Институциональные реформы в агропромышленном комплексе[317]

Глава 15

15.1 Необходимость реформы аграрного сектора и ее основные задачи

Существовавшее в рамках централизованно планируемой экономики государственное сельское хозяйство характеризовалось не просто высоким уровнем государственного регулирования аграрного сектора, но и непосредственно государственным управлением сельскохозяйственным производством. Причем эта система могла сопровождаться юридической национализацией сельскохозяйственных земель, как в СССР и Монголии, могла и оставлять землю де юре в собственности крестьян, как в странах Восточной и Центральной Европы. Но и в том, и и другом случае система экономических отношений в аграрном секторе выражала собой экономическую государственную монополию на землю. Государство централизованно распределяло инвестиционные ресурсы и в значительной мере - оборотные средства для сельхозпроизводителей, определяло производственные задания, что, соответственно, фиксировало отраслевую и региональную структуру аграрного производства - причем далеко не всегда эта структура была оптимальной. Например, планирующий центр не просто устанавливал закупочные цены, но для обеспечения “равновыгодности производства” дифференцировал эти цены по природно-климатическим зонам страны, и в результате становилось выгодным наращивать животноводческое производство за Полярным кругом и в других регионах, где практически все корма были завозными (последнее десятилетие перед

---

[317] В главе использованы материалы Н. Карловой, к.э.н. О. Мелюхиной, к.э.н. И. Храмовой (ИЭППП) и к.э.н. Р. Янбых (аппарат Правительства РФ),

реформой поголовье скота в СССР росло главным образом за счет Мурманской и Магаданской областей, Сахалина, тогда как в Нечерноземье шел непрерывный спад).

Адекватной формой сельскохозяйственного предприятия при такой системе аграрного производства были колхозы и совхозы, в последние годы по своему организационно-хозяйственному устройству фактически не различимые. Иначе говоря - крупные государственные предприятия с назначаемым руководителем, подотчетные в своей деятельности государственным органам управления и со значительным наемным персоналом работников.

Такая система в основных своих чертах была сформирована в СССР в конце 1930-х годов и далее лишь трансформировалась в рамках сложившейся парадигмы.

Шесть десятилетий развития продемонстрировали, с одной стороны, достаточную устойчивость ее внутренней структуры, адекватность решаемым задачам, но с другой стороны, выявили две ее основные проблемы, решение которых оказалось невозможным без изменения принципиальных основ системы государственного сельского хозяйства.

Первая из этих проблем - недостаток эндогенных экономических стимулов хозяйственной деятельности предприятий. В условиях, когда предприятию централизованно задаются объемы и структура производства, цены и каналы реализации, пределы фондов потребления, а также при фондированном снабжении, финансовый результат хозяйственной деятельности - прибыль - не мог быть стимулом или критерием эффективности. Не случайно, основными рычагами воздействия на сельхозпредприятия были партийная и хозяйственная дисциплина руководителей, раздача наград и выговоров за уровень выполнения плановых заданий, приведшие к укоренению практики приписок, показательных посевов вдоль трасс дорог и т.п.

Второй проблемой являлось отсутствие действенного механизма мотивации труда внутри хозяйств. Бесспорно, что отчасти эта проблема была обусловлена недостатком стимулирующего механизма для предприятия в целом, но у нее есть и свое собственное содержание.

Особенность аграрного производства заключается в том, что основные технологические процессы в нем плохо поддаются индустриализации в силу высокой степени зависимости от природного фактора. Работник, выполняющий те или иные операции, должен хорошо представлять всю технологическую цепочку, быть заинтересованным в конечном результате производства. Пооперационная специализация в сельском хозяйстве в большинстве случаев невозможна, так как принципиально не существует критериев качества выполнения отдельной операции. Это не означает, что в аграрном производстве любой наемный труд неэффективен (что стало устоявшимся мифом в нашем обществе), но он может быть эффективен только под действенным контролем собственника. Однако известно, что управляющий может эффективно контролировать работу не более 10 человек, но не 400-500, как в советских хозяйствах.

В результате каждый конкретный работник на государственном сельскохозяйственном предприятии выполнял одну или несколько технологически связанных функций, которые не были связаны для него очевидным образом с конечным результатом всего производственного процесса. Критериев качественного выполнения этих функций для основных сельскохозяйственных процессов нет. Соответственно, в этих условиях не работает ни стимул оплаты труда, ни стимул конечного дохода всего предприятия, что означает низкий уровень мотивации работника.

