

© 2008 г.

С.Ю. БАРСУКОВА

**НЕФОРМАЛЬНЫЕ ПРАКТИКИ В РЕАЛИЗАЦИИ
НАЦИОНАЛЬНОГО ПРОЕКТА АПК¹**

*БАРСУКОВА Светлана Юрьевна – доктор социологических наук,
профессор ГУ-ВШЭ.*

В очередной раз государство пытается реформировать сельское хозяйство. Вводятся новые подходы, выработан Приоритетный национальный проект (ПНП) «Развитие АПК». Суть проекта – выдача субсидированных кредитов, при чем как крупным хозяйственникам, так и фермерам, ЛПХ, кооперативам [1]. Для аграриев это возможность получить кредит, проценты за который частично компенсирует федеральная и региональная власти, что делает кредитные деньги «дешевыми».

По поводу целесообразности и достаточности формальных новаций ведутся споры. Мы в них не участвуем. Цель статьи – рассмотреть реальные процессы, реализации проекта, сопровождающиеся, как показывает практика, «творческими отклонениями» от нормативно-правового первоисточника, являя сложный диалоговый гибрид формальных и неформальных институтов.

Неформальные (в т.ч. теневые) практики, отмеченные в ходе реализации ПНП «Развитие АПК», отличаются не только интенсивностью и распространенностью, но, что представляется гораздо более важным,

¹ Работа выполнена при поддержке Научного фонда ГУ-ВШЭ (грант № 06-01-0089). Более полный текст см: Барсукова С.Ю. Неформальные способы реализации формальных намерений, Или как реализуется Приоритетный национальный проект «Развитие АПК» // Препринт WP4/2007/02. М.: ГУ-ВШЭ, 2007. 56 с.

функциональной ролью в ходе реализации ПНП «Развитие АПК». Ряд практик, несмотря на их отчетливую интенцию к деформализации требований проекта, способствуют его реализации. Другие, сохраняя верность формальным требованиям, полностью искажают его смысл и используют нормативно-правовую базу проекта как основу реализации неформальных договоренностей участников процесса.

Информационной базой исследования послужили экспертные интервью с 25 непосредственными участниками нацпроекта «Развитие АПК» – фермерами, владельцами ЛПХ, чиновниками Минсельхоза, руководителями кооперативов, работниками территориальных органов управления АПК, сотрудниками Россельхозбанка. Кроме того, использовались материалы обращений на официальный сайт ПНП и отчеты о работе всероссийской телефонной «горячей линии», обслуживающей аграрный нацпроект. На эту линию поступали жалобы, вопросы, предложения, в среднем в месяц по 120-130 звонков. За 2006 г. было зафиксировано около 1300 звонков из 56 субъектов РФ.

Неформальные практики в неформализованной нише принятия решений

Первая группа неформальных практик восходит к принципиальной невозможности (нежелательности) полностью формализовать процесс реализации национального проекта «Развитие АПК». В результате *изначально и сознательно допускается область неформальных решений как обеспечение продуктивности формальных правил*. Не следует привязывать эти практики к так называемым «правовым пустотам», поскольку это понятие имеет негативную коннотацию и обозначает ситуацию неотрегулированности того, что можно и нужно формально определить. Но в данном случае речь идет не о сбоях в регулировании, а о буфере неформальности, придающем гибкость и продуктивность формальным правилам. *Зона неформальности изначально допускается как способ влияния местных условий и региональных задач развития на принимаемые решения*. Коррупционная составляющая - легко прогнозируемая и неизбежная

производная такого подхода, но попытка борьбы на путях формализации обрекает на еще большие потери. Рассмотрим такие практики.

Злоупотребления со стороны районных администраций при составлении списков на предоставление льготного жилья для молодых специалистов. Несмотря на скромную долю жилищного направления в общем объеме финансирования ПНП «Развитие АПК», именно это направление активно критикуется за коррупционный потенциал.

