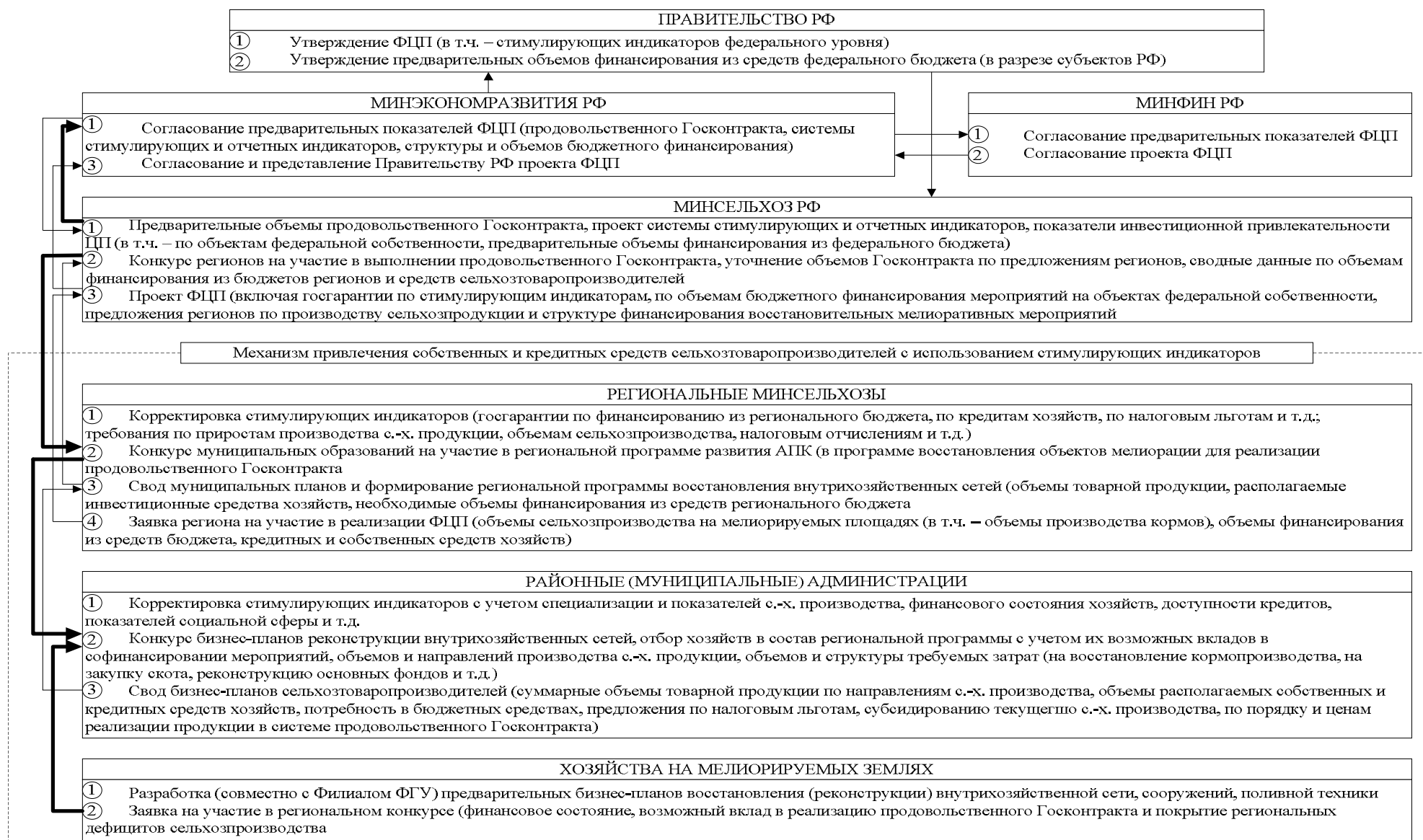


Рисунок 2 – Механизм привлечения инвестиционных средств для реализации Программы

Реализация целевой программы осуществляется на основе заключенных с исполнителями Государственных контрактов, текущее управление реализацией целевой программы (включая организацию проектно-изыскательских и строительно-монтажных работ, анализ хода реализации, необходимые корректировки программы, предоставление материалов государственной статотчетности и т.д.) выполняется государственным заказчиком и (или) Дирекцией с учетом требований пп. 33-38 Порядка разработки и реализации целевых программ.

