

БЕЛГОРОДСКИЙ ЭКСПЕРИМЕНТ: ЭКОНОМИКО-СОЦИАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

(в форме отчета)

Содержание отчета «Белгородский эксперимент»: принципы и описание модели, этапы внедрения (мероприятия; результаты; нормативные и правовые акты в поддержку эксперимента).

1. Принципы и описание модели.

1.1. Принципы, положенные в основу регионального развития.

1.2. Описание модели:

- привлечение средств крупного бизнеса;
- применение методов Чартаева;
- изменение межбюджетных отношений;
- создание государственных корпораций в сфере продовольствия, землепользования, жилищного строительства;
- кредитные схемы для населения и для сельхозпроизводителей.

2. Реализация модели на практике.

2.1. Системные мероприятия первого этапа (2000– 2006 годы):

- стартовые условия;
- привлечение финансовых ресурсов;
- внедрение модели Чартаева;
- применение стимулов в системе межбюджетных отношений;
- создание областных госкорпораций: продовольственной, земельной, ипотечной.

2.2. Результаты первого этапа: действующий механизм и показатели социально-экономического развития Белгородской области.

2.3. Системные мероприятия второго этапа (2006 – 2010 годы).

2.4. Экономические результаты Белгородской области на втором этапе социально-хозяйственного эксперимента.

3. Перечень нормативной и правовой документации, изданной в Белгородской области с целью ускорения социально-экономического развития.

1. ПРИНЦИПЫ И ОПИСАНИЕ МОДЕЛИ.

1.1. Принципы, положенные в основу регионального развития.

Эксперимент включает три основополагающих принципа:

- совмещение ресурсов государства, работников и бизнеса должны быть выгодны для каждого из участников;
- решение социальных вопросов – важнейшая задача проводимой политики;

- модель Чартаева используется лишь частично (в межбюджетных отношениях и внутрихозяйственных расчетах), без применения общеобластной системы именных счетов для жителей территории и работников предприятий.

1.2. Описание модели.

Эксперимент решал несколько комплексных задач. На первом этапе, в агропромышленный сектор были привлечены средства крупного бизнеса, с целью сделать сельскохозяйственное производство рентабельным. Для этого в создаваемых интегрированных холдингах объединили финансовые возможности горно-обогатительного комбината (ГОКа) и землю сельскохозяйственных фирм. Впоследствии, в области начали работать еще около 20 крупных агрохолдингов.

Расходование финансов определили по следующим приоритетным направлениям:

- создание производства необходимой сельхозтехники взамен вышедшей из строя;
- приведение к высоким стандартам условия жизни на селе;
- формирование необходимого объема оборотных средств для решения текущих производственных вопросов,
- обучение специалистов АПК.

Долги хозяйств были реструктурированы, чтобы на старте сделать вновь создаваемые агропромышленные холдинги безубыточными. Разработана была схема постепенного погашения этих долгов за счет будущих доходов. Государство, через созданную областную Продовольственную корпорацию, декларировало возможность сбыта большей части продукции (до 50 процентов, с оплатой авансом) по фиксированным ценам, что давало возможность производителям, получив оборотные средства, уверенно планировать свои доходы и расходы. В качестве возможной меры поддержки, такая схема могла вывести хозяйства из зоны перманентного долга.

В основном, Продовольственная корпорация, действуя на первых порах в условиях тотального бартера, переводила расчеты с хозяйствами в денежную форму, с целью, в том числе, формирования налоговых отчислений в бюджеты разных уровней (см. раздел «Продовольственная корпорация»).

Сохранялся государственный контроль за земельным фондом, для чего была создана областная структура (ОАО со 100-процентным государственным участием, акции которой не подлежали приватизации).

Была создана стимулирующая система межбюджетных отношений, в результате чего хозяйства, приносящие большие доходы казне, получали (через муниципалитеты) пропорционально большие средства для решения социальных вопросов.

В ряде хозяйств применялась модель Чартаева, а в масштабах области был создан ряд комплексных производств «от поля до магазина», где каждое звено или цех планировали свои доходы и рассчитывало расходы, исходя из вклада каждого подразделения в создание конечного продукта. В укрупненном виде, это означало использование модели Чартаева применительно к юр.лицам, бригадам, цехам, звеньям.

Население, под гарантии государства, могло воспользоваться кредитной схемой, позволяющей за счет собственного труда обеспечить себе достойное существование.

Целевые программы поддержки растениеводства, животноводства и т.д. позволяли хозяйствам получать как кредиты по низким ставкам, так и субсидии на развитие хозяйства. За счет областного бюджета для таких хозяйств предусматривалось строительство инфраструктуры (дороги, газификация и т.д.).

2. РЕАЛИЗАЦИЯ МОДЕЛИ НА ПРАКТИКЕ

2.1. Системные мероприятия первого этапа (1999– 2006 годы).

Стартовые условия.

До применения элементов модели Чартаева (системы АС):

- износ сельскохозяйственной техники составлял более 80 процентов; первоначальный взнос за приобретение такой техники на условиях лизинга (23,5 % от стоимости) был неподъемен для хозяйств;
- почти половина хозяйств агропромышленного сектора была убыточна, а треть – вообще неплатежеспособна, несмотря на то, что 70% пашни составлял чернозем;
- машиностроительное производство оказалось развалено, объем заказов на поставку сельскохозяйственной техники сокращен в сотни раз;
- региональная налоговая система не создавала стимулов для развития агропромышленного сектора, поскольку расходные статьи областного бюджета (в том числе, строительство дорог, объектов жилья и соцкультбыта) формировались вне зависимости от эффективности работы хозяйств, перечислявших налоги;
- на территории области имелись два горно-обогатительных комбината (ГОКа), обладающих собственными финансовыми ресурсами, и сельскохозяйственная Академия, на базе которой можно было проводить обучение специалистов и разрабатывать адаптированные к местным условиям образцы техники.

Механизм привлечения финансовых ресурсов в агропромышленный сектор, и роль государственных органов в обеспечении этого процесса.