«Молодой человек подает заявку, а ему говорят, что на этот год – уже все. Хотя все или не все, проконтролировать трудно. Дети районных начальников в льготных списках оказались первыми» (сотрудник Центра мониторинга и информационного сопровождения реализации проекта). В основе таких злоупотреблений лежит неурегулированность вопроса, кому жилье давать, а кому отказывать. «Правовая пустота» в данном случае обусловлена не промахами законодателей, а принципиальной невозможностью получить желаемый результат, лишив местную власть права решать вопрос со льготным жильем. Ведь цель – не обеспечение молодых специалистов жильем, а отработка механизма «привязки» их к земле через решение жилищного вопроса. В этих условиях разумно предоставить льготное жилье тем, кто более ориентирован на сельский образ жизни. А это нормативными документами не определишь. Остается полагаться на знание людей районной администрацией. Другим доводом в пользу полномочий районной и региональной администраций распределять льготное жилье является кадровый вопрос. На местах лучше знают, каких специалистов нужно удерживать более других.

«Опять же полностью лишить их права работать по собственному усмотрению тоже нельзя. Скажем, есть методики расчета выделяемых из федерального бюджета средств по заявкам субъектов федерации на трудоустройство молодых специалистов. Но там общая цифра, а дефицитность профессий на местах виднее. Поскольку спускаемые деньги привязаны к рассчитанной наверху квоте, то на уровне района пытаются

манипулировать списками льготников, чтобы решить кадровую проблему» (сотрудник Минсельхоза России).

Теневые схемы оформления залога. Проблема залога – ключевая в кредитовании фермеров и кооперативов (у крупных агрохолдингов проблем с залогом, как правило, нет) [2]. Возникают теневые практики, связанные с оценением залога. Их оплата составляет до 10% от величины предполагаемого кредита. Теневые схемы оформления залога нельзя победить формализацией процедуры оценивания. Дело в том, что оценка залога в принципе не может быть отделена от знания местных условий, рыночной конъюнктуры, экспертных суждений о ликвидности и надежности имущества, предлагаемого в качестве залога. Ведь в случае невозврата кредита залог нужно будет реализовывать. Встает вопрос о скорости и цене возможной реализации. Поэтому банки вынуждены предоставлять оценщикам залогов большие полномочия, поскольку формальные циркуляры, создаваемые наверху, не могут учитывать местные условия и все градации качества залога. Наверху возможно принять принципиальное решение, можно ли оформлять корову в качестве залога. Но формально определить, в какую сумму оценить конкретную корову, и стоит ли это делать с учетом ее состояния и условий местного рынка, можно только на местах, которые этим пользуются.

«Многие вещи носят оценочный характер. Вот приходят сотрудники банка оценивать хозяйство на предмет залога. Они могут сказать, что машина стоит 10 тыс. долл., и могут назвать 1 тысячу. Животных тем более можно по-разному оценить.

- Оценивает сам банк? Не сторонний эксперт?

- Может сам банк, а может пригласить оценщика. Но это опять же будет оценщик, сотрудничающий с банком. А можно вообще сказать, что скотина – вещь ненадежная и в залог не пойдет. Вообще вопрос о том, что может быть залогом – решает сам банк. Точнее его местное отделение. Можно услышать: «У меня 20 голов скота, а его не берут в залог, дескать, вдруг

скотина подохнет». Хотя все банковские документы позволяют брать скот в залог. Но поскольку залог – это средство обеспечения, то оценивать на предмет возможной реализации можно действительно только на местах. А там говорят, что эта корова как залог банку не интересна. Нужен другой залог. А другого нет. Тогда человек идет, платит 10% и эта корова становится залогом.

*- Но тогда я могу махнуть рукой на залог и обойтись поручительством...
- И снова можно сказать, что требуются поручители с зарплатой 7 тыс. рублей, а можно сказать, что с зарплатой 15 тыс. Нормативно выставлена только нижняя граница доходов поручителей...» (банковский работник, отвечающий за работу с клиентами в рамках нацпроекта).*

Земельно-ипотечное кредитование положения не спасает: рыночная стоимость земли может существенно расходиться с кадастровой оценкой. Весной 2007 г. кадастровая оценка земли была существенно увеличена. Реакция банков была мгновенной: не принимать кадастровую оценку в качестве залоговой суммы, ориентируясь исключительно на ее рыночную цену. Проблема залога оказалась настолько непреодолимой для многих малых хозяйств, что они стали действовать поэтапно. Сначала берут микрокредит (до 30 тыс. рублей) без поручителей и без залога, на него приобретают, скажем, теленка, который уже через полгода становится готовым залогом под новый кредит.