До момента утверждения Программы Правительством РФ организацией ее разработки занимается государственная организация в лице МСХ РФ и МСХ регионов с привлечением ученых и специалистов. После утверждения Программы ход ее исполнения контролируется Дирекцией (представители субъектов Федерации и Госзаказчик ФЦП) на федеральном и региональном уровнях.

Дирекция должна иметь свой устав (положение) утвержденный на уровне Министерства или Правительства.

5 Механизм определения источников финансирования

Финансирование мероприятий программы намечено осуществлять за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и средств внебюджетных источников.

Механизм реализации Программы предусматривает как прямое выделение государственных инвестиций на строительство и реконструкцию объектов мелиорации, и проведение НИОКР, так и оказание государственной поддержки в отношении отдельных мероприятий учитывающих специфику региона. Блок-схема механизм привлечения инвестиционных средств для реализации Программы приведена на рисунке 2.

На государственных мелиоративных системах за счет средств федерального бюджета Программой предусматривается финансирование строительства и реконструкции межхозяйственных мелиоративных систем и сооружений, имеющих межрегиональное и региональное значение, а также

крупные водохозяйственные объекты межрегионального значения, обеспечивающие функционирование мелиоративных систем. Указанные объекты включаются в перечень строек и объектов для федеральных государственных нужд, финансируемых за счет государственных капитальных вложений.

Так как функционирование крупных государственных мелиоративных систем требует гораздо большего объема капитальных вложений, чем системы, использующие ресурс местного стока, то за счет средств федерального бюджета предполагается финансирование мероприятий Программы, касающихся межрегиональной и межхозяйственной частей мелиоративных систем.

На системах использующих ресурсы местного стока и в регионах с избыточным увлажнением за счет средств федерального бюджета финансируются работы по регулированию водоисточников и водоприемников федеральных форм собственности, реконструкции проводящих межхозяйственных каналов, реконструкции дамб обвалования и перекачивающих насосных станций межхозяйственного значения.

Увеличение числа мелиорируемых площадей, за счет ресурсов местного стока, в каждом регионе является одним из основных индикаторов эффективности привлечения средств бюджетов субъектов РФ и внебюджетных источников.

Финансирование указанных работ за счет средств федерального бюджета стимулирует привлечение средств бюджетов субъектов РФ и средств внебюджетных источников для проведения мелиоративных внутрихозяйственных мероприятий в зоне влияния межхозяйственной магистральной сети.

В комплексных проектах мелиорации следует предусматривать выполнение всех видов мелиоративных работ за счет проведения всего комплекса по окультуриванию сельскохозяйственных угодий, что стимулирует привлечение средств бюджетов субъектов РФ.

Прогнозные объемы средств бюджетов субъектов РФ и внебюджет-

ных источников, направляемых на финансирование мероприятий Программы, определяются в региональных программах и соглашениях (договорах), заключаемых МСХ РФ с органами исполнительной власти субъектов РФ. При формировании годовых лимитов финансирования мероприятий Программы за счет средств федерального бюджета учитываются фактические объемы финансирования за счет средств бюджетов субъектов РФ и внебюджетных источников.

Финансирование мероприятий Программы за счет средств федерального бюджета предполагается осуществлять только при условии встречного выделения средств из бюджетов субъектов РФ и внебюджетных источников для финансирования строительства и реконструкции объектов соответствующей формы собственности. При уменьшении согласованных объемов финансирования субъектами РФ пропорционально сокращаются средства федерального бюджета. По этому показателю ежегодно производится корректировка бюджетного финансирования.