Система мер на первом этапе была выстроена следующим образом.

Агропромышленные предприятия, по предложению областной администрации, создавали, совместно со Стойленским ГОКом, а затем и другими инвесторами, интегрированные холдинги (49% у аграриев, 51% у ГОКа). В уставный капитал сельхозпроизводители вносили свои земельные паи, ГОК – финансы.

Областная администрация поручила ГУ «Агрогарантинвест» выступать в качестве консолидированного кредитора по долгам неплатежеспособных сельхозпроизводителей перед бюджетом (постановление от 14.12.1999 года № 710). Тем самым, эти долги были реструктуризированы. Остальным кредиторам, по отношению к которым у неплатежеспособных сельхозпроизводителей также возникла задолженность, в базовом Постановлении № 710 было предложено «предоставить на договорной основе право требования долгов консолидированному кредитору». Тем самым, бюджет фактически брал на себя погашение задолженности сторонним кредиторам за тех аграриев, которые соглашались создать интегрированные с ГОКаами структуры. Вместе с тем, последующее наполнение бюджета за счет расширения налоговой базы (в силу более эффективной работы создаваемых интегрированных структур), должно было погасить созданную ранее задолженность убыточных сельскохозяйственных производителей.

С учетом отсутствия сельскохозяйственной техники, решено было разработать приемлемые ее образцы на базе расположенной в Белгороде государственной сельскохозяйственной академии, разместив заказы на региональных предприятиях. Некоторые производства, например соседний завод «Воронежсельмаш», пришлось реконструировать под выпуск необходимой продукции. То же относилось к областным промышленным фирмам: Оскольскому заводу металлургического машиностроения, «Горсельмаш» и другим. В результате плуги, бороны, культиваторы, кормоуборочные комбайны и другая техника стали поступать в хозяйства по цене, в несколько раз ниже зарубежных аналогов (имея при этом лучшие технические характеристики).

Производители и переработчики сельхозпродукции оказались сведены в интегрированные производственно-финансовые структуры. Так, соединив Стойленский ГОК, 36 аграрных хозяйств и 7 перерабатывающих производств, вновь созданный холдинг «Стойленская Нива» выкупил комбинат хлебопродуктов и замкнул цепочку «от поля до магазина». Имея 150 тысяч гектаров земли, холдинг начал производить свою муку, комбикорма, выпекать хлеб, выращивать скот на мясо и молоко, и продавать продукцию в своих магазинах, резко сократив число посредников.

Подобный подход существенно сэкономил ресурсы, и для «Стойленской Нивы», например, позволил вложить вырученные деньги в социальную сферу, наладив жизнь в 124 селах области, где проживало около 45 тысяч человек. Совместно, за счет бюджетных средств и доходов интегрированных хозяйств, были построены и отремонтированы местные дороги, проведена газификация, в том числе в отдаленных поселениях.

Внедрение модели Чартаева.

Для работников агропромышленных предприятий предусматривалось право вхождения в интегрированную структуру со своей долей имущества (фактически, своим земельным паем). Это позволяло частично реализовать модель Чартаева, когда каждый работник становится собственником своей доли в общественном капитале. Создаваемый в Белгородской области механизм, если бы оказался реализован в полном объеме, способен был заинтересовать трудящихся (они же совладельцы-собственники) в создании конечного продукта, а не в выполнении промежуточных операций.

На это была нацелена рекомендация областной администрации в адрес органов управления создаваемых интегрированных структур. В документе содержались принципы распределения стоимости валовой продукции арендных коллективов (приложение № 2 к постановлению № 710). Этот документ приводится здесь целиком:

«Методика распределения стоимости валовой продукции арендных коллективов.

Стоимость валовой продукции (ВП), произведенной арендным коллективом, и оказанных услуг распределяется на две части, необходимые затраты или фонд потребления (ФП) и доход, или фонд накопления (ФН), что можно представить в виде формулы:

$$ВП = ФП + ФН$$

Фонд потребления (ФП) включает:

1. Материальные затраты и привлеченные услуги (МЗ), использованные арендным коллективом в процессе производства (семена, удобрения, горюче-смазочные материалы, пестициды), оплата труда наемных работников, стоимость услуг, оказанных сторонними организациями, стоимость энергоносителей, затраты на текущий ремонт и так далее;

2. Налоги и платежи во внебюджетные фонды (Н) за исключением подоходного налога;

3. Арендная плата (АП) собственникам земельных долей.

Таким образом:

$$ФП = МЗ + Н + АП$$

Фонд накопления (ФН) можно представить как разницу между стоимостью валовой продукции и оказанных услуг (ВП) и фондом потребления (ФП).

$$ФН = ВП - ФП \text{ или } ФН = ВП - МЗ - Н - АП$$

Фонд накопления (ФН) расходуется на:

1. Создание нового капитала (НК), который в течение первых трех-пяти лет будет формироваться за счет трех направлений:

а) выкупа основных фондов через погашение долговых обязательств предприятию инвестору (ДОИ);

б) выкупа основных фондов через погашение долговых обязательств кредиторам прошлых лет (ДОПЛ);

в) капитальных вложений за счет амортизационных отчислений (АО).

По мере расчетов с инвесторами и кредиторами источником формирования нового капитала (НК) будут только амортизационные отчисления (АО);

2. Отчисления на содержание управляющего и обслуживающего персонала акционерного общества и управляющей компании в случае ее создания (ОУП);

3. Выплату дивидендов на капитал (ДК);

4. Формирование личного дохода арендного коллектива и каждого его члена (ЛДА).

Таким образом, фонд накопления представляет:

$$\Phi Н = НК + ОУП + ДК + ЛДА, \text{ где } НК = ДОИ + ДОПЛ + АО$$

Личный доход арендаторов можно рассчитать по формуле:

$$ЛДА = \Phi Н - ДОИ - ДОПЛ - АО - ОУП - ДК$$

Распределение личного дохода арендного коллектива среди его членов зависит от количества, качества, сложности выполняемых работ и осуществляется индивидуально в соответствии с положением о распределении арендного дохода, принимаемым высшим органом управления акционерного общества.