Но теневые практики оценивания залога иницируются не только оценщиками, но и заемщиками. Причем изобретательность которых впечатляет.

«Собираются два фермера, у каждого пяток коров, кредит дадут под них маленький. Они договариваются и в назначенный день, когда приходят из банка оценивать залог, перегоняют коров в хозяйство друг друга. И вот уже у каждого залог, рассчитанный на десять коров.

- А как же выписка из похозяйственной книги?

- Так кто будет ездить проверять? Все со слов записывается. Человек идет на обман, чтобы получить кредит. Вроде криминал, а может ему этот кредит поможет подняться, этот фермер будет платить банку исправнее других» (фермер).

Теневые критерии предоставления залога за счет местных гарантийных фондов. В ситуации резкой нехватки залоговой базы министр сельского хозяйства РФ А.В. Гордеев *рекомендует* региональным и местным властям создавать гарантийные фонды для предоставления частичных гарантий заемщикам [3]. Гарантийный фонд – это разработанный порядок предоставления гарантий для погашения кредитов из средств муниципального или регионального бюджета. В такие гарантийные фонды вносятся собственность районной или региональной власти (здания и сооружения, земля, техника, оборудование и пр.). Например, если у кооператива или фермера нет достаточной залоговой базы, то залог (или его часть) может предоставить районный или региональный гарантийный (залоговый) фонд. Из регионального фонда может получить частичные гарантии возврата кредита и крупный агрохолдинг. Средства гарантийного фонда выделяются в соответствующем бюджете отдельной строкой.

Идея приспособить имеющийся опыт залоговых фондов под задачи ПНП имела статус рекомендации. Поддержали идею регионы, где велика роль сельского хозяйства и/или сильно желание продемонстрировать лояльность федеральному центру (Новгородская, Оренбургская, Омская области, Татарстан, Мордовия и др.). Это любопытный пример того, как формальное правило (региональные гарантийные фонды) заработало исключительно благодаря неформальным рычагам политического и административного толка.

Поскольку такие фонды создаются исключительно на добровольной основе (если забыть об административной неформальной рекомендации их создания), нет и не может быть формальных правил относительно того, кому дать гарантии, а кому нет. Если на районном уровне, где все на виду,

действия администрации контролируются общественным мнением, то на уровне субъекта федерации открывается простор «казнить и миловать», давая гарантии или отказывая в них. Как правило, на региональном уровне решаются вопросы залога для крупных хозяйственников. Теневые договоренности, возникающие в этой связи, вовсе не обязательно оказываются коррупционным доходом чиновников. Формой расплаты бизнеса может быть социальная благотворительность, разнообразные «договора о партнерстве» в решении проблем территории, т.е. доказательства «социальной ответственности бизнеса». Гарантийные фонды регионального уровня стали дополнительным аргументом власти в переговорах с бизнесом. Фермеры же иногда инициировали создание гарантийного фонда на районном уровне, не ставя региональное начальство в известность. Так, в территориальном управлении АПК Курской области не догадывались, что в одном из районов успешно действует гарантийный фонд, обеспечивающий фермеров залогом. Чем выше был уровень создания таких фондов, тем более непрозрачными были критерии предоставления залога.

