

УДК 339.137.2

UDC 339.137.2

К ВОПРОСУ О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКЕ МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА НА ОРОШАЕМЫХ ЗЕМЛЯХ

TO THE QUESTION OF STATE SUPPORT OF SMALL BUSINESS ON IRRIGATED LANDS

Шишкин Виктор Октябрьевич
д.э.н., профессор
Кубанский государственный аграрный университет, Краснодар, Россия

Shishkin Viktor Oktyabrieovich
Dr.Sci.Econ., professor
Kuban State Agrarian University, Krasnodar, Russia

В статье приводится анализ развития экономики сельского хозяйства, возможного в условиях единства рыночных и государственных отношений и необходимости государственной поддержки малого предпринимательства на орошаемых землях

This article analyzes the economic development of agriculture which is possible in terms of market unity and public relations and the need for state support of small business on irrigated lands

Ключевые слова: ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА, ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО, ОРОШАЕМЫЕ ЗЕМЛИ

Keywords: GOVERNMENT REGULATION, ENTREPRENEURSHIP, IRRIGATED LANDS

Негативный опыт регулирования экономики страны показал, что ее эффективное развитие возможно лишь в условиях органического единства рыночных и государственных воздействий на все составляющие социально-экономической сферы. Необходимость государственного управления процессами перехода АПК к рынку отражены в правительственных постановлениях: Федеральном законе «О развитии сельского хозяйства» № 264-ФЗ от 29 декабря 2006 г.; Законе Краснодарского края «О развитии сельского хозяйства в Краснодарском крае» №1690-КЗ от 28 января 2009 г.; Законе Краснодарского края «О мерах государственной поддержки субъектов малого предпринимательства в агропромышленном комплексе Краснодарского края»; Ведомственной целевой программе «Поддержка начинающих фермеров на период 2012-2014 гг.», предусматривающих решение проблем управления и развития АПК, формирования рынков продовольствия и ресурсов для сельского хозяйства, развития социальной сферы села и др. [1].

В складывающихся условиях актуальными становятся вопросы подготовки механизмов реализации указанного постановления в области использования орошаемых земель – подотрасли АПК со свойственными ей

особенностями и проблемами. К их числу, относятся узловые правовые и экономические проблемы [2]:

- значительная капиталоемкость мелиоративных мероприятий, определяющая этапность их выполнения: от обоснования общегосударственной значимости сельскохозяйственных мелиораций, реализации мероприятий при необходимой государственной поддержке — до перехода отрасли к товарным отношениям и самофинансированию;

- отсутствие методического аппарата определения народнохозяйственной (общественной) эффективности мелиорации, предусматривающего не только оценки приростных показателей продуктивности и устойчивости сельхозпроизводства, оценки эффектов в бюджетной и социальной сферах, но и определение эффектов от поддержания и воспроизводства плодородия, сохранения агроландшафтов, оценок долговременных мультипликативных воздействий мелиорации на социально-экономическую сферу, формируемых с макроэкономических позиций;

- статус многоукладной собственности на технологические элементы мелиоративных комплексов, создающий предпосылки к потере управления мелиоративными объектами; принятый Федеральный Закон №101-ФЗ от 24.07.02 г. «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» не содержит решения этой проблемы;

- правовые и технологические ограничения, приводящие к затруднениям при формировании рынка услуг по водоподаче и препятствующие, как и слабая финансовая база хозяйств, организации системы коммерческого саморегулирования интересов государства, водопотребителей, внешних инвесторов.

Проблемы мелиорации взаимосвязаны, затрагивают все стороны мелиоративной деятельности и в совокупности образуют целостный относительно автономный комплекс; их системное решение сопряжено с формированием в рамках современной политики аграрных преобразований спе-

циальной государственной стратегии, адресованной проблемам восстановления и интенсификации сельхозпроизводства на мелиорированных землях.

Основными целями сохранения и развития мелиорации на современном этапе являются следующие [3]:

- стабильное производство дополнительной сельхозпродукции, обеспечивающее совместно с предприятиями АПК удовлетворение внутреннего спроса на продовольствие и сокращение импорта базовых продуктов;
- создание крупных специализированных зон производства зерна (риса), овощей, кормов;
- обеспечение дополнительных рабочих мест и решение проблемы занятости населения в трудоизбыточных сельских районах;
- увеличение базы налогообложения и налоговых поступлений за счет получения дополнительной продукции с мелиорированных земель, ее переработки и реализации, налогообложения отраслевых проектных и строительных организаций;
- сохранение и поддержание почвенного плодородия, создание агроландшафтов, обеспечивающих улучшение среды жизнеобитания населения;
- обеспечение устойчивых долговременных вкладов мелиорации в балансы спроса и предложения на продовольствие и ресурсы для сельхозпроизводства, отвечающее условиям формирования рыночной экономики.