Распределение стоимости валовой продукции можно рассмотреть на примере условно взятого арендного коллектива в растениеводстве.

Исходные данные:

- площадь пашни - 1000 га

- севооборот - классический четырехпольный

поле N 1 яровые зерновые + травы (250 га)

поле N 2 многолетние травы (250 га)

поле N 3 озимые (250 га)

поле N 4 сахарная свекла (100 га), подсолнечник (50 га), кукуруза на зерно (50 га), кукуруза на силос (50 га)

- количество работающих - 20 человек

Расчет стоимости выращенной продукции в чистом виде можно представить следующим образом.

Валовая продукция (ВП) = 4675 тыс. рублей. Стоимость побочной продукции (солома, жом, патока) в данном расчете не учитывалась.

Распределение стоимости валовой продукции в соответствии с рассматриваемой методикой для данного арендного коллектива будет выглядеть так:

1. На материальные затраты (МЗ) - семена, горючее - смазочные материалы, пестициды, удобрения и так далее будет израсходовано 1637 тыс. рублей или 35 процентов. Эта цифра получена расчетным путем по технологическим картам выращивания сельскохозяйственных культур в ценах по состоянию на декабрь 1999 года.

2. Налоги (Н) при действующей в области системе налогообложения составят:

162 кг x 1000 га = 162 т продовольственной пшеницы,

162 т x 1800 = 291,6 тыс. рублей, или 6,2 процента от ВП

Платежи во внебюджетные фонды: пенсионный фонд - 20,6 процента от начисленной суммы оплаты труда, фонд социального страхования - 5,4 процента, фонд занятости - 1,5 процента, фонд обязательного медицинского страхования - 3,6 процента, всего 31,1 процента.

При доле оплаты труда 20 процентов от стоимости ВП платежи во внебюджетные фонды составят - 6,2 процента от стоимости валовой продукции: (20 x 31,1% = 6,2%)

Таким образом, всего налоги и платежи во внебюджетные фонды (Н) составят 6,2 + 6,2 = 12,4 процента.

С учетом того, что на долю растениеводческой продукции приходится примерно 75 процентов от общей валовой продукции акционерного общества, то доля налогов и платежей (Н) для данного арендного коллектива составит 10,8 процента (6,2 x 0,75 + 6,2).

Однако при освоении данной концепции реформирования целесообразно в виде единого земельного налога изымать все виды платежей во внебюджетные фонды и все налоги, кроме подоходного. Последний должен платить каждый работник из своего личного дохода.

В данном случае на долю налоговых платежей и платежей во внебюджетные фонды, как показывают расчеты, будет приходиться 8 процентов стоимости валовой продукции или 4675 x 0,08 = 374 тыс. рублей (Н).

3. Арендная плата (АП) за пользование землей собственникам земельных долей принята 5 процентов, но с учетом доли растениеводства - 75 процентов в общем объеме ВП она составит 4 процента (5 x 0,75), или 4675 x 0,04 = 187 тыс. рублей.

Таким образом, фонд потребления арендного коллектива составит 1637 + 374 + 187 = 2198 тыс. рублей, или 47 процентов от ВП.

Остальная часть ВП приходится на фонд накопления и распределится следующим образом:

4. На создание нового капитала (НК) будут израсходованы 42 процента от ВП, или 1496 тыс. рублей. Каким образом эта сумма будет распределяться между инвестором (ДОИ), кредиторами (ДОПЛ), и какая часть пойдет на амортизационные отчисления (АО), зависит от суммы и структуры долговых обязательств в каждом конкретном случае.

5. Отчисления на содержание управляющего и обслуживающего персонала ОУП - 3 процента, от ВП, или 4675 x 0,03 = 140 тыс. рублей.

6. Начисление дивидендов на капитал (ДК).

Конец документа.

Уточнение. Во-первых, в арендных коллективах, для которых была разработана данная методика, заработки работников подразделений (бригад) распределялись непосредственно в бригадах, в соответствии с коэффициентом трудового участия (КТУ), а не через индивидуальные счета, открытые в финансово-расчетном центре предприятия. Это стимулировало к работе на кассу своей бригады, но не на прирост общего дохода хозяйства в целом.

Во-вторых, предприятиям рекомендована была организационно-правовая форма ОАО, где не существует прямой зависимости между доходом акционера (в том числе, работающего на данном предприятии), от результатов собственного труда. Индивидуальный доход связан в ОАО с количеством приобретенных акций и решением акционеров о начислении дивидендов. Совместить эти правила с принципами модели Чартаева, даже используя приведенную в «Методике» схему распределения дохода, представляется крайне затруднительным.

Впоследствии, рекомендации по расчетам, сходным с моделью Чартаева, были дополнены в Постановлении от 10.05.2000 г. № 280, в котором устанавливалось, что сельскохозяйственные организации и арендные коллективы, созданные в процессе интеграции с предприятиями-инвесторами, могут преобразовываться в народные предприятия (для которых существует отдельное федеральное законодательство, позволяющее осуществлять внутренний хозрасчет по модели Чартаева без формальных затруднений). Широкого распространения, в силу названных выше внутренних противоречий, данная правовая инициатива не получила, и в 2006 году администрация приняла решение о прекращении действия постановления №710 (см. постановление от 08.09.2006 №130).

Для предприятий, включенных в общую схему развития, областной администрацией предлагалась система расчетов между фермами, бригадами, комплексами, где частично использовались принципы модели Чартаева. Так, в 2002 году департамент АПК издал «Методические рекомендации», где (на примере ЗАО «Красненское») для предприятий различной организационно-правовой формы предусматривались **три варианта** внутрихозяйственных взаиморасчетов.