Обе проблемы были осознаны уже в 1950-е годы. На протяжении всех прошедших лет их пытались решить, не меняя сущностных характеристик системы. В середине 1960-х годов был введен экономический регулятор - прибыль, которая немедленно превратилась в некоторый счетный бухгалтерский и статистический показатель, но так и не стала реальным стимулом для производства. Последние предреформенные годы много экспериментировали с системой государственных закупок, пытаясь заинтересовать сельхозпроизводителей правом реализовать часть урожая по "договорным ценам". Но в отсутствие равновесных цен и рыночных структур (помимо маломощных, не приспособленных для торговли на них крупных производителей колхозных рынков в городах) это право не могло быть и не было реализовано колхозами и совхозами страны. Весь многоэтапный процесс "совершенствования

хозяйственного механизма АПК" в конечном итоге выражался в попытках внедрения квази-рыночных отношений в принципиально нерыночную систему, которая тут же трансформировала инновации по своему образу.

Ослабление мотивации для предприятий и их работников в аграрном секторе не могло не привести к отставанию от мирового сельского хозяйства. Это тем более стало заметным на фоне "зеленой революции", развернувшейся в странах третьего мира и позволившей сделать резкий скачок в продуктивности аграрного производства в мире в среднем. Советское сельское хозяйство, несмотря на непрекращающийся процесс реформ, постепенно сползало в стагнацию.

Для стимулирования производства в аграрном секторе государство наращивало субсидии производителям в виде дифференцированных надбавок к ценам, двойных тарифов на сельскохозяйственную технику, пониженных кредитных ставок и периодических списаний долгов, прямых бюджетных трансфертов (инвестиций и т.д.). К концу 1980-х гг. в около трети хозяйств фонд заработной платы превышал валовой доход, то есть поддерживался государством в рамках политики гарантированной оплаты труда.

Средства, которые направлялись в сельское хозяйство, не приносили адекватной отдачи. Так, применение электроэнергии в сельском хозяйстве с 1980 по 1990 год возросло на 61%, применение минеральных удобрений - на 22%, капиталовложения выросли примерно на 40%, но в тот же период производительность труда в аграрном производстве выросла только на 28%, валовая продукция - на 12%.

Система государственного сельского хозяйства к 1990-м годам достигла предела своего саморазвития, она стала тормозом технического прогресса в отрасли, а ее реформирование упиралось в необходимость замены системообразующих принципов.

Положение собственно в отрасли усугублялось макроэкономической государственной политикой в области продовольственного обеспечения населения. Доминантой этой политики был весьма привлекательный в социальном смысле, но абсолютно экономически не обоснованный принцип “дешевых продуктов питания для советских людей”. Долгие годы цены на основные продукты питания поддерживались на

низком уровне при неуклонном росте доходов населения и низких темпах роста сельскохозяйственного производства.

Для быстрого обеспечения возрастающего спроса населения на наиболее социально значимые продукты животноводства, в аграрной политике в начале 1970-х годов был взят курс на строительство животноводческих комплексов, которые, в свою очередь, обусловили резкий рост доли зерновых в кормовом балансе. Отечественное растениеводство было не в состоянии обеспечить возросшую потребность в комбикормах. В результате государство затратило значительные средства на строительство животноводческих комплексов-гигантов, а затем, начиная уже с 1973 г., начало ежегодно, в возрастающей прогрессии, тратить средства на импорт фуражного зерна и зернобобовых.

Таблица 15.1

Доля государственных дотаций в розничной цене на основные продукты питания, СССР, 1989 год, %

Продукт	Доля дотаций в розничной цене
Хлеб	20
Говядина	74
Свинина	60
Баранина	79
Птица	36
Молоко	61
Масло	72
Сыр	48
Сахар	14

Источник: Стратегия реформ в продовольственном и аграрном секторах экономики бывшего СССР. Вашингтон: Всемирный банк.1993, Стр.253

Но несмотря на все затраты в самом сельском хозяйстве, результирующий прирост производства не покрывал растущий платежеспособный спрос населения - свидетельство тому нарастающие проблемы с обеспечением мясомолочной продукцией, рационирование потребления, очереди и другие признаки острого дефицита. И в таких условиях - в силу взятых на себя обязательств по поддержанию стабильно низких цен на продукты питания - государство продолжало дотировать отечественного потребителя, причем во все возрастающих масштабах. В 1989 году суммарный объем дотаций на продовольственное потребление составлял 1/3 российского бюджета, а доля дотаций в розничной цене основных продуктов доходила до 80% (таблица 15.1).