Для достижения поставленных целей необходимо решение следующих основных задач:

- разработка экономических механизмов государственного регулирования развития мелиорации и эффективного использования мелиорированных угодий;

- организация системы государственного контроля технического состояния объектов мелиоративных систем, техники полива и технологий орошения;
- развитие правовой базы в целях стимулирования инвестиционных процессов в мелиорации и обеспечения государственной поддержки мелиоративной деятельности;
- повышение рентабельности сельхозпроизводства на орошаемых землях до уровней, обеспечивающих формирование собственных средств хозяйств и их участие в инвестировании мелиоративных мероприятий (приобретение поливной техники), покрытия затрат при переходе к платному водопользованию и др.
- организация мониторинга финансового состояния хозяйств и эксплуатационных водохозяйственных организаций для обеспечения адресной государственной поддержки посредством своевременной корректировки условий финансирования, кредитования, налогообложения и др.;
- создание механизмов финансового обеспечения программ восстановления и развития мелиорации;
- формирование оптимальных структур органов государственного управления мелиоративным фондом с учетом складывающихся форм хозяйствования и владения мелиорированными угодьями;
- реформирование всей системы нормативно-правовой регламентации деятельности организаций мелиоративной отрасли в целях реализации Государственной стратегии восстановления и использования объектов мелиорации.

Первоочередными задачами, требующими решения в связи с законодательным введением платного водопользования в краткосрочной перспективе, являются следующие [4]:

- проведение мероприятий по организации коммерческого и технического водочета на оросительных системах, их метрологическому обеспечению;
- определение организационных принципов и правил контроля качества оросительных, коллекторно-дренажных и сбросных вод с оросительных систем и согласование их с соответствующими органами Министерства природных ресурсов Российской Федерации;
- разработка дополнительных правовых и нормативно-методических основ организации контроля эксплуатации внутрихозяйственной оросительной и дренажной сети, находящейся в частной собственности, включая меры ответственности собственников за соблюдение правил эксплуатации;
- решение правовых вопросов организации взаимоотношений водохозяйственных организаций с сельхозпредприятиями всех форм собственности и государственными органами управления АПК.

В качестве мер для достижения указанных целей и решения поставленных задач следует учитывать, прежде всего, механизмы и методы проведения аграрных преобразований, предусмотренные вышеперечисленными Постановлениями включающие:

- реструктуризацию задолженностей сельхозпредприятий и оказание им бюджетной поддержки (субсидий, дотаций, компенсаций по инвестиционным кредитам и лизингу продукции машиностроения и др.);
- формирование кредитного механизма АПК (развитие государственного сельскохозяйственного банка, системы страхования и кредитования сезонных затрат и др.);
- создание условий для оптимизации ценовых соотношений между продукцией сельского хозяйства и других отраслей экономики, регулирование внутреннего продовольственного рынка, обеспечение протекционизма отечественным товаропроизводителем АПК.

Государственная финансовая поддержка (бюджетное финансирование, льготное кредитование и др.), регламентируется рядом условий (приоритетность направления вложений, уровень отдачи вложенных средств и др.). Мелиорация как подотрасль АПК включена в число приоритетных направлений государственной поддержки. С учетом этого положения, а также принятой в отрасли ориентацией на выборочную реконструкцию мелиоративных объектов за счет бюджетных средств и средств хозяйств-водопользователей необходимо уточнить принципы, механизмы и процедуры предоставления бюджетных средств. Гарантией стабильности государственной поддержки может стать законодательное закрепление в составе федерального бюджета части средств для развития АПК (в т.ч. мелиорации), формируемой за счет перераспределения сверхприбылей перерабатывающих и реализующих предприятий в пользу производителей первичной сельскохозяйственной продукции на мелиорированных землях.