Первый вариант предусматривал, что внутрихозяйственные подразделения наделяются оперативной самостоятельностью. Они отвечают за окупаемость текущих плановых затрат. При этом применяется остаточный принцип формирования и расходования фонда оплаты труда (что стимулирует экономию всех видов затрат, побуждает к повышению рентабельности производства и т.д.).

Второй вариант: коллективам внутрихозяйственных подразделений предоставляется право распоряжения частью или всей произведенной продукцией, оставшейся после отчисления определенной части выручки, полученной от реализации продукции, работ и услуг, на осуществление своих общехозяйственных функций. При этом первичные подразделения не являются юридическими лицами и имеют лицевой счет в финансово-расчетном центре предприятия или в бухгалтерии.

Такой подход диктовал необходимость для подразделения обеспечить, прежде всего, интересы хозяйства в целом, отчислив в централизованные фонды запланированный объем дохода подразделения, а затем самостоятельно распоряжаться сверхнормативной выручкой (но лишь в целях развития собственной производственной базы). Прочие функции, в том числе социальное обеспечение работников подразделения, брало на себя предприятие в целом.

Третий вариант характеризовался наиболее полной экономической самостоятельностью внутрихозяйственных коллективов предприятия. Первичные подразделения могли открыть расчетный счет в финансово-расчетном центре предприятия,

а в ряде случаев – в банке. Такие подразделения осуществляют деятельность на основе собственных уставов, а взаимоотношения между собой строят на основе договоров.

Уточнение. Если бы в подобных договорах предусматривались отчисления в централизованные фонды хозяйства, можно было выстраивать систему Чартаева. Если нет – процесс переходил в плоскость взаимоотношений юридических лиц на коммерческой основе.

В «Методических рекомендациях» считалось целесообразным применять *цеховую* структуру производственных комплексов, объединенную системой взаиморасчетов по одному из указанных выше трех вариантов. *Цех* включал в себя специализированные структуры по производству однородной продукции (не территориальные и не узкоотраслевые подразделения). *Цех* обладал обособленными средствами производства по производству именно данной продукции. С целью ужесточения контроля, администрация рекомендовала заключать договоры между *цехами* и предприятием, а не пользоваться горизонтальными схемами «*цех – цех*», минуя руководство предприятия.

Уточнение. Принципиальным недостатком предлагаемых рекомендаций являлся расчет заработной платы на основе тарифов и ставок по 18-разрядной сетке, т.е. привязка оплаты труда работника не к конечному результату, а лишь к процессу производства. Варианты внутрихозяйственных взаиморасчетов вроде бы предполагали отказ от подобной схемы, но непосредственные методики документа все время возвращали к ней (т.е. противоречили методу Чартаева). В этом сказывалась половинчатость принимаемых администрацией решений.

Применение стимулов в системе межбюджетных отношений.

Одним из важнейших шагов, предпринятых Белгородской областной администрацией, стала модификация бюджетных взаимоотношений между муниципалитетами и областной казной. В соответствии с моделью Чартаева, те работники, подразделения, предприятия, которые вносят больший вклад в создание конечного продукта, должны получать пропорционально большую долю при распределении валового дохода. Тот же принцип должен применяться к муниципальным образованиям.

Бюджетный Кодекс (БК) РФ и предшествовавшее ему бюджетное законодательство не запрещали перераспределение доходов областного бюджета между муниципалитетами в пользу тех, хозяйства которых приносили больше налоговых отчислений. При этом, однако, правовое регулирование требовало соблюдения минимальной бюджетной обеспеченности для граждан, вне зависимости от того, на какой территории они проживают: депрессивной или развитой. Существуют также нормативные и правовые документы, в соответствии с которыми за счет регионов-доноров обеспечивается финансирование отстающих территорий. Это начисто лишает регионы стимулов к развитию, поскольку у передовых районов средства во всех случаях изымаются, а неразвитым (в экономическом смысле) и, тем более, депрессивным территориям – добавляются.

В Белгородской области, взяв за основу метод Чартаева, применили своеобразную межбюджетную схему, которая создавала стимулы к развитию для тех муниципальных образований, где хозяйства работали с большей эффективностью. В соответствии с ней, производители сельхозпродукции выплачивали установленные налоги в федеральный и областной бюджеты. Область оставляла у себя незначительную часть собранных средств (не более 10 процентов), направляя их в Фонд поддержки плодородия и Фонд подготовки кадров АПК. Оставшиеся средства направлялись «вниз», в бюджеты муниципальных образований в виде двух составляющих:

а) нормативных отчислений, выравнивающих доходы на душу населения,

б) дотаций для сельских районов, в зависимости от продуктивности поставок сельхозпродукции (мяса, молока и т.д.) с территории данного района (статья 16 Закона «О бюджете Белгородской области на 2000 год»).

Тем самым, муниципалитеты, на территории которых работали наиболее продуктивные предприятия, получали (в виде премии) наибольшую долю дотаций из областного бюджета. Федеральное законодательство запрещало напрямую переводить эти средства товаропроизводителям. Поэтому финансирование, полученное муниципалитетами из областного бюджета, шло на строительство дорог, жилья, инженерной и социальной инфраструктуры поселков и т.д. – именно там, где сельскохозяйственное производство развивалось лучше.

Уточнение. Поскольку работники вновь образованных интегральных хозяйств не имели именных счетов и не являлись совладельцами-собственниками производимой ими продукции, они не могли претендовать на причитающуюся им часть валового дохода. Их зарплата лишь косвенно была связана с конечным результатом работы хозяйства в целом. Модель Чартаева в данном аспекте не дошла до каждого человека, но остановилась на уровне предприятия и, в лучшем случае, бригад, цехов и подразделений. Также, работники не принимали участия в распределении средств, поступавших в муниципалитеты из областной казны для мероприятий социального характера.

Такое отъединение работников от системы управления результатами своего труда делало эксперимент заведомо половинчатым, не раскрывающим многих стимулов для развития социально-хозяйственной сферы.

Создание областных госкорпораций.

Продовольственная корпорация.