6 Предложения по поэтапной реализации Программы

Порядок реализации Программы должен осуществляться поэтапно следующим образом:

- определение дефицита объемов продукции, необходимых для достижения продовольственной безопасности (Правительство РФ);
- определение объемов и стоимости работ по восстановлению или реконструкции мелиоративных систем (их частей) межрегионального, межхозяйственного значения по каждому региону (региональные ФГУ мелиоводхозы по заданию Депмелиорации МСХ РФ (Госзаказчик ФЦП);
- интеграция, корректировка показателей и индикаторов Программы с другими действующими ФЦП (Госзаказчик);
- разработка (формирование) блока стимулирующих индикаторов на федеральном уровне и придание им статуса государственных правовых актов (Правительство РФ);

- формирование условий проведения конкурса регионов на участие в выполнении продовольственного Госконтракта (Госзаказчик ФЦП);
- заключение договоров о намерениях между сельхозтоваропроизводителями, представителями субъектов Федерации и Госзаказчиком ФЦП (Объединенная Дирекция);
- проведение конкурсов сельхозтоваропроизводителей на участие в программе восстановления и нового строительства объектов мелиорации и выполнении продовольственного Госконтракта (на уровне муниципальных образований и регионов, ФГУ субъектов РФ);
- заключение договоров на Госпоставки с сельхозтоваропроизводителями, определяющих объемы поставок, условия софинансирования и кредитования из средств бюджетных и внебюджетных источников;
- реализация целевой программы на основе заключенных Госконтрактов (анализ состояния, корректировка показателей по отчетным данным и т.д.);
- проведение государственных интервенций на мясомолочную продукцию для повышения рентабельности предприятий сельхозтоваропроизводителей до 20-25 % и привлечения внебюджетных инвестиций.

7 Дирекции по текущему управлению реализацией Программы

Текущее управление реализацией Программы осуществляется государственным заказчиком-координатором и региональными дирекциями по мелиоративному строительству. Заказчиком-координатором определяется руководитель создаваемого для реализации этих функций структурного подразделения МСХ РФ.

На этом этапе разработки и утверждения проекта Программы, заказчик-координатор организует разработку проекта ФЦП, согласование перечня мероприятий и ресурсной части Программы с Минэкономразвития и Минфином, экспертизу Программы и рассмотрение Правительством РФ. После утверждения Программы координирует деятельность региональных

дирекций по мелиоративному строительству, необходимость создания которых диктуется следующими соображениями.

Принимая во внимание различный (государственный и частный) статус элементов мелиоративных систем, неустойчивое финансовое состояние сельхозтоваропроизводителей, другие негативные организационно-экономические условия следует, по нашему мнению, учитывать возможную неритмичность софинансирования мероприятий Программы из смешанных источников. В этой ситуации процессы реконструкции и развития мелиоративных систем становятся связанными с ходом формирования реальных бюджетов инвестиционных проектов, включаемых в состав Программы. Перебои с финансированием могут привести к пересмотру ранее принятых проектно-технологических решений, в частности к переходу к выборочной реконструкции в хозяйствах, способных участвовать в софинансировании мероприятий. Названные и другие проблемы организации планового финансирования и контроля использования финансовых средств, координации проектных работ, реализации планов строительства подрядными строительными организациями – должны решаться вновь создаваемыми региональными дирекциями по мелиоративному строительству (ДМС).

Региональные дирекции, создаваемые в установленном порядке Правительством РФ в виде государственных учреждений, следует организовывать на базе (или при) федеральных государственных учреждений по мелиорации земель (ФГУ), имеющих достаточный опыт работы с проектными и строительными организациями. Региональные дирекции наделяются правами заказчика проектных и строительных работ, действующих на основе государственных контрактов с исполнителями – проектными и строительномонтажными организациями (по объектам государственной собственности), а также с хозяйствами-водопотребителями (в части организации проектирования и строительства внутрихозяйственных систем, софинансирования ме-

роприятий, поставок продовольствия для государственных нужд) в соответствие с заключенными государственными контрактами.

Учитывая неустойчивость финансового состояния сельхозтоваропроизводителей, их большое число в границах гидромелиоративных систем и организационную разобщенность, представляется целесообразным создание ассоциаций хозяйств-водопотребителей (АХВ), выполняющих функции консолидации финансовых средств хозяйств и заключения (на правах юридического лица) договоров с дирекциями, проектными и строительно-монтажными организациями.