На взаимовыгодной для хозяйств и государства долевого основе должна быть организована комплектация реконструируемых объектов и вновь строящихся внутрихозяйственных объектов дождевальной техникой, оборудованием для насосных станций, трубопроводами и другой продукцией промышленного сектора. Действующий механизм лизинговых операций нуждается в совершенствовании; принципиальное значение имеет увеличение бюджетных ассигнований на государственную поддержку лизинга, корректировка существующего порядка уплаты лизинговых платежей. В методическом плане необходимо обосновать меры бюджетной поддержки лизингополучателей, ориентированные на частичное или полное устранение ценового диспаритета; при этом интересы государства законодательно закрепляются договорными условиями поставки сельхозпродукции для государственных нужд по ценам, планомерно снижаемым за счет совершенствования технологического уровня аграрного производства на мелиорированных землях.

На начальных этапах реализации государственной поддержки в качестве основных мер развития мелиорации земель предлагается осуществление следующих мероприятий [2]:

- выделение достаточных объемов финансовых средств из федерального и местного бюджетов на содержание и ремонт оросительных систем, необходимых для поддержания оросительных систем в надлежащей эксплуатационной готовности;
- создание специальных региональных фондов для обеспечения мелиорации земель и регулирования почвенного плодородия.

При формировании региональных фондов должны использоваться не только отчисления от платы за землю, но и бюджетные поступления, обусловленные увеличением базы налогообложения при мелиорации земель. При этом увеличение бюджетных поступлений в форме НДС достигается не только за счет приростов выпуска первичной сельскохозяйственной продукции с мелиорированных земель, но и соответствующих приростов выручки в перерабатывающих и реализующих предприятиях. Кроме того, фонд должен пополняться и за счет налогов на прибыль хозяйств, имеющих мелиорированные земли, и платежей за пользование водными объектами (по мере их введения).

Региональный фонд может выступать как заказчик по всем видам работ, связанных с мелиорацией и окультуриванием земель, капитальным и текущим ремонтом мелиоративных систем, при проведении которых доля средств, кредитуемых фондом, превышает 50% всех затрат на выполнение работ, включая плату за кредит. При этом фонд может обеспечивать льготное кредитование затрат на мелиорацию земель и другие мероприятия по повышению их плодородия за счет централизованных и местных средств на следующих условиях [5]:

- кредитование доли затрат землепользователей (землевладельцев) на срок от 3 до 6 лет с возмещением кредита за 2-5 лет, в т.ч. на мероприя-

тия по реконструкции оросительных систем - на срок в 5 лет (возмещение за 4 года), строительству новых оросительных систем - на 6 лет (возмещение за 5 лет);

- возмещение кредита землевладельцам равными по годам суммами вместе с процентами за кредит;
- уменьшение годовых процентных ставок за кредит, по сравнению со ставками банков на отдельные мероприятия по строительству новых оросительных систем.

Назрела необходимость разработки системы мер, стимулирующих сельхозпроизводителей к долевному финансированию мероприятий на межхозяйственной сети. Достижение указанной цели возможно при обеспечении рентабельности хозяйств (порядка 15-20 %) и наличии у них фондов развития для проведения ремонтно-восстановительных работ и мероприятий по реконструкции сети. Обеспечение рентабельности хозяйств может быть достигнуто посредством организации государственных поставок по гарантирующим доходность закупочным ценам, применения авансовой оплаты поставок, предоставления государственных дотаций на покрытие материальных затрат, затрат на энергоносители, на обслуживание кредитов и задолженностей.

Одновременно с реализацией мероприятий по укреплению финансового положения сельхозпроизводителей, созданием хозяйственных фондов расширенного воспроизводства, формированием федерального и региональных фондов развития мелиорации целесообразна разработка экономического механизма, построенного на принципе динамического баланса интересов государства и хозяйств при проведении мелиоративных мероприятий и работ. В качестве регуляторов баланса экономических интересов могут использоваться:

- региональные программы планомерного снижения налогов и кредитных ставок на инвестиции, связанные с комплексной реконструкцией

мелиоративных систем, приобретением поливной техники, машин и оборудования для возделывания и переработки сельскохозяйственной продукции;

- договорные (с государственными мелиоративными и финансовыми органами) обязательства хозяйств по поддержанию эксплуатационной готовности внутрихозяйственной сети и увеличению бюджетных налоговых поступлений за счет роста объемов поставок в государственные фонды и реализации продукции с мелиорированных земель;

- санкции государства за невыполнение хозяйствами договорных обязательств в форме лишения права льготного кредитования затрат на мелиоративные мероприятия, приобретение материально-технических ресурсов и т.п.

