

3.2. РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ И ДОВЕДЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ ДО ПРОИЗВОДИТЕЛЕЙ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПРОДУКЦИИ

Барышников Н.Г., д.э.н., профессор, заведующий кафедрой «Анализ и аудит» Пензенской государственной сельскохозяйственной академии; Самыгин Д.Ю., к.э.н., доцент кафедры «Экономическая кибернетика» Пензенского государственного университета

Рассмотрен порядок предоставления и выделения государственной поддержки сельского хозяйства из федеральных и региональных источников субсидирования, изучена структура получателей бюджетной поддержки, исследован механизм распределения субсидий по товаро-производителям и предложен порядок распределения, основанный на оценке использования природно-экономических условий, обобщена схема планирования бюджетных субсидий для сельского хозяйства по распорядителям и получателям поддержки, предложена нормативно-договорная система доведения средств поддержки до сельскохозяйственных товаропроизводителей.

В настоящее время в системе бюджетной поддержки сельского хозяйства важным этапом является распределение бюджетных средств по бюджетополучателям.

Порядок предоставления субсидий из федерального бюджета на государственную поддержку отдельных отраслей сельскохозяйственного производства утверждается ежегодно Правительством РФ в соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете» на очередной финансовый год.

Порядок предоставления субсидий и других видов государственной помощи на поддержку сельского хозяйства и других отраслей агропромышленного комплекса (АПК) из местных бюджетов и бюджетов субъектов Российской Федерации утверждается ежегодно соответствующими структурами органов местной и региональной власти.

Финансирование субсидий осуществляет Министерство сельского хозяйства РФ (Минсельхоз РФ) через органы исполнительной власти субъектов РФ в установленном для исполнения федерального бюджета порядке на основании заключенных с ними соглашений. Финансирование субсидий и других видов государственной помощи на поддержку сельского хозяйства и других отраслей АПК из местных бюджетов и бюджетов субъектов РФ осуществляют соответствующие органы исполнительной власти субъектов РФ.

Минсельхоз РФ как главный распорядитель средств федерального бюджета на основании сводной бюджетной росписи доводит до органов исполнительной власти субъектов РФ утвержденные в установленном порядке объемы финансирования субсидий по соответствующим кодам бюджетной классификации РФ.

Фактические объемы финансирования субсидий по субъектам РФ определяются Минсельхозом РФ на основании сводных справок-расчетов, представляемых органами исполнительной власти субъектов РФ, в пределах утвержденных лимитов бюджетных обязательств и объемов финансирования.

Минсельхоз РФ по согласованию с Министерством финансов РФ (Минфин РФ) устанавливает и доводит

до органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации размеры (ставки) субсидий в соответствии с видами расходов, формы справок-расчетов на получение субсидий, порядок их заполнения и представления, перечень документов, подтверждающих фактически произведенные затраты, а также форму перечня получателей субсидий.

Органы исполнительной власти субъектов РФ на основании заключенных соглашений утверждают перечни получателей субсидий по отдельным отраслям сельскохозяйственного производства, осуществляют исчисление субсидий и перечисление денежных средств получателям субсидий через лицевые счета, открытые органам исполнительной власти субъектов РФ в органах Федерального казначейства в установленном порядке.

Получателями субсидий могут быть юридические лица любой организационно-правовой формы, крестьянские (фермерские) хозяйства, а также предприниматели без образования юридического лица, занимающиеся производством сельскохозяйственной продукции.

По данным заместителя министра сельского хозяйства РФ С.В. Королева, в настоящее время министерство сформировало реестр получателей бюджетных средств. Заключаются дополнительные соглашения с субъектами РФ, предусматривающие организацию в регионах автоматизированного учета бюджетных средств, предоставленных получателям из федерального и регионального бюджетов в единой системе учета Минсельхоза РФ.

В сформированном автоматизированном реестре представлены более 400 тыс. получателей бюджетных средств. Из них:

- 38% – в Приволжском федеральном округе;
- 21% – в Сибирском федеральном округе;
- 15% – в Южном федеральном округе;
- 14% – в Центральном федеральном округе;
- по 5% – в Уральском и Северо-Западном;
- 2% – в Дальневосточном федеральном округе.

Министерством при формировании реестра была обеспечена проверка поступающей информации программно-техническими средствами, в регионы направлены информационные письма с инструкциями по заполнению электронного шаблона формы реестра, а также обеспечена постоянная консультационная поддержка. В целях осуществления окончательной выверки единого реестра и устранения допущенных ошибок при его формировании субъектам РФ обеспечен доступ к содержащейся в реестре информации.