Использование формальных норм как инструмента реализации неформальных договоренностей

Вторая группа неформальных практик прямо восходит к формальным нормам, обслуживая недекларируемые интересы участников процесса посредством приведения их в соответствие с формальным порядком. Т.е. эти практики *порождены не проектируемым буфером неформальности, а, наоборот, жестким формальным порядком.* В этом случае *формальные требования не нарушаются, но используются как инструмент реализации интересов отдельных участников процесса.* Например, вымогательство посредством волокиты апеллирует к незыблемости формальных правил. А откаты за «невозвратные кредиты» возможны благодаря умению придать мошенническим намерениям видимость полного формального сходства с добросовестными заемщиками. Неформальное содействие в получении кредитов также не предполагает нарушения формальных норм, но, напротив,

основано на лоббировании формально приемлемых заявок. И чем жестче формальные правила, тем дороже стоят решения в пользу отдельных игроков с упованием на закон. Проявлением этого служат, во-первых, *откаты за «невозвратные кредиты», т.е. кредиты, изначально не предполагающие возвращения.*

Речь идет о кредитовании ЛПХ, КФХ и кооперативов. Крупные кредиты на модернизацию и строительство животноводческих комплексов, списки заемщиков которых утверждаются в Минсельхозе, невозвратные схемы не предполагают. Невозвратные кредиты практикуются в малом и среднем регистре. Откаты составляют до 30 % тем, кто посодействует в их получении. Невозвратность кредитов построена на завышенной оценке залога, его отсутствии или формальном характере залогового обеспечения. Много сигналов о практике «откатов» поступало на «горячую линию» нацпроекта из Дагестана, Карачаево-Черкесии, Кабардино-Балкарии. Не случайно в феврале 2007 г. руководитель Дагестанского филиала «Россельхозбанка» был снят. В этих регионах залоги оценивали часто формально, полагаясь на мнение совета старейшин. Понятно, что старейшины не отвечали своим имуществом за рекомендации к кредитованию.

«Самая распространенная теневая практика – банальное требование отката. Человеку говорят, – отдаешь нам 30% и кредит можешь не возвращать. Это делается не прямо в открытую. Находятся люди, которые выступают посредниками. Я не склонен думать, что это наветы или клевета. Мне это говорил в том числе человек, которого я хорошо знаю. Он попросил меня помочь с кредитом за 20% отката, потому что в банке надо 30% отдать. Я тогда понял, что речь идет о невозвратном кредите. Помогать не стал.

- А как же залог? Поручители?

- Значит, залог зачили чисто формально. Скажем, стадо в горах пасется. Найди его...

Во-вторых, откаты денежные. Или более сложные схемы, скажем, участие в будущем урожае...

- Нет, все просто. Человек получает сумму в банке, а выходит из банка с уменьшенной суммой на руках» (сотрудник банка, отвечающий за работу с клиентами в рамках нацпроекта).

Практика невозвратных кредитов втягивает в свою орбиту далеко не только банки. Главы сельских администраций выдают фиктивные справки о наличии скота, ветврачи подписывают документы о прививках несуществующему скоту, страховщики страхуют этот виртуальный скот. Итогом этих манипуляций становится вполне реальный кредит. Это проявляется в широкой готовности многих фермеров и владельцев ЛПХ оплатить услуги посредников, предлагающих помощь в получении «невозвратных» кредитов, много составляющих. Не последнюю роль играет опыт 1990-х гг., когда кредиты из фонда льготного кредитования действительно не возвращали массово без всяких последствий. В некоторых регионах (например, в Дагестане) такие кредиты – плод обмана не только банков, но и самих заемщиков. Посредники внушали, что под видом кредитов идет государственная помощь и надо постараться ее получить.

«Посредники работали, как правило, по следующей схеме: приходили к людям и говорили: «Государство выделяет деньги на развитие личных подсобных хозяйств. Мы поможем вам подготовить все документы, а вы за это отдадите нам часть этих денег». О том, что это кредитные деньги, которые впоследствии придется возвращать, не говорилось ни слова. Поэтому некоторые получатели кредитов считали их подарком государства, а другие – удачной покупкой, за которую сполна расплатились с посредником» (сотрудник территориального органа управления АПК).

В-третьих, неформальные вознаграждения за содействие в получении субсидированных кредитов на строительство, модернизацию и реконструкцию животноводческих комплексов.