Финансово-кредитная политика государства в агропромышленном комплексе должна стимулировать повышение эффективности орошаемого земледелия, структурную перестройку и адаптацию водохозяйственных организаций к новым экономическим условиям, сохранение и поддержание производства стратегически важных для страны сельскохозяйственных культур на мелиорированных землях. Происходящая в стране перестройка экономики требует принципиально нового подхода к решению проблем рационального использования водных ресурсов, эффективной эксплуатации водохозяйственных и мелиоративных систем. Одним из факторов реализации водохозяйственной политики в переходных условиях может стать экономический механизм, предусматривающий платное водопользование. Однако возможность и целесообразность перехода к платному водопользованию в орошаемом земледелии весьма проблематична.

При формировании системы платного водопользования особое внимание следует уделить оценке возможных социально-экономических последствий, прежде всего – оценке ожидаемого сокращения производства на орошаемых землях вследствие увеличения себестоимости продукции.

Стратегия платного водопользования должна учитывать пределы допустимого удорожания сельхозпроизводства на орошаемых землях и организационно-экономические пути осуществления компенсаций сельхозпредприятиям за оплату воды, при которых удорожание сельхозпродукции не превысит приемлемый для хозяйств уровень.

При определении платы за получаемую воду наиболее целесообразно применение тарифа, предусматривающего погектарную и покубометровую составляющие. Величина бюджетного финансирования отдельных УОС может быть установлена, исходя из смет расходов на их содержание и нормативного уровня рентабельности их продукции (услуг), уменьшенных на величину допустимого удорожания сельхозпродукции, равного планируемой сумме платежей сельхозпредприятий за услуги по водоподаче. Планируемая сумма платежей сельхозпредприятия за услуги по водоподаче в этом случае определится как величина допустимого удорожания сельхозпродукции, рассчитанная исходя из условия принятого снижения рентабельности сельхозпродукции, производимой на орошении.

Особое место в проблемах эксплуатации оросительных систем занимает энергообеспечение. Покрытие затрат по электроэнергии из бюджетных источников недостаточно. Задолженность эксплуатационных организаций перед энергоснабжающими предприятиями приводит к тому, что в течение вегетационного периода многие водозаборы в основных регионах орошаемого земледелия периодически отключаются от энергоснабжения, что приводит к нарушению графиков проведения поливов или их частичного прекращению. Такая практика финансирования производственной деятельности эксплуатационных организаций стала традиционной.

Продолжение такой практики эксплуатации оросительных систем, при существующей неплатежеспособности сельхозпроизводителей, приведет к отказам водопотребителей от забора воды на поливы. Особенно тревожные прогнозы в этой сфере сельхозпроизводства связаны с введением пла-

ты за пользование водными объектами. Поскольку введение платы за пользование водными объектами есть часть государственной экономической политики, целесообразно введение и разумного государственного регулирования этого процесса. При таком подходе появляется возможность избежать появления массовых отказов сельхозпроизводителей от воды, ввиду ее высокой стоимости, и исключить ликвидацию оросительных систем как не востребуемых.

Государственное регулирование платного водопользования рационально проводить с использованием гибкой тарифной политики. На отпускаемую воду должны включаться бюджетные компенсации для снижения затрат водопотребителей. Водопотребители, оплачивая часть общей стоимости воды, обеспечат формирование налогооблагаемой базы и оплату иных издержек. Соотношение частей общего тарифа по оплате воды в перспективе будет изменяться до полного исключения бюджетных компенсаций и создания рынка воды в его классическом понимании.

Реализация Государственной стратегии восстановления и использования мелиорированных земель требует формирования законодательного и нормативно-правового обеспечения, отвечающего поставленным целям и задачам. Существующая законодательная база в определенной мере сформирована, но нуждается в дальнейшем усовершенствовании. К числу основных действующих законодательных актов в области мелиорации и водного хозяйства относятся Федеральные Законы «О мелиорации», «О плате за пользование водными объектами», «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», Земельный и Водный Кодексы Российской Федерации. Вместе с тем, практика управления отраслью свидетельствует о необходимости внедрения в мелиоративную деятельность методов и механизмов государственного экономического регулирования и управления развитием мелиорации.