В настоящее время Минсельхозом РФ разрабатываются технические требования к программному комплексу учета и анализа эффективности использования бюджетных средств с учетом разрабатываемых критериев оценки эффективности и полученной информации из регионов.

Завершается работа по заключению дополнительных соглашений с субъектами РФ по ведению сформированного реестра, т.е. постоянному обновлению данных. В настоящее время подписано уже 65 соглашений с регионами, что считаем крайне успешным результатом совместной работы с субъектами.

Структура реестра содержит три базовых уровня (федеральный, региональный и муниципальный) и позволяет производить анализ полученной информации по направлениям государственной поддержки в разрезе конкретных бюджетополучателей (рис. 1 и 2). Пред-

варительный анализ представленных данных показал следующие результаты:

- почти 83% от общего количества бюджетополучателей составляют граждане, ведущие личное подсобное хозяйство с объемом финансирования менее 3%;
- крестьянские (фермерские) хозяйства – 8,7% с объемом финансирования около 6%;
- сельскохозяйственные организации – 4,9% с объемом финансирования порядка 70%.

Таким образом, сельскохозяйственные организации получают более 2/3 бюджетных субсидий, соответственно данная категория хозяйств является наиболее чувствительной к объемам государственной поддержки.

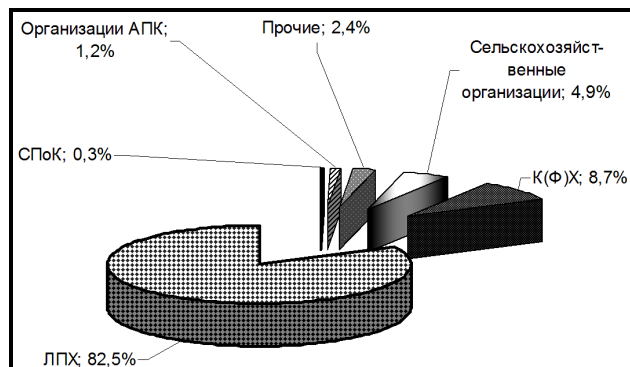


Рис. 1. Структура реестра по количеству получателей средств поддержки

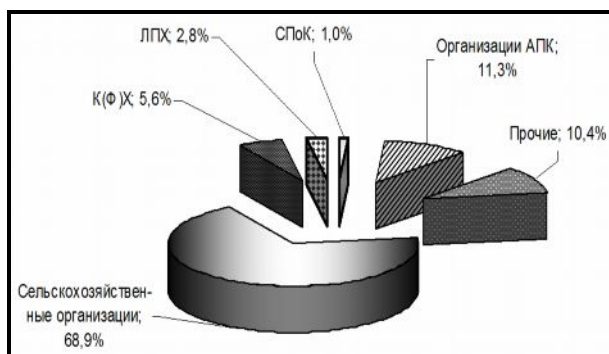


Рис. 2. Структура реестра по объему предоставленной государственной поддержки

Основанием для расчета и выплаты субсидий являются фактически произведенные за отчетный период текущего финансового года расходы, на которые предоставляются субсидии, подтвержденные соответствующими первичными документами.

Получатели субсидий представляют в органы исполнительной власти субъекта РФ справки-расчеты на выплату субсидий, а также заверенные в установленном порядке копии документов (договоров купли-продажи, счетов-фактур, платежных документов, накладных на товары и др.), подтверждающих расходы, связанные с поставкой товаров, выполнением работ и оказанием услуг.

Органы исполнительной власти субъекта РФ на основании справок-расчетов, представленных получателями субсидий, составляют и заверяют сводные справки-расчеты отдельно по каждому виду субсидий, которые направляются в Минсельхоз РФ.

Минсельхоз РФ на основании проверенных и утвержденных им сводных справок-расчетов, полученных от

органов исполнительной власти субъектов РФ, в пределах ежемесячно утверждаемых объемов финансирования расходов федерального бюджета составляет реестры на выплату субсидий по соответствующим кодам бюджетной классификации РФ по субъектам РФ, которые представляются Минфину РФ.

По представлении в Минсельхоз РФ указанных документов Минфин РФ направляет управлениям Федерального казначейства по субъектам РФ реестры на финансирование субсидий в порядке, установленном для исполнения федерального бюджета.

Управления уведомляют органы исполнительной власти субъектов РФ о поступлении средств федерального бюджета на указанные цели путем предоставления выписки из их лицевых счетов.