Таким образом, государство одновременно субсидировало и производителя сельскохозяйственной продукции, и потребителя продовольствия. Такой тип субсидий носит самораскручивающийся, прогрессирующий характер - чем больше дотаций выделено в момент t, тем больше придется платить в момент t+1 для поддержания той же политики. Справиться с этой ситуацией национальный бюджет может только в двух случаях: когда есть резерв резкого роста продовольственного производства или когда есть постоянно растущий источник государственных доходов на покрытие прогрессирующих субсидий. Как было показано выше, сельское хозяйство не демонстрировало готовности к всплеску продуктивности, отдача используемых ресурсов была крайне низкой. Что касается доходной части бюджета, то она, как было показано выше, в значительной мере пополнялась в 1970-е годы за счет "нефте-" и "газорублей". Но с начала 1980-х годов мировые цены на основной экспортный товар страны резко упали, что привело к сокращению доходов национального бюджета.

Именно 1980-е годы характеризуются активизацией деятельности по "совершенствованию хозяйственного механизма АПК", так как государство оказалось в сильнейшем финансовом кризисе. Более того, к концу десятилетия правительства Н.Рыжкова и В.Павлова сделали ряд робких попыток повышения продовольственных цен, но явно недостаточных для снятия проблемы нарастающих дотаций; навес "горячих денег" в руках у населения был столь велик, что эти попытки напоминали усилия по тушению пожара водой из чайной ложки.

Таким образом, радикальная реформа аграрного и продовольственного сектора страны к началу 1990-х годов стала острой национальной проблемой. Отсюда вытекали и ее основные задачи: кардинальная смена аграрного строя, введение более эффективных производственных отношений в продовольственном комплексе, снижения давления аграрно-продовольственной сферы на бюджет. Очень часто, наряду с ростом эффективности АПК как цель реформы упоминают улучшение жизни сельского населения и экологическое благополучие страны. Бесспорно, эти цели не могут не стоять в долгосрочной программе национального развития. Но в краткосрочном, прагматическом аспекте таких задач перед реформой 1990-х годов в России не стояло.

Также понятно, что ломка старого аграрного строя - государственного сельского хозяйства, замена его на рыночно ориентированное хозяйство, по своему масштабу не сопоставимы с привычными "совершенствованиями хозяйственного механизма", регулярно проходившими в недрах советской экономики, так же как капитальный ремонт дома не сопоставим с легкой покраской подоконников. Во втором случае улучшение наступает сразу, как просохнет краска, но так же быстро хозяева забывают о проведенной работе. Капитальная перепланировка стен, конечно, может привести к тому, что рухнет дом - грамотный ремонтник до этого не доведет - но ощутимого дискомфорта при любой крупной перестройке избежать невозможно. Для советского сельского хозяйства требовалась переналадка практически всех систем - ценообразования, финансово-кредитного механизма, системы снабжения и сбыта продукции и т.д. Более того, нужна была громадная социально-психологическая адаптация хозяйствующих субъектов, населения - все это не могло не проявиться в спаде производства, в диспропорциях, в разрыве устоявшихся связей.

15.2 Специфика аграрных реформ в странах с различным типом экономики

В экономической и экономико-политической литературе по вопросам аграрной реформы в постсоциалистических странах сложилось устойчивое мнение о том, что исходным и основным пунктом такой реформы должно стать трансформирование земельных отношений, введение частной земельной собственности, формирование семейных фермерских хозяйств.

Между тем, вопрос не так прост. Ряд авторитетных исследований показывает, что такое понимание аграрной реформы в переходных экономиках верно только для стран с аграрным типом экономики в отличие от стран индустриального и индустриально-аграрного типа[318].

---

[318] Например, K.-E.Wedekin.Land Reform in the Soviet Union(presentation on the FAO conference. Moscow.1991); Qiren Zhou. Agricultural Reform: Property Rights and New Organization/ Comparing the case of China and Russia. Peking: Peking Uni.1996.