Вопрос получения крупных кредитов – это вопрос отношения с региональным или федеральным руководством. Губернатор или администрация АПК выступает поручителем при выдаче крупного кредита. Этот порядок сохраняется, даже если у агрохолдинга есть достаточный залог. Неформальная практика регионального поручительства стала почти правилом. *Тем самым местные власти стараются держать крупные холдинги под контролем»* (член профильного комитета Госдумы РФ).

Помощь в получении таких кредитов посредники оценивают в 20%. Отмечу, что это могут быть многомиллионные долларовые кредиты сроком погашения до 8 лет под 3,5% годовых (в случае полного погашения ставки рефинансирования ЦБ усилиями федерального и регионального бюджетов). Важно подчеркнуть, что высокая стоимость посредничества в этом случае обусловлена узостью площадки принятия решения. Здесь ключевую роль играют региональные власти, которые, ссылаясь на лимиты поступающих из федерального бюджета субсидированных выплат, решают, кто достоин «дешевых» денег, а кто нет. Дальше идет неформальная защита «своих» списков в Москве, поскольку четкого алгоритма распределения федеральных денег между регионами нет. Идет мягкое согласование, на деле означающее учет политических, неформальных рейтингов регионов.

В-четвертых, пополнение клиентуры «дружественных» фирм на стадии получения кредита, в т.ч. через навязывание потенциальным заемщикам дополнительных услуг. Типичный пример: фермеру для получения кредита нужен бизнес-план. Представленный признают негодным и предлагают составить новый за отдельную плату. Составление нового плана поручается «карманной» фирме, «продукт» которой обладает стопроцентным прохождением. Или, например, согласно установке владелец ЛПХ, проживающий один, он обязан при обращении за кредитом застраховать свою жизнь, причем предлагается в конкретной фирме.

На готовности людей воспринимать механизм кредитования как теневой появляется новый вид мошенничества. Речь идет о фирмах-

самозванцах, позиционирующих себя как имеющих влияние на принятие банковского решения. При этом в банке могут не догадываться о существовании такого «партнера». Клиент же видит, что подготовленные фирмой документы действительно обеспечили его кредитом, что оправдывает в его глазах требование отката от суммы кредита. На деле же все решила квалифицированно подготовленная документация вне всякой теневой связи с банком. За услугу такие фирмы требуют вплоть до 10% суммы кредита.

В-пятых, пополнение клиентуры «дружественных» фирм на стадии использования кредита. В данном случае теневые практики касаются не получения, а использования кредитных средств: где купить скот и технику, в какой фирме застраховать урожай и т.д. Условием кредитования является обращение исключительно в аккредитованные банком структуры. Идея правильная: банк заинтересован в прозрачности использования заемных средств. Но зачастую аккредитацию получают не наиболее эффективные организации, а те, которые связаны с банковским руководством или сельскохозяйственной номенклатурой. При этом нет прямого нарушения закона, так как все участники легальны, а отношения между ними опосредованы договорами. Излишне говорить о завышенной стоимости товаров и услуг в таких банках. Даже если стоимость услуг не завышена, такие фирмы через устойчивый рост клиентуры и оборота, увеличивают долю на рынке, выдавливая конкурентов. Успехами делятся с банками, обеспечивающими клиентурой.

«Например, человек хочет взять племенных животных. Ему говорят, чтобы он взял животных только в тех организациях, которые в банке аккредитованы. А там они могут стоить существенно дороже, чем в другом месте. Но кредит дают только под покупку в аккредитованных структурах. В принципе, схема-то правильная. Банк должен быть уверен, что племенное хозяйство реально существует и речь не идет об отмывании денег. Но эта правильная идея аккредитации вот так странно работает.

Ничего не мешает банку заключить такой же договор, дать аккредитацию той фирме, что предлагает дешевых животных. Почему этого не происходит? По косвенным признакам понятно, что перечень аккредитованных фирм тесно связан с руководством филиалов или с управлением сельского хозяйства района или области, т.е. с сельскохозяйственной номенклатурой» (сотрудник Центра мониторинга и информационного сопровождения реализации ПНП «Развитие АПК»).