В 1995 году было создано государственное унитарное предприятие «Продовольственная корпорация» (постановление главы администрации Белгородской области от 17.04.1995 № 254). Источниками финансирования для корпорации были определены средства, выделенные за три предыдущих года на закупку продовольствия, а также (в соответствии с положением о Корпорации) специальные внебюджетные средства, в том числе банковские ссуды, средства инвесторов и другие. Механизм привлечения таких средств не раскрывался.

Основной задачей Продовольственной корпорации на первом этапе стало обеспечение сбора налогов в аграрном секторе области, что в условиях всеобщего бартера представлялось крайне затруднительным. Для упорядочения отношений в данной сфере, был введен «продовольственный налог», то есть сдача хозяйствами определенного объема натуральной продукции государству. Продовольственная корпорация собирала такую продукцию, поступившую в счет «продналога», реализовывала ее и выплачивала налоги сельхозпроизводителей в бюджеты всех уровней.

Фактически, в искаженном виде, это являлось закупкой части урожая хозяйств, давая возможность хозяйствам выживать, а бюджету пополнять доходную базу для выполнения социальных обязательств.

В 2000-м году, когда началось создание интегральных агропромышленных комплексов, объединяющих Стойленский ГОК и сельхозпредприятия, Продовольственной корпорации было предоставлено право «на договорной основе передавать инвесторам право требования задолженности сельскохозяйственных производителей» (постановление главы администрации Белгородской области от 24.01.2000 года №41). Тем самым, корпорация, совместно с упоминавшимся в постановлении № 710 (1999 год) ГУП «Агропроминвест», на правах консолидированного кредитора, могла сосредоточить у себя долги аграриев, а затем передать эти долги инвесторам (в первую очередь ГОКу). Подобный механизм, даже не будучи реализован полностью, давал в руки белгородской администрации контроль над сельскохозяйственным сектором. Соответственно, инвестор, из соображений развития бизнеса, обязан был создавать условия для возврата средств, затраченных на погашение долга, и вкладывать деньги в оздоровление села как базы для такого возврата. По факту событий того периода, налаженный в сотнях сел соцкультбыт,

жилищные условия, инженерная инфраструктура – с точки зрения перспективного финансирования, являлись необходимыми инвестициями в человеческий капитал.

Имеющим безнадежную задолженность, аграрным предприятиям некуда было деться, кроме как войти в объединенную структуру с инвестором, которому передавались долги хозяйств. Продовольственная корпорация обеспечивала правовой механизм, объединяющий землю, капитал и долги хозяйств перед бюджетом, как своего рода принуждение ко взаимодействию и развитию.

Кроме того, Продовольственная корпорация, в соответствии с переданными ей правами:

- могла обеспечить гарантированное авансирование сельхозпроизводителей в размере 50 процентов от стоимости конечной продукции по ценам, действующим на момент заключения договора (имея право контроля за целевым расходованием средств, во исполнение пункта 2 постановления правительства РФ от 26.01.1995 года № 82 «Вопросы государственной продовольственной корпорации»);

- устраняла посредников, самостоятельно организуя централизованные закупочно-сбытовые операции той продукции, которая была получена от хозяйств в качестве «продналога»;

- в случае резкого изменения рыночных цен или иных угроз, могла осуществлять продовольственную интервенцию для защиты сельских товаропроизводителей.

Уточнение. Создание областной Продовольственной корпорации позволило белгородской администрации консолидировать финансовые средства, предназначенные для закупок и продажи сельхозпродукции, с целью расчета предприятий с бюджетом. Подобная схема несла в себе гораздо больше возможностей, чем было реализовано на практике, и создавала экономико-правовой механизм государственной поддержки сельских товаропроизводителей. Кроме того, использование Продовольственной корпорации в качестве регулятора товарно-финансовых отношений позволяло хозяйствам осуществлять внутренние взаиморасчеты, опираясь на твердые закупочные цены со стороны государства. Это стабилизировало ситуацию и открывало прямой путь для реализации модели Чартаева.

Не столь важно, в какой мере подобная схема была задействована: главным является принципиальная возможность ее применения в любой последующий период времени.

Земельная корпорация.

В базовом постановлении №710 от 14.12.1999 года указывалось, что ГУ «Агропроминвест» наделялось правом привлекать собственников земельных долей (юридических и физических лиц) во вновь создаваемые интегрированные структуры. Таким собственникам полагалась арендная плата в размере 5 процентов от стоимости полученной на данном земельном участке продукции (п.6 Приложения 1 к постановлению №710). Это означало консолидацию земли под эгидой государственного учреждения, которое, в свою очередь, могло внести эту землю в уставный капитал создаваемой интегральной структуры (например, ГОК или любой иной инвестор плюс сельхозпроизводители).

Впоследствии, постановлением от 14.12.2004 года №197, был образован (в форме ОАО) областной Земельный фонд. Единственным его учредителем выступила Белгородская область, а законом Белгородской области Фонд был внесен в перечень предприятий, акции которых не подлежат приватизации.

В Фонд были переданы участки и доли в общей собственности, принадлежащие области, с целью их дальнейшего эффективного использования. Эти участки могли служить залогом в банке, в случае выдачи кредитов населению. Кроме того, предусматривалась

передача земель Фонда в аренду товаропроизводителям, на условиях применения ими модели Чартаева (п.5 постановления №197). Тем самым, создавались предпосылки для экономического принуждения сельхозпредприятий к эффективному производству. Земли Фонда разрешалось также вносить в уставный капитал вновь образованных интегрированных структур, и даже продавать тем самым эффективно работающим агропромышленным структурам (пункт 3 «Порядка формирования и распоряжения земельными ресурсами ОАО «Белгородский земельный Фонд», приложение к постановлению правительства Белгородской области от 14. 12. 2004 года №197).

Фактически, ЗАО «Белгородский земельный фонд» стало выступать коммерческим представителем государства. Белгородская администрация выкупила, за счет средств бюджета (а кое-где, по установленной цене, принудительно изъяла для государственных нужд) большие участки земли у развалившихся хозяйств и обладателей земельных паев бывших колхозов и совхозов. Эти земли могли теперь от имени государства быть внесены в уставный капитал агропромышленных холдингов, создаваемых совместно с ГОКами.