Что представляет собой аграрный сектор в экономике с аграрной или преимущественно аграрной структурой? Это, прежде всего, основной сектор экономики, дающий значительную, если не подавляющую часть ВВП. Доля сельского населения и доля занятых в сельскохозяйственном производстве весьма высоки. Применяемые в аграрном секторе технологии, как правило, примитивны, основаны на применении значительных объемов дешевой рабочей силы, ручного труда. Земля представляет основной ресурс сельскохозяйственного производства, так как отсутствуют индустриальные технологии, и предложение сельскохозяйственной продукции высоко эластично по земле, то есть рост производства прямо пропорционален росту вовлеченной в производство земли. Рынки сельскохозяйственной продукции примитивны, неразвиты и часто замыкаются в рамках сельских коммун. Кроме того, чаще всего страны с аграрной структурой экономики характеризуются низкими показателями душевого продовольственного потребления и высокой долей затрат на продукты питания в структуре расходов домашних хозяйств.

В такой экономике простое распределение земли между крестьянскими дворами ведет к росту предложения сельскохозяйственного производства, увеличению душевого продовольственного потребления в стране. Во-первых, дореформенное, коллективное, и пореформенное, семейное производство, при низких аграрных технологиях, не отличаются с технологической точки зрения. Например, коллективная обработка рисовой плантации с помощью мотыг не вносит технологических изменений по сравнению с подобным же способом семейной обработки рисового поля. Однако при семейном производстве растет мотивация крестьянского труда. Таким образом, земельный передел ведет к росту продуктивности в сельском хозяйстве.

Во-вторых, рост аграрного производства в данном случае ведет и к адекватному росту продовольственного потребления. Прежде всего, из-за того, что основные сельскохозяйственные рынки - это местные рынки в сельской местности, не требующие развитой инфраструктуры. Кроме того, изначальный уровень потребления далек от насыщения. Поэтому весь избыток продовольствия, произведенный в семейных хозяйствах бенефициантов земельной реформы, легко адсорбируется на местных сельских рынках. Городское население, представляющее

меньшинство в структуре населения, с одной стороны, не является доминантой средних национальных показателей душевого потребления. С другой стороны, в силу изначальной неразвитости продовольственной рыночной инфраструктуры, оно может довольствоваться ростом предложения продовольствия на примитивных городских рынках сельскохозяйственной продукции.

Таким образом, земельная реформа в стране с аграрной структурой становится почти эквивалентом аграрной реформы, ведущей к аграрному росту.

В экономике с индустриальной или индустриально-аграрной структурой земельный передел (в указанном выше смысле) не может дать таких результатов. Аграрное производство в такой экономике занимает подчиненное место в народнохозяйственной структуре, в составе населения преобладает городское население, сельскохозяйственная занятость относительно невысока. Аграрное производство характеризуется относительно развитыми технологиями. Причем если это коллективизированное сельское хозяйство, то его технологии адаптированы к крупномасштабным производствам. Сельскохозяйственная и продовольственная рыночная инфраструктура более или менее развита, хотя и обслуживает систему централизованного планирования и распределения продуктов.

В этих условиях нельзя быть уверенным в том, что само по себе перераспределение земли обобщенного пользования (или обобщенной собственности, что в данном контексте не столь важно) в пользу семейных хозяйств однозначно ведет к росту производства в сельском хозяйстве и продовольственного потребления в общенациональном масштабе. Во-первых, рост мотивации труда на семейной ферме не всегда будет компенсировать возможные технологические потери, неизбежные при переходе от одной структуры производства к иной. Семейные предприятия требуют иных технологий, чем крупные предприятия, что невозможно обеспечить в короткие сроки. Так, технологический комплекс по возделыванию зерновых в крупных хозяйствах включает в себя тракторы, прицепное оборудование, комбайны, грузовые машины высокой мощности, использование которых на мелких семейных фермах неэффективно.

Во-вторых, либерализация экономической системы, непосредственно связанная с распределением земли по семейным хозяйствам, ведет, как и в первом случае, к росту продовольственного потребления в сельской местности. Но так как сельское население представляет меньшинство в структуре населения страны, то этот рост не может оказать решающего влияния на увеличения среднедушевых показателей национального продовольственного потребления. Рынок продовольствия в индустриальной экономике не может концентрироваться на локальных сельских рынках - основной потребитель агропродовольственной продукции находится в городах. В то же время, изменение аграрной структуры делает принципиально невозможным использование старой централизованной системы распределения продовольствия, а новая система не возникает в одночасье.