По получении выписки из лицевого счета органы исполнительной власти субъектов РФ представляют в управления платежные поручения на перечисление денежных средств получателям субсидий, а также документы, являющиеся основанием для платежа (соглашения, утвержденные перечни получателей субсидий по отдельным отраслям сельскохозяйственного производства, справки-расчеты по видам субсидий, а также документы, на основании которых они были составлены).

Управления в соответствии с платежными поручениями осуществляют перечисление денежных средств на счета получателей субсидий, открытые в кредитных организациях, и отражают соответствующие кассовые операции на лицевых счетах органов исполнительной власти субъектов РФ.

При необходимости кассовый расход федерального бюджета при финансировании субсидий, предназначенных для предприятий и организаций, поименованных в реестре вышестоящего органа Федерального казначейства, осуществляется путем перечисления средств федерального бюджета со счетов отделений Федерального казначейства на счета этих предприятий и организаций, открытых в учреждениях банков, с отражением этих расходов по главе Минсельхоза РФ.

Отражение в бухгалтерском учете предоставленных субсидий из федерального бюджета осуществляется получателями субсидий в соответствии с нормативными правовыми актами, которые применяются в отношении подлежащих признанию в бухгалтерском учете бюджетных средств.

Органы исполнительной власти субъекта РФ представляют в Минсельхоз РФ отчетность по установленной форме, заверенную в соответствующих органах Федерального казначейства.

Минсельхоз РФ в установленном порядке представляет в Минфин РФ отчетность в установленные сроки.

Контроль за достоверностью документов, подтверждающих фактические объемы произведенных получателями субсидий соответствующих затрат, осуществляется органами исполнительной власти субъектов РФ.

Контроль за правильным исчислением и выплатой органами исполнительной власти субъектов РФ субсидий на поддержку сельскохозяйственного производства, а также за целевым использованием бюджетных средств осуществляется Минсельхозом РФ.

Минфин РФ и его территориальные органы осуществляют финансовый контроль согласно бюджетному законодательству РФ.

Действующий порядок субсидирования ориентирован, в первую очередь, на крепкие хозяйства. Они, как правило, и в дореформенный период имели мощную материально-техническую базу, быстрее адаптировались к рынку, сохранили во время реформы платежеспособность и сейчас получают огромную долю государственных средств, направленных на поддержку сельского хозяйства области.

С народнохозяйственной точки зрения, концентрация субсидий в более эффективно работающих группах хозяйств, дающих и поставляющих на рынок наибольшую с единицы земельной площади массу более дешевой продукции, является бесспорным приоритетом [5]. Однако такой подход противоречит принципу вывода из кризиса основной массы хозяйств. Он является не только не справедливым к большинству слабых хозяйств, но и не учитывает степень использования качества земли сельскохозяйственного назначения как основного богатства сельского хозяйства.

Следует сказать, что земля – это невозобновимо ограниченный ресурс. Его нельзя произвести, выкинуть, положить в карман, заменить на новый, отремонтировать и т.п. Без земли невозможно представить сельскохозяйственное производство. Главная особенность земли как средства производства состоит в том, что при правильном ее использовании она не только не изнашивается, а улучшает свои качественно полезные свойства. При правильном использовании земли повышается степень использования вложенных в сельскохозяйственное производство средств. Это позволяет производить максимально возможное количество продукции с единицы земельной площади при определенных сельскохозяйственных условиях. Именно поэтому в экономически развитых странах государственная политика в сельском хозяйстве большое внимание уделяет сохранению плодородия земель.

Здесь встает вопрос о том, как оценить рациональное использование земли в конкретно взятом хозяйстве. Судить по объему производства, да и по его эффективности было бы несправедливо, так как земля отличается своим плодородием и качеством. Чем они лучше, тем больше названные показатели. И, конечно, тот товаропроизводитель, который по воле судьбы оказался в худших производственных условиях, не виноват.

На наш взгляд, для решения этого вопроса необходимо определить так называемую «степень бесхозяйственности». Само собой, бесхозяйственными следует считать тех производителей, которые не используют должным образом качество земли, находящейся у них в пользовании.

Академик И.Н. Буздалов в одной из своих работ цитирует одного из политических деятелей России. «Средства эти часто раздают пройдохам, сколько им не помогай, вечно будут кланчить. А всякого умеющего работать и имеющего кусок хлеба клеймят славной кличкой «кулака», – писал в 1927 г. в «совершенно секретной» записке К.Д. Савченко, – хотя на деле именно им, дающим хлеб стране, нужна государственная поддержка...» [4, с. 5].