Также, земля, принадлежащая Фонду, могла служить залогом в банке для кредитования частных лиц, желающих получить ссуду для строительства жилья и оборудования рабочего места (мини-фермы, например). Кредит оказывался «связанным»: его сумма шла фирмам и поставщикам оборудования, которые строили жителю дом и возводили мини-ферму. Работнику предстояло отдавать кредит за счет собственного труда, но администрация создала централизованную схему развоза комбикормов, сбора молока с последующим сбытом и т.д. Это давало работнику возможность, встраиваясь в производственную цепочку, вернуть кредит в установленные сроки (в среднем за пять лет).

Таким образом, Земельная корпорация (в форме ЗАО) становилась государственным регулятором, побуждающим работоспособное население и агропромышленные предприятия включаться в процесс эффективного производства.

Уточнение. В подобной ситуации, существовала реальная возможность, используя методические рекомендации областной администрации, внедрить модель Чартаева в большинстве хозяйств Белгородской области, а затем объединить эти хозяйства в единый Союз совладельцев-собственников. Государство выступало бы в качестве арендодателя земли, а интегрированные агропромышленные комплексы (объединяющие, например, ГОК и сельхозпроизводителей) получали, уже на старте, гарантию высокой рентабельности сельскохозяйственного производства (в том числе, за счет закупки товаров со стороны государства в лице Продовольственной корпорации).

Такой механизм можно было считать частью универсальной схемы по внедрению модели Чартаева в любом регионе Российской Федерации.

Ни открытия именных счетов жителям и работникам, ни повсеместного перехода на модель Чартаева не произошло, что означает лишь одно: отсутствие решения по углублению эксперимента со стороны областной администрации.

Ипотечная корпорация.

В 2002 году был принят закон «О развитии системы ипотечного жилищного кредитования» и соответствующая Целевая программа на 2003 – 2007 годы. Создано было ОАО «Белгородская ипотечная корпорация» (51 процент – администрация области, по 24,5 процента – федеральный Фонд развития жилищного строительства и областной Фонд индивидуального жилищного строительства). За пять лет предполагалось выделить для населения, приобретающего жилье в кредит, 450 миллионов рублей (сумма по тем временам весьма существенная, с учетом высокой покупательной способности рубля). Данная схема дополняла описанную выше модель, созданную для Земельной корпорации, где кредиты выделялись под залог государственной земли на жилищно-производственные цели.

Стандартный ипотечный заем выдавался сроком от 3 до 30 лет, годовая ставка дифференцировалась от 7,9 до 11 процентов годовых. Это соответствовало уровню инфляции, и фактически делало заем беспроцентным. Размер первоначального взноса составлял 10 процентов от стоимости приобретаемого (строящегося) жилья, а сами кредиты выдавались под залог будущего дома (квартиры): условия крайне льготные.

Таким образом, инвестиции со стороны ГОКов в агропромышленный сектор и в развитие инфраструктуры села были сопряжены с возможностями государственной ипотеки, позволяющей занятому населению быстро и существенно улучшить условия жизни.

2.2. Результаты первого этапа: действующий механизм и показатели социально-экономического развития Белгородской области (2000 – 2006 годы).

2.2.1. Действующий механизм.

В системном плане, к несомненным успехам эксперимента можно отнести:

- привлечение инвестиций в сектор АПК со стороны Стойленского горно-обогатительного комбината (ГОКа), и создание интегрированных агрохолдингов (совместно: 49 процентов – сельхозпроизводители и 51 процент – ГОК);

- консолидация долгов сельскохозяйственных производителей (бюджету и сторонним кредиторам) в государственной структуре, с последующим погашением этих долгов со стороны агрохолдингов;

- построение стимулирующей схемы межбюджетных отношений, когда из областной казны выделяется больше средств на социальное развитие тех муниципальных образований, на территории которых достигались наилучшие показатели хозяйственно-экономического развития;

- выкуп государственной Земельной корпорацией паев и участков областной земли, с целью последующей сдачи ее в аренду (или продажи) эффективно работающим коллективам.

Также, земля могла использоваться в качестве залога в банках для выдачи кредитов населению – на обустройство жилья и новых рабочих мест (строительство мини-ферм, теплиц и т.д.). Тем самым, население получило доступ к кредитам;

- разработка администрацией:

а) методических рекомендаций по внутрихозяйственным расчетам в соответствии с моделью Чартаева;

б) рекомендаций по внедрению данной модели во вновь создаваемых и действующих хозяйствах;

- создание государственной Продовольственной корпорации, для гарантированной получения части урожая («продналога») у хозяйств, с целью взаиморасчетов этих хозяйств с бюджетом;

- создание государственной Ипотечной корпорации для обеспечения населения жильем на льготных условиях.

Все вместе, это давало возможность перейти к модели Чартаева вначале в большинстве хозяйствующих субъектов, а затем, на основе объединения этих субъектов в Союз совладельцев-собственников, реализовать данную модель в масштабах области в целом. Областная администрация создала все рычаги управления (финансовый, земельно-имущественный, правовой), чтобы произвести повсеместный переход на схему

ускоренного развития по Чартаеву, когда все население территории действует в рамках единого социально-производственного механизма.

Этого не произошло. Причин приостановки эксперимента можно назвать несколько.

Первая. Агропромышленные холдинги создавались в форме ОАО, и продолжали оставаться акционерными обществами, а не производственными или сельскохозяйственными кооперативами. В основном, акциями владели юридические лица, они и решали вопросы развития предприятий и оплаты труда в узком управленческом кругу.

Вторая. Зарплата работников в агрохолдингах рассчитывалась по нормативам и тарифной сетке. Принцип паенакопления практически не применялся, экономия на затратах не приносила личных доходов наемному работнику, который не являлся при такой схеме собственником продукта своего труда.