На период становления АХВ нуждаются во всесторонней государственной поддержке, являющейся экономической основой стимулирующих индикаторов программы. К числу мер государственной поддержки могут быть отнесены меры по созданию из средств бюджетов уставного (базового) капитала ассоциаций, представление льготных долгосрочных бюджетных кредитов, долевое государственное обслуживание кредитов, привлекаемых АХВ для выполнения мероприятий Программы, создание страховых резервов по кредитным обязательствам ассоциаций и отдельных хозяйств.

Ассоциации хозяйств (АХВ), региональные дирекции по мелиоративному строительству (ДМС) и непосредственные исполнители Программы – проектные и строительные организации – на этапе проектирования мероприятий выполняют следующие функции.

Дирекции по мелиоративному строительству:

1) подготавливают (совместно с региональными проектными и научно-исследовательскими организациями) и представляют Минсельхозу и Минэкономразвития РФ технико-экономические обоснования для включения объектов государственной собственности (магистральных каналов, НС, сооружений и др.) в настоящую Программу (данные о размерах и специализации обслуживаемых объектами массивов орошения, показатели планируемого прироста продуктивности и производства товарной продук-

ции, данные о народнохозяйственной и бюджетной эффективности выделяемых инвестиций и др.);

2) проводят мероприятия по включению частных внутрихозяйственных систем в Программу, для чего:

- организуют разработку бизнес-планов строительства или реконструкции поливных сетей хозяйств (совместно с АХВ, обеспечивающими софинансирование проектных работ); в ходе проектирования используются имеющиеся материалы Филиалов ФГУ, фондовые материалы проектно-изыскательских работ, данные Мелиоративного кадастра, Гипроземов, региональных центров химизации;

- подготавливают необходимые обосновывающие материалы (показатели инвестиционной привлекательности объектов при выполнении таких, например, подпрограмм, как «Животноводство», «Кормопроизводство», «Овощеводство», данные о перспективе покрытия дефицитов и вкладе в продовольственную безопасность, показатели повышения конкурентоспособности продукции и окупаемости вкладываемых бюджетных средств и др.);

- определяют прогнозные оценки собственных инвестиционных средств хозяйств в границах гидромелиоративных систем путем обобщения и анализа имеющихся данных о динамике их прибыли, рентабельности, фонде развития, кредиторской задолженности хозяйств на мелиорируемых землях (рисунок 3);

- при недостаточности инвестиционных средств хозяйств разрабатываются материалы по обоснованию господдержки; с этой целью проводятся вариантыные расчеты с применением финансовой модели проекта, подтверждающие невозможность реализации проекта без государственной поддержки по нормированным показателям (отрицательному значению чистой стоимости проекта, длительности срока окупаемости вложений и другим);



Рисунок 3 – Схема определения прогнозных оценок инвестиционных средств хозяйств

- кредитные ресурсы хозяйств оцениваются с привлечением следующих данных: о возможности хозяйств-заемщиков выполнять залоговые требования коммерческих банков, о включении заемщиков в утвержденные списки претендентов на субсидируемые кредиты, о наличии хозяйств-заемщиков в составе кредитных потребительских кооперативов.

По полученным данным, дирекции совместно с районными администрациями и региональными Минсельхозами готовят материалы для участия в межрегиональном конкурсе на выполнение Программы и продовольственного Госконтракта (включающие суммарные объемы товарной продукции по направлениям сельскохозяйственного производства на мелиорируемых площадях (в т.ч. объемы производства кормов и животноводческой продукции), объемы располагаемых собственных и кредитных средств хозяйств, потребность в бюджетных вложениях, предложения по стимулирующим индикаторам с учетом специализации и финансового состояния хозяйств, доступности кредитов, вклады в продовольственную безопасность и реализацию продовольственного Госконтракта).