Основным законодательным актом, который должен быть разработан на начальном этапе осуществления государственной стратегии является Закон Российской Федерации «О финансировании и кредитовании работ по мелиорации земель». Этот Закон должен включать в себя положение о целях, задачах и источниках финансирования работ, о государственном участии в финансировании и гарантиях кредиторам, об ответственности кредитополучателей, о мониторинге результатов инвестирования мелиоративных мероприятий и др. В рамках Закона необходимо предусмотреть создание федерального и местных внебюджетных мелиоративных фондов, регламентировать права и обязанности государства, инвесторов, пользователей мелиорированных земель. Положения Закона должны включать процедуры получения и контроля эффективности использования средств из государственных и иных источников.

Кроме того, в первоочередной разработке нуждается Федеральный Закон «Об использовании мелиорированных земель», представляющий собой законодательный акт, дополняющий комплекс документов в рамках Федерального Закона «О мелиорации». В состав основных разделов Федерального Закона «Об использовании мелиорированных земель» целесообразно включить следующие [6]:

- государственное регулирование развития мелиорации и эффективного использования мелиорированных земель;
- права и обязанности собственников и пользователей мелиорированных земель;
- строительство, реконструкция и эксплуатация мелиоративных объектов;
- технический мониторинг объектов; мониторинг финансового состояния хозяйств и эксплуатационных водохозяйственных организаций; мониторинг экологического состояния мелиоративных систем и зон их влияния.

К числу документов, в которые должны быть внесены дополнения и изменения, относится Федеральный Закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», в котором не нашли достаточно четкого отражения вопросы паевого раздела мелиорированных угодий. Вносимые изменения должны обеспечить формирование законодательной основы для реализации принципа неделимости технологических и административно-территориальных границ управления мелиоративными объектами; при этом размер выделяемого земельного пая должен отвечать требованию кратности относительно минимального технологического фрагмента мелиоративной системы (севооборотного участка). В законодательном решении нуждаются возникающие при выделении паев вопросы упорядочения форм хозяйственного ведения или форм собственности на объекты межхозяйственного и общесистемного назначения.

Учитывая доминирующее положение в производстве продукции крупных сельхозпредприятий государственной и коллективной форм собственности целесообразно разработать комплекс законодательных предложений и административно-организационных мероприятий, обеспечивающих создание на мелиорированных землях системы ассоциированной хозяйственной деятельности; с этой целью на основе применения средств кредитно-финансового, ценового, налогового государственного регулирования должен осуществляться переток земельных и имущественных паев в наиболее эффективные крупные сельскохозяйственные предприятия на мелиорированных землях.

Пристатейный библиографический список

1. Трубилин А.И., Петренко И.М. Государственная поддержка агропромышленного комплекса. Учебное пособие. — Краснодар: КубГАУ, 2012. — 103 с.
2. Шишкин В.О. К вопросу о государственной стратегии использования мелиорированных земель в Российской Федерации. // Пути повышения эффективности орошаемого

земледелия: Сб.научн.тр. Вып. №34 / ФГНУ «РосНИИПМ» — М.: ЦНТИ «Мелиоводинформ», 2002 — С. 37-49.

3. Шишкин В.О. Основные принципы инвестиционной политики в мелиоративном секторе АПК России // Пути повышения эффективности орошаемого земледелия: Сб.научн.тр. Вып. №35 / ФГНУ «РосНИИПМ» – М.: ЦНТИ «Мелиоводинформ», 2003 – С. 41-48.

4. Шишкин В.О. Особенности инновационной деятельности в мелиорации и орошаемом земледелии. // Пути повышения эффективности орошаемого земледелия: Сб.научн.тр. Вып. №35 / ФГНУ «РосНИИПМ» – М.: ЦНТИ «Мелиоводинформ», 2002 – С. 83-91.

5. Шишкин В.О. Методический подход к обоснованию устойчивого развития сельскохозяйственного производства на орошаемых землях. // Пути повышения эффективности орошаемого земледелия: Сб.научн.тр. Вып. №36 / ФГНУ «РосНИИПМ» – М.: ЦНТИ «Мелиоводинформ», 2004 – С. 22-31.

6. Шишкин В.О. Совершенствование законодательного оборота мелиорированных земель. // Пути повышения эффективности орошаемого земледелия: Сб.научн.тр. Вып. №36 / ФГНУ «РосНИИПМ» – М.: ЦНТИ «Мелиоводинформ», 2004 – С. 61-69.