Таким образом, земельная реформа в индустриальных странах не является достаточным условием аграрной реформы. Более важным элементом аграрной реформы в этом случае становится реформа агропродовольственной инфраструктуры, I и III сфер АПК, то есть отраслей, поставляющих сельскому хозяйству средства производства, и отраслей, доводящих агропродовольственную продукцию до конечного потребителя.

В таблице 15.2 представлены два типа постсоциалистических стран - те, которые до начала реформ имели преимущественно аграрную структуру национальной экономики, и те, которых можно отнести к преимущественно индустриальным странам. За основной критерий были с известной степенью условности взяты доля сельского хозяйства в ВВП и - главное - доля занятых в аграрном производстве в общей занятости в экономике. К первому типу стран относятся Албания, Румыния и Китай, остальные страны, поименованные в верхней части таблицы - по преимуществу относятся к индустриальному типу.

Во всех этих странах была проведена земельная реформа в той или иной форме. При этом частная земельная собственность могла вводиться (как в подавляющем большинстве стран), так и не вводиться, как в Китае. Тем не менее, в результате земельных преобразований преобладающая социалистическая форма ведения сельского хозяйства в крупных государственных или коллективных предприятиях в той или иной степени была реорганизована, в аграрном производстве возник

более или менее значимый сектор семейных фермерских хозяйств. В одних странах семейное хозяйство стало основным сельскохозяйственным производителем, как, например, в Латвии, Албании, Румынии или Китае, в других странах они получили существенно меньшее распространение - в Чехии, Словакии, России.

Таблица 15.2

Характеристики некоторых постсоциалистических стран, относящих к аграрному и индустриальному типам экономики

	Год	Доля с/х в ВВП	Доля занятых в с/х	Доля расходов на продукты питания в общих расходах населения
Болгария	1989	11,0	18,1	29,5
Венгрия	1989	15,6	17,9	25,4
Латвия	1989	10,2	14,6	30,3
Литва	1989	26,5	17,6	34,9
Россия	1990	15,3	12,9	36,2
Словакия	1989	9,4	12,2	35,4*
Чехия	1989	6,3	9,9	32,9*
Эстония	1989	17,8	12,0	28,2
Албания	1989	32	49	56,5
Румыния	1989	13,7	28,2	48,0
Китай	1990	27	60	н.д.

* - включая напитки и табак.

Источник: Agricultural Policies, Markets and Trade in Transition Economies/Monitoring and Evaluation, 1996. Paris:OECD.1996

В Китае деколлективизация началась в первой половине 1980-х годов и предполагала передачу прав пользования землей крестьянским семьям, хотя собственность на землю сохранялась за коллективами. Реформа постепенно распространялась, и в настоящее время семейное хозяйство стало, по существу, основным сельскохозяйственной производителем в стране. В Румынии все коллективные хозяйства были ликвидированы, земли переданы работникам - бывшим, досоциалистическим собственникам этих земель (до 10 га). В дополнение до 0,5 га было выдано всем сельским жителям. Крупное аграрное производство сохранилось только на бывших государственных предприятиях, трансформированных в коммерческие фермы, арендующие землю у государства. В Албании земли всех бывших коллективных хозяйств независимо от прежних прав собственности были распределены между работниками и сельскими жителями малыми участками в среднем по 1,4 га

Таким образом, в рассматриваемых аграрных странах земельные реформы привели к преобладанию в аграрном секторе семейных крестьянских хозяйств.

В то же время, в индустриальных и индустриально-аграрных постсоциалистических странах земельные преобразования привели к разным аграрным структурам. В большинстве стран этой группы приватизация земли не обусловила ликвидацию крупных сельскохозяйственных предприятий. Она тем или иным способом, в конечном счете приводила к образованию различного рода производственных кооперативов. Исключение составляют Польша и Словения, где коллективизация в свое время затронула незначительную часть крестьянских хозяйств. Если предположить, хотя и с известной степенью условности, что семейные по своей организационно-хозяйственной форме хозяйства имеют площадь не более 100 га, то данные таблицы 15.3 могут дать представление не только о распределении ферм по размерам, но о структуре национального аграрного сектора, о доле семейных хозяйств в распределении земель.