При нехватке средств для выполнения мероприятий по реконструкции или строительству отдельных объектов Программы региональные ДМС организуют корректировку соответствующих проектов и разработку стройфинпланов (бизнес-планы), включающих объекты, укладываемые по затратам в располагаемые ресурсы с учетом источников их финансирования; планы выборочного строительства образуют очереди строительства, технические параметры очередей разрабатываются проектной организацией.

Ассоциации хозяйств (АХВ) или отдельные крупно-товарные хозяйства на стадии разработки проектов мелиорации земель в составе Программы выполняют следующие мероприятия:

- предоставляют региональным ДМС заявки на конкурс хозяйств-претендентов на выполнение продовольственного Госконтракта и Программы мелиорации земель;

- готовят совместно с проектными организациями технические задания на разработку конструкторско-технологических решений в составе бизнес-планов реконструкции (строительства) внутрихозяйственных систем (с учетом требований действующего норматива по разработке одностадийных рабочих проектов (СНиП 2.06.03-85));

- представляют ДМС план финансирования проектно-изыскательских и строительно-монтажных работ, обеспечивают реализацию утвержденного ДМС стройфинплана в части финансирования (софинансирования) мелиоративных мероприятий по внутривладельческим оросительным (осушительным) сетям.

Государственные учреждения по проектированию объектов мелиорации обеспечивают разработку рабочих проектов строительства (реконструкции) орошаемых участков в хозяйствах (в составе бизнес-планов) и проектов (рабочих проектов) мелиоративных систем, включенных в Государственный заказ (титульный список) на проектирование объектов мелиорации в составе настоящей Программы. С этой целью проектные учреждения выполняют следующие мероприятия:

- осуществляют свод бизнес-планов хозяйств, включенных по результатам региональных конкурсов в состав исполнителей продовольственного Госконтракта и Программы мелиорация земель; по результатам свода в разрезе мелиоративных систем уточняются следующие показатели: стадийность проектирования, виды и особые условия строительства, структура финансирования, составы очередей и пусковых комплексов, общая мощность массивов орошения (осушения), стоимость строительства, основные технико-экономические данные проектов;

- по фондовым материалам региональных ФГУ, гидрогеолого-мелиоративных экспедиций, проектных институтов (по показателям технического и мелиоративного состояния, почвенного плодородия в границах мелиоративных систем), а также по материалам проводимых НИР обосновывают проектные решения по основным сооружениям, оросительной (осушительной) межхозяйственной и внутривладельческой сети, по объектам сельскохозяйственного строительства (в том числе: по очередям, пусковым комплексам, по объектам выборочной реконструкции, по мелиоративным системам в целом);

- представляют на согласование региональным дирекциям предло-

жения по структуре финансирования проектов, очередей и пусковых комплексов, обосновывающие показатели народнохозяйственной, бюджетной и коммерческой эффективности проектов.

8 Концептуальные положения по мелиорации земель при вступлении России в ВТО

Вступление России во Всемирную торговую организацию (ВТО) накладывает определенные ограничения на внутреннюю сельскохозяйственную политику и господдержку через целевые программы.

Став членом этой организации, Россия будет вынуждена принять и выполнять обязательства по доступу продовольствия из других стран на свой рынок, ограничению финансирования некоторых мер внутренней поддержки и экспортного субсидирования сельскохозяйственных товаров. Поэтому возможности применения государством существующих мер реализации Программы и поддержки сельхозтоваропроизводителей зависят от конкретных условий присоединения к ВТО.

Все меры поддержки классифицируются на основе главного критерия (ВТО): их «искажающего» влияния на торговлю и производство. Соответственно, в так называемую «зеленую корзину» включены программы, в минимальной степени искажающие торговлю или производство, в т.ч. и мелиорация земель. Мелиорация земель осуществляется в целях обеспечения гарантированного производства сельскохозяйственной продукции *на территориях с неблагоприятными условиями* на основе сохранения и повышения плодородия земель, а также создания необходимых условий для вовлечения в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых и малопродуктивных земель и формирования рациональной структуры земельных угодий.