Для того чтобы определить производителя, «умеющего работать», нами предлагается представить объем производства товарной продукции в расчете на единицу качества сельскохозяйственных угодий (рис. 3).

Казалось бы, хозяйства, имеющие лучшие природно-экономические условия и, как правило, более развитое

производство, должны производить больше продукции. Однако на рис. 3 наглядно видно, что хозяйства в разной степени используют качество земли. С большей максимальной степенью это делают хозяйства, имеющие худшие по плодородию сельскохозяйственные угодья. На рубль кадастровой стоимости они производят больше продукции, чем хозяйства с лучшими землями.

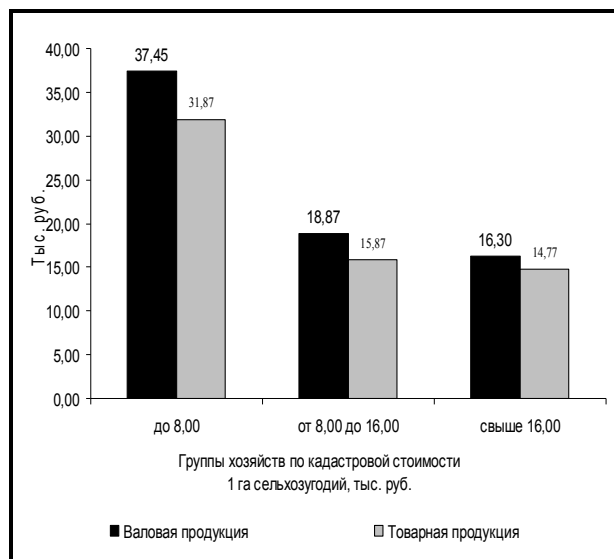


Рис. 3. Объем производства продукции в расчете на 100 руб. кадастровой стоимости сельхозугодий, тыс. руб.

Приведенные расчеты доказывают необходимость дифференциации размеров субсидий с учетом степени использования плодородия земель. Субсидии должны быть рассчитаны для каждого производителя в отдельности. Поэтому, чтобы снизить трудоемкость расчетов, сначала следует рассчитать среднegrupповые нормативы, а затем индивидуальные.

Формула распределения бюджетных средств будет иметь вид:

$$HC_x = HC_{2p} + (KO_{2p} - KO_x) * \Delta HC_{KO}, \quad (1)$$

где

HC_x , HC_{2p} – норматив субсидирования по хозяйству и в среднем по группе на 100 га сельхозугодий, тыс. руб.;

KO_{2p} , KO_x – кадастровая стоимость 1 га сельхозугодий в среднем по группе и по хозяйству, тыс. руб.;

$$\Delta HC_{KO} = \frac{\Delta TP_{KO}}{OK3} \text{ – изменение норматива субсидий}$$

на 100 га сельхозугодий при изменении кадастровой стоимости 1 га сельхозугодий на 1 тыс. руб., тыс. руб.;

ΔTP_{KO} – прирост товарной продукции при увеличении кадастровой стоимости 1 га сельхозугодий на 1 тыс. руб., тыс. руб.

Нормативы государственных субсидий нами рассчитаны для сельхозорганизаций Пензенской области.

Кроме того, необходимо определить критерии распределения субсидий в последующем. Производители заранее должны знать, что количество выделенных им государственных средств будет зависеть от эффек-

Разработка плана состоит из двух итераций.

Первая итерация – обоснование объемов потребности сельхозпроизводства в бюджетных средствах включает следующие этапы.

- Федеральный орган управления АПК организует разработку нормативов затрат и субсидирования сельскохозяйственного производства по всем регионам. Нормативы разрабатываются по группам хозяйств одной специализации и находящихся в сходных природно-экономических условиях. Эти нормативы доводятся до каждого хозяйства.
- Хозяйства, исходя из анализа своих возможностей и привлечения внешних источников финансирования, разрабатывают проекты планов развития своего производства. В проекте плана обосновывается заявка с указанием направления использования бюджетных средств. Общая потребность бюджетных средств определяется, исходя из установленных нормативов.
- Районные органы сельского хозяйства сводят проекты хозяйств, разрабатывают дополнительные мероприятия по развитию АПК района, определяют необходимые размеры финансовой поддержки фермерских и личных подсобных хозяйств (в соответствии с утвержденными положениями) и составляют проект плана развития АПК района одновременно с соответствующей бюджетной заявкой.
- Областной орган АПК сводит районные проекты планов развития производства и бюджетные заявки, разрабатывает и составляет с районами дополнительные мероприятия по привлечению внебюджетных ресурсов и проводит расчет потребности финансовых средств на поддержку сельского хозяйства, представляет в федеральные органы.
- Федеральные органы устанавливают общую сумму федеральной поддержки сельского хозяйства области.
- Законодательное собрание области принимает план развития области (который можно считать индикативным) и бюджет поддержки, исходя из бюджетной заявки АПК и доведенного лимита федеральных средств.