Таблица 15.3

Роль семейных фермерских хозяйств в аграрной экономике некоторых постсоциалистических стран, 1994-1995

	Распределение хозяйств по размерам земли, %		
	до 5 га	5-100 га	более 100 га
Болгария	30	6	64
Венгрия	22	20	58
Латвия	23	58	19
Литва	33*	32*	35
Россия	4	5	91
Словакия	2,4	1,9	95,7
Чехия	1,3	5,3	92,4
Эстония	25*	15*	60
Албания	~95	~2	3
Румыния	~45	~10	~45

* - граница не 5 га, а 3.

Источник: Agricultural Policies, Markets and Trade in Transition Economies/Monitoring and Evaluation, 1996. Paris:OECD.1996.

Безусловно, индексы роста валовой сельскохозяйственной продукции не являются универсальным индикатором успешности проведенных реформ, тем более что преобразования в большинстве рассматриваемых стран еще далеки от завершения. Тем не менее, таблица 15.4

вполне иллюстрирует сформулированный выше вывод. Нетрудно заметить, что в аграрных странах перераспределение сельскохозяйственных угодий в пользу семейных хозяйств практически сразу привело к стремительному росту валовой продукции в аграрном секторе - в Албании с 1992 года, в Румынии - с 1993 года, в Китае - с начала 1980-х годов (за пределами таблицы). В качестве еще одного примера подобного развития земельных реформ можно привести Вьетнам, где также деколлективизация в типичной аграрной экономике привела к быстрому подъему сельскохозяйственного производства (к сожалению, точная количественная информация по данной стране нам в настоящее время недоступна).

Таблица 15.4

Годовые индексы роста (спада) валовой сельскохозяйственной продукции в некоторых постсоциалистических странах, %

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Болгария	0,8	-6,0	-0,3	-12,0	-18,6	2,5	10,0
Венгрия	-1,8	-4,7	-6,2	-19,9	-9,7	-1,1	0,7
Латвия	3,9	-10,2	-3,9	-16,0	-22,4	-20,5	-2,0
Литва	1,5	-8,9	-4,3	-23,8	-8,0	-18,0	1,8
Россия	1,7	-3,6	-4,5	-9,4	-4,4	-12	-8
Словакия	0,6	-6,7	-7,0	-12,8	-7,2	8,3	2,1
Чехия	2,3	-2,3	-8,9	-12,1	-2,3	-6,0	4,2
Эстония	7,5	-13,1	-4,0	-18,6	-7,7	-9,7	-7,2
Албания	6,5	-2,0	-17,4	17,1	18,6	8,3	13,0
Румыния	-5,1	-2,9	0,8	-13,3	12,8	0,2	5,5
Китай	2,0	9,0	4,7	8,8	4,7	4,0	4,5

Источник: Agricultural Policies, Markets and Trade in Transition Economies/Monitoring and Evaluation, 1996. Paris:OECD.1996; FAO yearbook.Production. Vol.48. 1994. База данных ОЭСР.

В то же время в противоположной группе стран рост сельскохозяйственного производства либо пока не наступил, либо наступил после относительно глубокого и в ряде случаев длительного периода спада. При этом подобная тенденция не зависит от доминирования крупных или мелких хозяйств. Рост аграрного сектора, скорее всего, обусловлен адаптацией рыночной инфраструктуры к новым экономическим условиям, но не непосредственно самим фактом земельных реформ. Иначе говоря, собственно земельная реформа не имела такого воздействия на объемы производства, как в аграрных странах. Можно предположить, что эффект роста наступит при осуществлении других аграрных преобразований.

Отметим также, что в наших рассуждениях вопрос земельной собственности не затрагивался. Приватизации земель в сельском хозяйстве могла вести к созданию семейных фермерских хозяйств (Латвия, Литва, Албания) или к формированию производственных кооперативов (Чехия, Словакия, Россия). С другой стороны, семейная структура аграрного сектора могла возникать и без передачи прав собственности на землю крестьянам (Китай, Вьетнам). Все это не влияет на общность заключений о роли земельных преобразований в общей аграрной реформе.