Третья. В случае работы на собственной ферме, приобретенной в кредит, работник отдавал продукцию (например, молоко) для последующей переработки и продажи по установленной «сверху» цене. Этих средств хватало на возврат кредита и последующую работу на себя. Работник первичного звена не являлся ни долевым собственником перерабатывающего производства (например, молокозавода), ни магазина по продаже сыров и йогуртов, сделанных из молока, сданного его мини-фермой. В целом, любой работник в данной производственной цепочке не был заинтересован в создании конечного продукта, поскольку не имел доли в доходе, полученном от реализации всей продукции в целом. Основную часть дохода забирали сторонние инвесторы, за чьи средства были построены перерабатывающий комплекс и магазины. На своем месте каждый работник получал сумму, позволяющую ему вести нормальное существование, но данный принцип распределения дохода не рождал у работника стимулов к повышению производительности труда.

Уточнение. В такой ситуации, хозяйственное развитие области стало зависеть от стандартных вопросов экономического плана: привлечения инвестиций, рационализации производственной сферы и реализация бизнес-моделей общего образца. Работающая часть населения, хотя и оказалась на старте эксперимента в существенном материальном выигрыше, была отъединена от долевого участия в распределении валового продукта, создаваемого трудом самих работников.

Тем самым, на первом этапе эксперимента оказались созданы предпосылки для ускоренного экономического и социального развития области. В дальнейшем, предстояло либо перейти на систему Чартаева в масштабе всей территории субъекта Федерации, либо использовать данную схему фрагментарно. Впоследствии администрация отказалась от модели Чартаева, ограничившись хозяйственно-финансовым инструментарием общего образца.

2.2.2. Результаты первого этапа эксперимента.

Благодаря проведенным преобразованиям, в Белгородской области добились резкой интенсификации сельскохозяйственного производства. В стартовом 2000-м году удалось привлечь инвестиции ГОКа, достаточные для обновления 30 процентов устаревшей техники: комбайнов, тракторов, борон, сеялок и т.д. Для работы в Белгородской области начали привлекать и других инвесторов. Основной упор в АПК сделали на мясную (птица, свинина) и молочную составляющую.

За счет рационализации управления и производства, вновь создаваемые (вертикально-интегрированные) холдинги оказались способны снизить себестоимость некоторых видов продукции на 40 процентов. Подобные мероприятия сделали рентабельным производство в целом. Объем инвестиций в основной капитал областных хозяйственных комплексов за первые пять лет эксперимента увеличился в 10 раз (с 4 до 40 миллиардов рублей в год).

Динамика роста регионального валового продукта (ВРП) Белгородской области в 2000 – 2006 годах опережала среднероссийские показатели. ВРП в текущих ценах за время первого этапа эксперимента вырос приблизительно в 6 раз. 127 областных хозяйств находились теперь в зоне положительной рентабельности (около 40 процентов от общего числа, на 8 процентов больше, чем в стартовый период).

Итогом системных достижений можно считать тот факт, что в 2006-м году Белгородская область заняла первое место в России по производству мяса птицы, и второе место (после Краснодарского края) по производству свинины. За шесть лет удалось добиться роста продукции областного АПК в целом на 70 процентов.

Приведенные выше факты означали, что стимулы, заложенные в основу эксперимента, дали выраженный результат, создав предпосылки для существенного развития Белгородской области в будущем.

2.3. Системные мероприятия второго этапа

(2006 – 2010 годы).

Главным способом экономического стимулирования администрация Белгородской области выбрала прямую поддержку:

- а) отраслей хозяйства,
- б) муниципалитетов.

Механизм для этого был уже создан ранее. В регионе действовали «Фонд поддержки плодородия» и «Фонд поддержки отечественной науки и кадров АПК». Именно через эти структуры, на первом этапе эксперимента осуществлялось финансирование разработок отечественной сельскохозяйственной техники, заказы на которую затем размещались на предприятиях региона. Средства в Фонды поступали из доходной части областного бюджета, а оставшиеся доходы, собранные за счет налоговых отчислений от предприятий и частных хозяйств АПК, распределялись между муниципальными образованиями – в зависимости от эффективности производства на их территории (см. пункт 2.1).

Уточнение. Характерно, что после 2006 года прекратило свое действие базовое постановление № 710 от 14.12.1999 года, давшее старт внедрению модели Чартаева (см. постановление от 08.09.2006 №130). Это означало отказ администрации от дальнейшего использования принципов, позволявших в масштабах области применить механизм коллективной заинтересованности работников в создании конечного продукта, и объединить социально-экономические программы развития в единую хозяйственную систему.

2.3.1. Программы поддержки отраслей сельского хозяйства.

На втором этапе эксперимента были утверждены такие комплексные программы, как «Развитие птицеводства в Белгородской области» (постановление от 31.01.2006 года №10), «Семейные фермы Белогорья» (постановление от 18.07.2007 года №134), «Развитие молочного скотоводства Белгородской области» (приказ департамента АПК от 25.02.2009 года №27), «Программа создания прививочного комплекса производительностью 2,5 миллиона саженцев в год» (приказ департамента АПК от 20.09.2009 года №38), и многие другие.

Укрупнялся масштаб таких проектов, как развитие семейных ферм, охваченных общим циклом централизованного получения комбикормов и сдачи молока, или выращивания домашней птицы. Увеличивалась сеть фермерских магазинов, куда работники индивидуальных хозяйств или подворий поставляли высококачественный продукт.

Модель Чартаева применялась лишь в виде разрозненных элементов. Так, молокозаводчики объединились в кооператив «Районное молоко», и на общие средства обустроили молокоприемные пункты и спецтранспорт. Но молокоперерабатывающие заводы не перешли в ведение кооператива. Следовательно, самая рентабельная часть процесса (производство и продажа сыров, сметаны, йогуртов) оставалась в руках стороннего владельца. Работники – члены кооператива не являлись собственниками конечного продукта, осуществляя свое право в усеченном виде и лишь на промежуточной фазе производства. Это не создавало для них стимула к существенному, «взрывному» экономическому росту.