В-шестых, вымогательства посредством волокиты. Волокита возникает на двух стадиях: при оформлении кредита и при оформлении субсидий. Учитывая сезонный характер сельскохозяйственной деятельности, кредиты людям нужны почти всегда срочно, что резко повышает цену вопроса о «бумажках». Волокита в сельской администрации или в банке трактуется крестьянами как технология вымогательства (хотя может быть результатом массы других причин, в т.ч. нехватки филиалов и допофисов). В условиях, когда людям приходилось занимать очередь в пять часов утра, ночевать на стульях, чтобы получить кредит, многие готовы были оплатить более комфортные условия его получения. «Такса» на оперативное заполнение банковских бумаг на кредит колеблется в пределах 1-4 тыс. рублей. Не ставим под сомнение благие цели, которые преследовал «Россельхозбанк», четыре раза (!) в течение 2006 г. меняя методические подходы к кредитованию ЛПХ. Но для крестьян фактом стала не простота, а неразбериха. Что касается субсидий, то сбор документов и принятие решений осуществляется на уровне управления сельским хозяйством района или области. Банк при выплате субсидий выполняет исключительно техническую функцию. Объективно была создана мощная коррупционная среда. Со временем было принято решение, обязывающее банк помогать с расчетами, которые прежде заемщик должен был делать сам. Но эти расчеты были лишь одним из узких мест в подготовке документов на субсидию.

В-седьмых, использование гарантийных фондов в теневых сделках с заемщиками. Теневой характер касается не только критериев предоставления

залога, но и схем его использования. Заметим, что интересы участников сделки реализуются в обрамлении формальной законности.

«Иногда залог из гарантийного фонда – это скрытая продажа. Например, я получил деньги под залог и уехал с ними. Тот, который мне залог предоставил, все это знал. Из гарантийного фонда район рассчитался с банком, а мою землю, технику районная администрация выставила на торги, чтобы возместить потери. Но имущество продается по одной цене, а документы о продаже идут по другой. Продажа по документально заниженной цене компенсирует (и возможно не полностью) потери гарантийного фонда, а разница кладется в карман» (фермер).

Неформальное игнорирование формальных норм

*Третья группа неформальных практик представляет собой игнорирование формальных норм. На место формальных правил ставятся более удобные для участников неформальные схемы взаимодействия. Например, можно взять кредит на покупку трактора, но хочется взять на покупку автомобиля. Строго говоря, речь идет о формальных нарушениях. Но не всегда они вызваны личными стяжательскими мотивами. Деформализация может служить ресурсом выполнения задач проектной деятельности, когда конфигурация формальных норм тормозит процесс. При этом неформально принятые алгоритмы разрешения хозяйственных коллизий могут корректировать официальные предписания как в сторону их облегчения, так и усложнения, делая их более обременительными с учетом интересов всех участников процесса. К числу таких практик относятся: во-первых, *нецелевое использование кредита со стороны заемщика.**

Банк, выдающий кредит, контролирует его использование. Особенно жесткий контроль по крупным кредитам (поэтапные проверки, выплаты траншами). Но, во-первых, есть множество мелких кредитов, которые сложно контролировать чисто технически. Во-вторых, контроль осуществляется по документам, подтверждающим приобретение соответствующих благ и услуг, а любая бумага подделывается за соответствующую плату. Подтверждать

документами использование кредита по назначению надо не в банке, а при оформлении субсидий в органах управления АПК. Именно в компетенции территориальной администрации АПК – выявить или замять факт нецелевого использования кредитов. Зачастую «прикрытие» нецелевого использования кредита не опосредовано коррупционным сбором, а обусловлено нежеланием портить статистику регионального участия в Нацпроекте [4]. Играет роль и моральное оправдание такой практики со стороны банковских служащих и сельскохозяйственной номенклатуры. Ведь это кредит, который крестьянин честно возвращает банку вместе с процентной ставкой. Обман касается только субсидий, которыми государство облегчает плату за кредит.