Эти меры государственной поддержки финансируются из государственного бюджета и не имеют следствием поддержание цен производителей (научные исследования, подготовка кадров, информационно-консультационное обслуживание, ветеринарные и фитосанитарные меро-

приятия, распространение рыночной информации, развитие инфраструктуры (без эксплуатационных расходов), продовольственные резервы, страхование, экологические и региональные программы, поддержка доходов производителей, не связанная с объемом производства (рисунок 4).

Позиция российской стороны была обоснована предполагаемыми среднегодовыми потребностями в бюджетном финансировании сельскохозяйственного сектора, определенных на базе «Основных направлений агропродовольственной политики Правительства Российской Федерации на 2001-2010 гг.».

Учитывая минимальное искажающее воздействие, программы «зеленой корзины» освобождены от обязательств по связыванию и сокращению. Аналогичный режим в настоящее время действует и в отношении мер, направленных на ограничение перепроизводства («голубая корзина»).

Основные направления государственной поддержки, классифицируемые как меры «желтой корзины», включают: дотации на продукцию животноводства и растениеводства, компенсацию затрат на приобретение материально-технических ресурсов (минеральных удобрений, средств химической защиты растений, энергоресурсов, техники и запасных частей), субсидирование капиталовложений производственного назначения (кроме расходов на мелиорацию), льготное кредитование (включая списание задолженности), ценовую поддержку товаропроизводителей, субсидирование расходов на транспортировку сельскохозяйственной продукции и т.д.

Присоединяющаяся страна вправе не сокращать государственную поддержку в рамках «желтой корзины», если примет обязательства ограничить уровень указанной поддержки до 5 % (для развитых стран) валовой стоимости сельскохозяйственного производства.

При этом предполагают связывание не только федеральной поддержки, но и поддержки субъектами Российской Федерации. Причем, в случае нарушения принятых обязательств по вине регионов (на которые приходится существенная доля общей стоимости «желтой корзины»), ответственность за невыполнение несет Российская Федерация.