Из областного бюджета выделялись дотации на закупку молока, что позволяло кооперативу оставаться в зоне положительной рентабельности. Дотации также входили в систему мероприятий по прямой поддержке сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Уточнение. Безусловно, дотации и другие способы государственной поддержки сельского хозяйства, осуществляемые в Белгородской области, способствовали росту производственных показателей в этой сфере. Между тем, это в определенной степени подменяло модель Чартаева, при которой система стимулов приводила к многократному сокращению издержек и к снижению себестоимости продукции, делая ее конкурентоспособной на рынке. Главным являлось возможность совместить два фактора: внутривозрастные стимулы и внешнюю помощь, но не заменять первое вторым.

2.3.2. Поддержка муниципалитетов со стороны областного бюджета.

В связи с изменившимся федеральным законодательством, в Белгородской области применили систему поддержки и стимулирования муниципалитетов через четыре бюджетные структуры:

- фонд реформирования муниципальных финансов;
- фонд муниципального развития;
- фонд компенсаций;
- фонд поддержки муниципалитетов.

Вместе взятые, эти структуры помогли выровнять среднедушевые нормативные доходы на различных территориях, и вместе с тем продолжить политику премирования тех муниципальных образований, где наилучшим образом осуществлялась деятельность предприятий АПК.

Все это нашло отражение в утвержденной областной администрацией «Стратегии социально-экономического развития Белгородской области на период до 2025 года» (постановление от 25.01.2010 года №27). Главной задачей Стратегии, в части сельскохозяйственного производства, было создание системы защитных мероприятий, способных снизить негативное воздействие от последствий вступления России в ВТО. Фактор риска, ставящий АПК страны в зависимость от колебаний международного рынка, предполагалось нивелировать путем поддержки основных направлений сельского хозяйства и социальной сферы (софинансирование, со стороны бюджета и хозяйств, производственных объектов и инженерной инфраструктуры; субсидирование ставки по кредитам, и др.).

Уточнение. В Стратегии говорилось также о «развитии человеческого потенциала», оцениваемого по утвержденным в России критериям. На основании этих критериев, Белгородская область вышла на третье место в РФ (после Москвы и Московской области). При этом ни слова не было сказано о модели Чартаева, способной превратить «человеческий потенциал» в значимый фактор развития экономики (с чего Белгородская администрация начала, и от чего впоследствии отказалась).

3.1. Экономические результаты Белгородской области на втором этапе хозяйственного эксперимента (2006 – 2010 годы).

Одним из наиболее значимых факторов социально-экономической стабильности, следует признать почти полное отсутствие в Белгородской области безработицы. Созданная (под гарантии государства) система кредитования, массовое строительство за этот счет мини-ферм, теплиц и т.д. обеспечила население возможностью зарабатывать своим трудом. Все вместе, это позволило не превышать уровень безработицы 1.5 процента даже в кризисные 2008 – 2009 годы (тогда в России он в среднем достигал 9 процентов).

Также, продолжилась заложенная ранее тенденция к росту объемов натуральных показателей:

Год	Свинина, тысяч тонн	Птица, тысяч тонн	Яйца, млн. штук
2006	89	246	1024
2010	386	626 (первое место в РФ)	1485

Инвестиции в основной капитал за тот же срок увеличились с 48,4 до 90,9 миллиардов рублей в год (почти в два раза). За период с 2000 года эта категория инвестиций выросла более чем в 12 раз(!). В агро-промышленный комплекс области, если брать период 2005 – 2010 годы, объём инвестиций составил 137 миллиардов рублей, причём в основном – за счёт частных средств. Это свидетельствует о создании в регионе привлекательного инвестиционного климата.

В 2011 году, фактически каждый десятый килограмм мяса птицы и свинины, произведенный в России, поставляла Белгородская область. При этом население области составляло один процент от численности жителей Российской Федерации (полтора миллиона человек). Сельскохозяйственный сектор области, по некоторым позициям удваивающий натуральные объемы производства каждые пять лет, а по мясу птицы и свинины – увеличивающий более чем в три раза, явился хорошим образцом для демонстрации возможностей в рамках действующего законодательства.

Качественный скачок регион сделал преимущественно в секторе АПК. В целом, потенциал территории как единого хозяйственного целого, был использован эффективно.

3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ ПО РАЗДЕЛУ.

Начав «взрывное» экономическое развитие в рамках эксперимента, Белгородская область получила сопоставимые с тем же сроком результаты, что и в тех районах Дагестана, где работали по модели Чартаева. В дальнейшем, модель Чартаева в части обеспечения населения паевыми отчислениями от общего дохода территории, была свёрнута.

4. ПЕРЕЧЕНЬ НОРМАТИВНОЙ ПРАВОВОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ, ИЗДАННОЙ В БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ С ЦЕЛЬЮ УСКОРЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Постановление от 14.12.1999 г. №710 (базовое).

Приложения №№1,2 (рекомендации по внедрению системы Чартаева во внутрихозяйственных расчетах).

Постановление от 10.05.2000 г. №280 (о переходе предприятий, работающих по модели Чартаева, в форму Народных предприятий).

Методические рекомендации департамента АПК (2002 год): три варианта внутрихозяйственных расчетов по модели Чартаева, на примере ЗАО «Красненское».

Статья 16 Закона о бюджете Белгородской области на 2000 год (межбюджетные отношения).

Постановление от 17.04.1995 г. № 254 (о создании продовольственной корпорации).

Закон «О развитии системы ипотечного жилищного кредитования» (2000 г.).

Постановление от 14.12.2004 г. № 197 (образование Земельного фонда).

Программы департамента АПК по развитию отраслей сельского хозяйства: от 31.01.2006 № 10, от 18.07.2007 № 134, от 25.02.2009 № 27, от 20.09.2009 г. № 38.

Постановление от 25.01.2010 г. № 27 (Стратегия развития Белгородской области до 2025 года).