Вторая итерация – доведение бюджетных средств до потребителей включает два этапа. На первом этапе областной орган управления согласовывает с районами объемы бюджетного финансирования сельскохозяйственного производства по видам затрат, показатели индикативного плана развития и условия предоставления бюджетных средств, исходя из нормативов затрат и субсидий. На втором этапе районные органы согласовывают с сельхозтоваропроизводителями и другими организациями, участвующими в финансировании агропромышленного производства, объемы и виды бюджетного финансирования, показатели индикативных планов развития предприятий, условия предоставления бюджетных средств.

Применение нормативно-договорной системы позволит повысить ответственность бюджетораспределителей и бюджетополучателей за использование государственных средств. При этом результаты эффективности использования должны быть представлены исполнительными органами в виде аналитического доклада по окончании каждого финансового года. Тем самым общество получит инструмент контроля над распределением и расходованием средств государственной поддержки.

Методические подходы по оценке эффективности использования субсидий нами были обобщены в статье «Анализ и особенности оценки эффективности использования субсидий в сельском хозяйстве», опубликованной в журнале «Аудит и финансовый анализ», №5, 2008 г. [3].

Барышников Николай Георгиевич

Самыгин Денис Юрьевич

Литература

1. Приказ Об утверждении Методических рекомендаций по бухгалтерскому учету государственных субсидий и других видов государственной помощи в сельскохозяйственных организациях [Электронный ресурс] : приказ М-ва сельского хозяйства РФ от 2 февр. 2004 г. №75. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Об утверждении положения по бухгалтерскому учету «Учет государственной помощи» ПБУ 13/2000 [Электронный ресурс] : приказ М-ва финансов РФ от 16 окт. 2000 г. №92н (в ред. приказа М-ва финансов РФ от 18 сент. 2006 г. №115н). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Барышников Н.Г. Анализ и особенности оценки эффективности использования субсидий в сельском хозяйстве [Текст] / Н.Г. Барышников, Д.Ю. Самыгин // Аудит и финансовый анализ. – 2008. – №4. – С. 163-167.
4. Беспехотный Г.В. Возможности финансирования сельского хозяйства [Текст] / Г.В. Беспехотный, Н.Г. Барышников // Экономист. – 2006. – №10. – С. 88-96.
5. Буздалов И.Н. Аграрный протекционизм как инструмент государственного регулирования сельского хозяйства в рыночных условиях [Текст] / И.Н. Буздалов // Государственное регулирование сельского хозяйства: концепции, механизмы, эффективность. – М. : ВИАПИ им. А.А. Никонова, Энциклопедия российских деревень, 2005. – С. 3-10.
6. Методика планирования бюджетных субсидий для сельскохозяйственных товаропроизводителей [Текст] // Г.В. Беспехотный, Н.Г. Барышников, А.А. Капитонов, А.Ф. Корнеев, В.Е. Толманов (ГНУ ВНИЭТУСХ); А.Н. Семин, Н.А. Мезенин, С.В. Аглоткова (Уральская ГСХА); М.Н. Копытов, З.Х. Хасанова. – М., 2007.
7. Самыгин Д.Ю. Бюджетная поддержка сельского хозяйства: планирование, контроль, анализ [Текст] : монография / Д.Ю. Самыгин, Н.Г. Барышников. – Пенза : Изд-во ПГУ, 2010. – 248 с.

Ключевые слова

Бюджетная поддержка; субсидии; распределение; доведение до товаропроизводителей; нормативно-договорная система.

РЕЦЕНЗИЯ

В настоящее время в связи с развитием правовой базы в области государственной поддержки сельского хозяйства, важным моментом на этапе распределения средств из различных бюджетных источников является доведение субсидий до товаропроизводителей сельскохозяйственной продукции.

Критерии распределения средств государственной поддержки сельского хозяйства могут быть разными. Выбор таких критериев зависит от поставленных целей, а также от задач, которые необходимо решить в сельском хозяйстве.