Нецелевое использование кредита возможно в трех формах: а) приобретение заемщиком предметов потребления вместо средств развития хозяйства. Учитывая низкий уровень жизни аграриев, такую практику многие оправдывают.

«Не надо торопиться осуждать. Для крестьянина это реальная возможность заработать и купить то, что не подпадает под перечень субсидированного кредитования. Скажем, на субсидированный кредит трактор можно приобрести, а легковой автомобиль – нет. Это для нас – нецелевое использование. А для сельского труженика это может хоть какой-то свет в окошке. Может, ему эти комбикорма и не нужны. И хорошо, что он справками липовыми подтвердил их покупку, а купил себе новый телевизор. По сравнению с тем беспределом, который у нас в стране, это капля в море» (банковский работник, отвечающий за работу с клиентами в рамках нацпроекта); б) расхождение реального и номинального заемщика. При этом не обязателен вывод кредитных средств из сельского хозяйства. Скажем, кредит возьмет крестьянин, у которого есть залог, по просьбе соседа, у которого залога недостает. Другое дело, когда по этой схеме субсидированные кредиты уводятся из сельского хозяйства. Впрочем, когда в стране сосуществуют дорогие и почти бесплатные кредиты, всегда будут создаваться механизмы, выравнивающие ставку по закону сообщающихся

сосудов. *«На придумывание схем нужно время. Если бы нацпроект еще пару лет продлился, все субсидированные кредиты ушли бы из сельского хозяйства в вино-водочный бизнес какой-нибудь»* (руководитель перерабатывающего кооператива); в) использование кредитов самими заемщиками на цели, соответствующие Нацпроекту, но не в соответствии с кредитным договором. Например, берут на развитие ЛПХ, а вкладывают в развитие кооператива. Иногда такой путь «расширяет» узкие места нормативной базы кредитования.

«В Саратовской области реальный кооператив не мог получить кредит ввиду нехватки залога. Но кооператив действительно планировал развернуть деятельность в рамках сельского хозяйства. Решили, что все его члены возьмут личные кредиты и внесут их в кооператив как паевые взносы. Формально – это нарушение. Хотя для развития кооператива это был единственный выход. Другое дело, что ничто не мешает использовать эту схему по выводу субсидированных кредитов из сельского хозяйства» (банковский работник, отвечающий за работу с клиентами в рамках нацпроекта). Впрочем, равно справедливо и обратное: целевое использование кредита ставится под сомнение, поскольку нормативные документы не учитывают специфику сельского хозяйства.

«Человек взял кредит на поросят, купил их и оформил субсидию. Но ценность поросенка в том, что он маленький и вкусный, а не в том, что из него вырастит свинья. Крестьянин поросят зарезал, продолжая исправно выплачивать кредит. Ему аккуратно выплачивают субсидии. Приходит районная прокуратура и видит, что поросят нет, то есть нет предмета договора. На каком основании выплачиваете субсидии? Так ему что, два года теперь этих поросят не трогать? Тогда зачем они ему нужны?» (фермер).

Во-вторых, неформальные послабления властей (деформализация нормативных требований) как ресурс реализации Нацпроекта. Наглядно это проявилось в ходе строительства и реконструкции крупных

животноводческих комплексов. Формально, строительство не может начаться без проектно-сметной документации. Но положение дел в животноводстве таково, что во многих областях за последние годы не было построено ни одного объекта. Соответственно нет ни одной организации, способной оперативно спроектировать животноводческое помещение. Требование проектно-сметной документации стало камнем преткновения. В результате правительства ряда областей (например, Кировская область) и администрации районов разрешают начинать строительство по рабочим чертежам без утверждения проекта.

В-третьих, попытка ведомств, не имеющих отношения к Нацпроекту, воспользоваться ситуацией и принудить сельхозтоваропроизводителей к финансированию деятельности по созданию инфраструктуры.