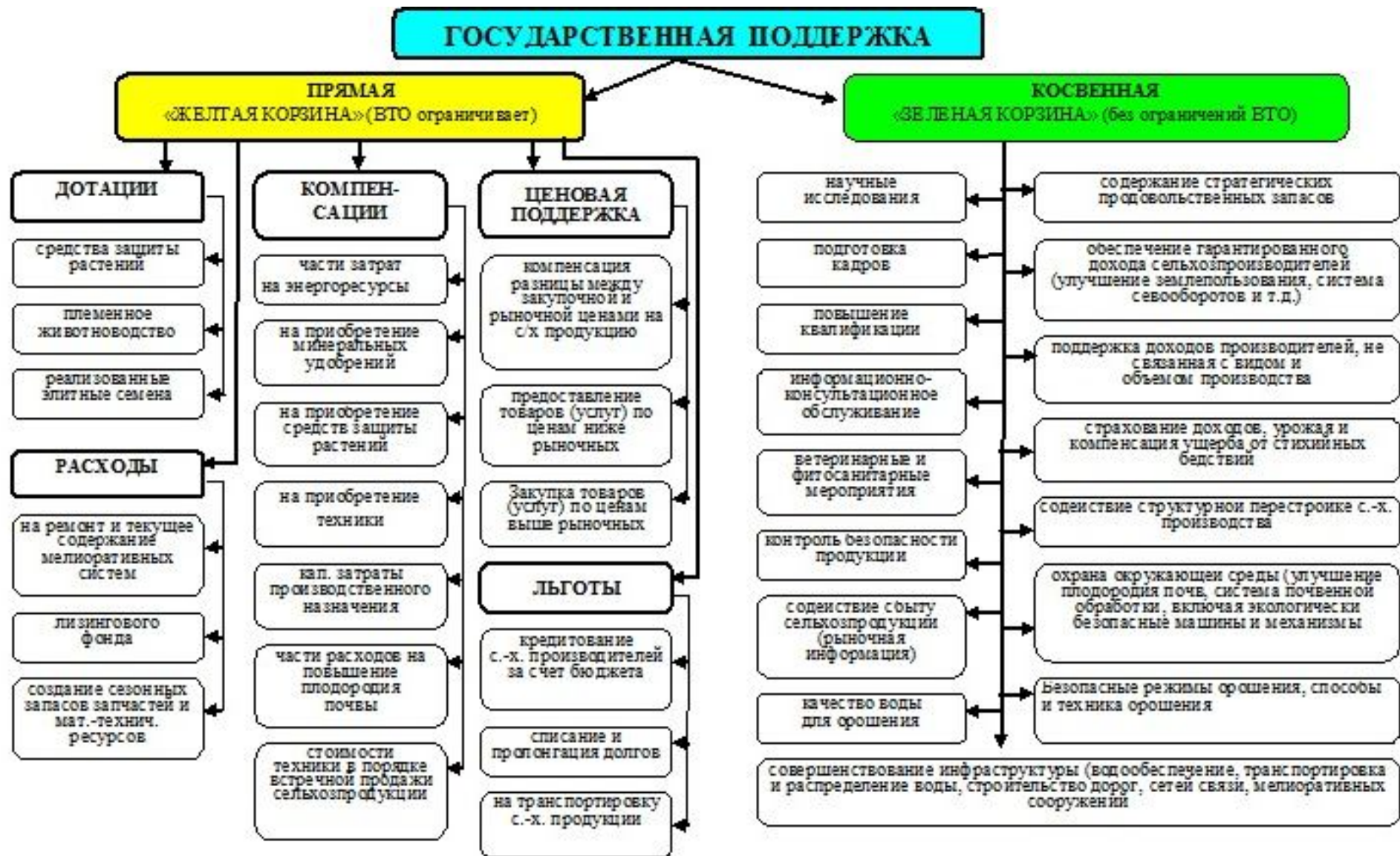


Рисунок 4 – Государственная поддержка мелиорации и систем земледелия в АПК

В сложившейся ситуации финансовое оздоровление отрасли на данном этапе невозможно без мер «желтой корзины», в частности, инвестиционных субсидий, реструктуризации долгов и субсидирования материально-технических ресурсов.

В этой связи принятие обязательств по связыванию и поэтапному сокращению поддержки требует существенного повышения эффективности мер и механизмов аграрной политики, где основным критерием эффективности должно быть влияние мер государственной поддержки на повышение конкурентоспособности продукции АПК, так как только при этом условии возможно обеспечить продовольственную безопасность при соблюдении требований ВТО.

В этой связи перед нами стоит задача максимальной нагрузки мер зеленой корзины, не требующих ограничения государственной поддержки. Принимая это во внимание, в случае вступления России в ВТО следует иметь в виду, что финансирование всех экологических программ относится к мерам, не требующих ограничений. В России к экологическим программам можно отнести затраты государства на поддержание и восстановление плодородия почв. Вместе с тем, сохранение и повышение плодородия почвы возможно только с применением мелиоративных мероприятий, в том числе водных.

В связи с вышеизложенным, все виды мелиораций, включая гидро-мелиорации, способствуя сохранению, восстановлению и повышению плодородия почв, должны также относиться к инфраструктурным услугам, входящим в зеленую корзину, не связанным с производством продукции. При этом мелиоративный комплекс может рассчитывать на полноценную государственную поддержку.

При обсуждении потерь и выгод для России от вступления в ВТО должно быть рассмотрено и оценено системное воздействие на сельское хозяйство страны, а влияние на торговлю является всего лишь одним и далеко не главным элементом этого воздействия. И самое серьезное влияние на эко-

номику РФ окажет выполнение так называемых «системных» условий вступления в ВТО. Например, свободный доступ иностранных фирм на рынки РФ и уравнивание их прав с отечественными нанесет несравненно более тяжелый удар по экономике, чем снижение пошлин [25, 26].

Обязательным условием ВТО является паритет внутренних и мировых цен на топливо и электроэнергию, а также транспортных тарифов. Экспертный анализ показывает, что ликвидация таможенных пошлин и квот на вывоз сырья повлечет за собой такой скачок цен на энергоносители, что может парализовать не только промышленность, но и системы жизнеобеспечения населения. Одно это изменение сделало бы неконкурентоспособным почти всякое производство в РФ и невозможным физическое выживание большей части населения.