В большинстве регионов в последние годы государственные субсидии выделяются по принципу поддержки крепких хозяйств. Некоторые регионы пытаются по-новому проводить государственную поддержку сельского хозяйства на основе принципа оптимизации отдачи на рубль бюджетных средств и осуществлять выделение средств в целом, исходя из нормативов эффективности такой поддержки.

Авторы обобщили текущий опыт распределения бюджетных средств из федерального и регионального бюджетов, привели структуру бюджетополучателей по видам и объемам поддержки. Предложенная авторами методика распределения средств в зависимости от природно-экономических условий безусловно заслуживает особого внимания и имеет практический и научный интерес. Предлагаемая система распределения бюджетных средств государственной поддержки создается с целью обеспечения взаимовыгоды выделяемых средств с конечными показателями отдачи от их использования.

Применение нормативно-договорной системы, предлагаемой авторами, позволит повысить ответственность бюджетораспределителей и бюджетополучателей за использование государственных средств.

Обоснованность научных выводов исследования подтверждается широким использованием статистического материала и других сведений по вопросам государственной поддержки сельского хозяйства, применением комплекса научных методов исследования.

Повысить качество научной статьи, на взгляд рецензента, позволило бы обобщение материала о методическом подходе по оценке эффективности использования субсидий в сельском хозяйстве, на основании которого происходит предлагаемое распределение и доведение бюджетных средств до товаропроизводителей.

В целом, статья Н.Г. Барышникова, Д.Ю. Самыгина «Развитие системы распределения и доведения бюджетных средств до производителей сельскохозяйственной продукции» рекомендуется к публикации в журнале «Аудит и финансовый анализ».

Свиридова Н.В., д.э.н., профессор, зав. кафедрой «Бухгалтерский учет, налогообложение и аудит» Пензенского государственного университета

3.2. DEVELOPMENT OF SYSTEM OF DISTRIBUTION AND FINISHING OF BUDGETARY FUNDS TO MANUFACTURERS OF AGRICULTURAL PRODUCTION

N.G. Baryshnikov, Doctor of Economics,
Head of Department «Analysis and Auditing», Penza
State Academy, Penza City;

D.Y. Samygin, Candidate of Economics, Associate
Professor at the Department of Economical Cybernetics,
Penza City

The order of granting and allocation of the state support of agriculture from federal and regional sources of subsidizing is considered, the structure of addressees of budgetary support is studied, the mechanism of distribution of grants on commodity producers is investigated and the order of distribution based on an estimation of use of prirodno-economic conditions is offered, the scheme of planning of budgetary grants for agriculture on managers and addressees of support is generalized, the is standard-contractual system of finishing of means of support to agricultural commodity producers is offered.

Literature

1. The order of the Ministry of Agriculture of the Russian Federation from February, 2nd, 2004 N 75 «About the statement of Methodical recommendations about accounting of the state grants and other kinds of the state help in the agricultural organizations».
2. The order from 16.10.00 N 92n «About the position statement on accounting to the account «Account of the state help» PBU 13/2000 (in The order of the Ministry of Finance of the Russian Federation from 9/18/2006 N115n).
3. Bepahotnyj G.V. Vozmozhnosti of agriculture financing / G.V. Bepahotnyj, N.G. Baryshnikov // the Economist, 2006. – №10. – p. 88-96.
4. I.N. Buzdalov. Agrarian protectionism as the tool of state regulation of agriculture in market conditions / I.N.Buzdalov // Agriculture State regulation: concepts, mechanisms, efficiency. – M: VIAPi of A.A. Nikonova, the encyclopedia of the Russian villages, 2005. – p. 3-10.
5. Technique of planning of budgetary grants for agricultural commodity producers // GNU Vnietush – G.V.Bepahotnyj, N.G. Baryshnikov, A.A.Kapitonov, A.F.Korneyev, B.E. Tolmanov; Ural GSHA – A.N.Semin, N.A.Mezenin, S.V. Aglotkova; M.N. Kopytov, Z.H. Hasanova – M – 2007.
6. Samygin D.Y. Budgetary agriculture support: planning, control, the analysis: / D. Y. Samygin, N.G. Baryshnikov. – Penza: Publishing house PGU, 2010. – 248 p.
7. N.G. Baryshnikov. Analys and features of an estimation of efficiency of use of grants in rural hozjajstve / N.G. Baryshnikov, D.Y. Samygin // Audit and the financial analysis. – 2008. – №4. – p. 163-167.

Keywords

Budgetary support; grants, distribution; finishing to commodity producers; is standard-contractual system.