Речь идет о строительстве дорог, реконструкции линий электропередач, финансировании природоохранных мероприятий и пр. В ряде случаев (Кировская, Тверская области) при возведении новых животноводческих комплексов со стороны РАО ЕЭС России выдвигаются требования по строительству новых или дополнительных (резервных) линий электропередач к этим комплексам. Например, ЗАО «Зыковское» Кировской области, планирующему строить новую ферму по Нацпроекту, предложено профинансировать строительство резервной линии электропередач протяженностью 18 км, стоимостью 30 млн. руб. Неформальная норма участвовать в решении инфраструктурных проблем – дополнительный груз для участников Нацпроекта. При этом формально они могут отказаться, поскольку выделенные им средства не включают расходы на создание инфраструктуры, но тогда, и это все понимают, решение проектных задач замедлится усилиями «обиженных» контрагентов, включая местную власть. Формальные предписания потратить полученный кредит на заявленные цели замещается неформальной практикой высвобождения части средств во имя баланса интересов хозяйствующих субъектов и властей.

Итак, неформальные практики, возникающие в ходе реализации нацпроекта «Развитие АПК», – непреднамеренные следствия продуманных действий. Их множественность и разнокачественность можно считать показателем недостаточной продуманности действий власти, а можно – свидетельством того, что нацпроект действительно затрагивает интересы различных субъектов сельского бизнеса, и в этом смысле является не бумажным приложением к реальным процессам, а их непосредственным конфигуратором. Социально-экономическая сущность процесса деформализации состоит в создании пространства хозяйственной маневренности и гибкости, позволяющего превзойти возможности, дозируемые формальными институтами.

Позволим себе метафору. Формальные (официальные) правила – это железобетонные конструкции, поддерживающие свод здания под название ПНП «Развитие АПК». Так должно выглядеть здание по мысли архитектора (реформатора). Но реальный вид здания сильно искажен вмешательством природы. Неформальные практики – это живые побеги, которые либо заполняют свободное от свай пространство, либо оплетают их, используя как опору собственного роста, либо в своем развитии замещают, вытесняют железобетон. Что и позволяет разделить их на три группы по характеру влияния на прочность и привлекательность здания.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ В случае крупных кредитов сроком до 8 лет на строительство и модернизацию животноводческих комплексов федеральный бюджет гарантирует субсидию в размере 2/3 от ставки рефинансирования Центробанка РФ, еще до трети ставки рефинансирования гасят региональные бюджеты, исходя из их финансовых возможностей. Если же кредитуются малые формы хозяйствования (кооперативы, фермеры, владельцы ЛПХ), то

федеральный бюджет гарантирует 95% ставки рефинансирования ЦБ, а региональный уровень добавляет не менее 5%.

² Выдача субсидированных кредитов предполагает два механизма обеспечения: поручительство и залог. Для получения кредита владельцем ЛПХ на сумму 30-150 тыс. руб. нужен один поручитель или залог (кредиты до 30 тыс. руб. выдаются без поручительства и без залога). Кредиты в размере 150-300 тыс. руб. выдаются под залог или поручительство 2-х физических лиц (или одного юридического лица). Фермеры могут получить больше: обеспечением кредита от 300 до 700 тыс. руб. допускается комбинация поручительства и залога. Более крупные кредиты фермерам (от 700 тыс. до 3 млн. руб.) и кооперативам (до 10 млн. руб.) даются только под залог.

³ Отметим, что собственно идея гарантийных (залоговых) фондов – не нова. Ею и прежде активно пользовались, закладывая в банк имущество муниципальных образований и регионов. Любая администрация города, для того, чтобы закрыть «кассовые разрывы» обращалась к этой схеме. Множество скандалов в 1990-е гг. было связано с тем, что кредиты под эти залоговые фонды брались в «придворном банке», где проценты были явно завышены.

⁴ Соревнование регионов проходит в буквальном смысле слова: на сайте Минсельхоза ежемесячно публикуются рейтинги региональных органов исполнительной власти по выполнению ПНП. При составлении рейтингов учитывается количество выданных и принятых к субсидированию кредитов, а также число владельцев ЛПХ и фермеров, состоящих в сельхозкооперативах. Лидерами оказались власти Чувашии, Мордовии и Калмыкии. В числе отстающих – Брянская, Владимирская, Смоленская, Тверская и др. области