Но все же главное прямое воздействие нормы ВТО окажут на отечественную производственную систему. Основная часть промышленности, за исключением сырьевой, а также значительная часть объектов сельскохозяйственного производства после вступления России в ВТО обанкротятся.

Обязательной нормой ВТО, которая не подвергается обсуждению, является отказ государства от избирательной поддержки отдельных отраслей или предприятий посредством субсидий, дотаций, льготных цен, налогов и т.д. Сейчас такая поддержка государства, хотя и недостаточная, позволяет отечественному производителю удерживаться на грани, выдерживая конкуренцию более сильного зарубежного производителя. Если РФ в ее нынешнем состоянии выполнит это условие ВТО, она потеряет все современные, технологически передовые отрасли производства, а, значит, утратит шансы на выход из кризиса и восстановление народного хозяйства.

Большинство сложившихся в РФ форм поддержки экономики правилами ВТО запрещено, а создание новых будет невозможно, поскольку при вступлении в ВТО объем государственной поддержки сельского хозяйства, сферы услуг и промышленности будет заморожен на нынешнем низком уровне.

Нормы ВТО окажут прямое воздействие и на научно-техническую деятельность в РФ. На систему исследований и разработок РФ станет действовать введенное ВТО принудительное лицензирование патента, если его держатель в течение трех-пяти лет не начал промышленного производства и свободного экспорта продукта. Нынешние возможности быстрого внедрения результатов отечественной науки в РФ настолько сократились, что западные конкуренты заведомо смогут выпускать на рынок запатентованные в РФ продукты раньше наших товаропроизводителей. В этих условиях может произойти полное свертывание отечественных исследований и разработок.

Таким образом, в современных условиях глобализации и взаимовлияния экономики развитых стран на развитие мирового агропромышленного комплекса, встраивание России в мировую экономическую систему должно происходить с условием национальных интересов страны, обеспечения продовольственной безопасности и охраны окружающей среды с целью обеспечения полной занятости, значительного повышения жизненного уровня населения, устойчивого развития и расширения производства и потребления товаров и услуг при оптимальном использовании природных ресурсов.

ОПРОСНЫЙ ЛИСТ

Наименование хозяйства _____ .

Форма собственности _____ .

Место нахождения: _____ .

республика _____ .

область _____ .

край _____ .

район _____ .

Показатели	Значения / или пояснительный текст
1	2
Наличие орошаемых земель, до 1990 г., га	
Числится орошаемых земель в настоящее время, га	
в том числе:	
- на балансе, га	
- фактически поливалось, га	
- требуют комплексной реконструкции, га	
- требуют списания, га	
Требуется средств на реконструкцию, руб.	
Стоимость реконструкции 1 га	
Основные направления использования орошаемых (мелиорируемых) земель (нужное подчеркнуть): 1 Овощеводство 2 Кормопроизводство 3 Зерноводство 4 Технические культуры 5 Садоводство 6 Виноградарство 7 Рис 8 Соя 9 Др.	
Причины неиспользования числящихся орошаемых (мелиорируемых) земель	
Ввод площадей нового орошения, га	
Размер средств, которые готово вложить хозяйство в расширение орошаемых площадей, руб.	
Условия, при которых хозяйство готово восстанавливать орошаемые земли:	

1	2
- размер поддержки из федерального и (или) регионального бюджетов, в % от общей величины затрат на расширение орошаемых площадей	
- снижение налогового бремени, %	
- дотации на техническое перевооружение, %	
- др.	
<p>На какие цели будут использоваться новые площади орошения (нужное подчеркнуть)</p> <p>1 Овощеводство 2 Кормопроизводство 3 Зерноводство 4 Технические культуры 5 Садоводство 6 Виноградарство 7 Рис 8 Соя 9 Др.</p>	
<p>Ожидаемый объем производства продукции на мелиорированных землях</p> <p>1 Овощеводство 2 Кормопроизводство 3 Зерноводство 4 Технические культуры 5 Садоводство 6 Виноградарство 7 Рис 8 Соя 9 Др.</p>	

* – Форма 1 будет доработана.