15.3 Институциональная реформа в сельском хозяйстве

Мировой опыт свидетельствует, что наиболее адекватной рынку формой сельхозпредприятий является семейная частная ферма. Но уже на начальных этапах реформы в России было понятно, что полный переход советского сельского хозяйства на семейный фермерский тип хозяйствования в обозримой перспективе невозможен. Опросы общественного мнения в селе в конце 1980-х годов показывали, что вести самостоятельное хозяйство хотели бы только 10-15% сельских жителей. В этом сказались и выработанные стереотипы общественного сознания, но также и длительная эпоха специализации в аграрном производстве, в результате которой крестьяне становились узкими специалистами. Ведение же своего хозяйства требует от крестьянина универсальных навыков. Более того, быстрого развития принципиально иной инфраструктурной сети и соответствующей переналадки сельхозмашиностроения в силу бюджетных ограничений ожидать не приходилось, и раздел колхозов и совхозов на семейные фермы в сложившихся обстоятельствах в большинстве случаев обрекал бы крестьянство на архаичные технологии и образ жизни. Наконец, вряд ли в условиях экономического кризиса было бы рационально разрушать уже накопленный, пусть даже и неэффективно используемый, производственный потенциал крупных сельхозпредприятий, который часто технологически не поддается разделу на мелкие хозяйства.

Таким образом, еще до начала реформ встал вопрос о создании в аграрном секторе производственных единиц, адекватных рынку, способных самостоятельно хозяйствовать в новых условиях.

Прежде всего, были созданы возможности для развития семейных фермерских хозяйств. В 1987 году почти одновременно начались эксперименты с фермерскими хозяйствами в Орловской области и Пыталовском районе Псковской области. С принятием кооперативного законодательства в 1988 году семейные хозяйства стали возникать под видом сельскохозяйственных кооперативов. Те и другие частные аграрные предприниматели получали землю в колхозах и совхозах в аренду и подпадали в жесточайшую зависимость от своих арендодателей. Затем стало возможным получать участок в пожизненное наследуемое владение (специфический титул на землю со всеми полномочиями собственности без прав продавать и закладывать ее, введенный еще союзным земельным законодательством в 1989 году и унаследованный российским земельным кодексом). Но опять, землю должны были выделять колхозы и совхозы и, конечно, они не спешили ее отдавать. В деревнях возникали социальные конфликты по поводу земли. Более или менее адекватное законодательное основание для семейных фермерских хозяйств в России было создано в 1990 году с принятием Земельного кодекса, в котором была провозглашена частная земельная собственность (хотя и весьма ограниченная в правомочиях по распоряжению), и Закон о крестьянском (фермерском) хозяйстве. Тем не менее, процесс образования фермерских хозяйств шел крайне медленно, фермеры рекрутировались преимущественно из горожан в первом поколении, сельской элиты. Семейное хозяйство оставалось на селе экзотикой, подвергалось обструкции со стороны сельского населения.

Фермерский сектор, не имея шансов быстро стать основным производителем сельскохозяйственной продукции в стране, тем не менее, играл роль своеобразного катализатора рыночного процесса в деревне - задавал параметры потенциально возможной самодеятельности, хозяйственной независимости производственной единицы, до той поры не ведомой в централизованно планируемой экономике. Главным же производителем оставались колхозы и совхозы. Поэтому встала проблема трансформации колхозов и совхозов в рыночные субъекты, способные функционировать в новых экономических условиях.

В конце 1991 года были приняты основные решения, положившие начало современному этапу аграрной реформы. В 1992 году началась так называемая кампания по реорганизации колхозов и совхозов, рас-

считанная на один год, которая предполагала: (1) передачу земли и неземельных средств производства в собственность трудовых коллективов сельскохозяйственных предприятий, (2) раздел этих фондов на индивидуальные паи и (3) перерегистрацию хозяйств в одну из разрешенных организационно-правовых форм в соответствии с текущим законодательством того периода[319].

Очень быстро подобную реорганизацию объявили в прессе сугубо формальной процедурой, не затрагивающей сущностных отношений в сельском хозяйстве, “сменой вывесок”. Между тем, за действительно формальной процедурой переименования бывших колхозов и совхозов в акционерные общества и товарищества авторы подобных высказываний не увидели принципиальных изменений в аграрном секторе.

Была прекращена монополия государства на землю. Более 85% сельскохозяйственных земель из государственной собственности были переданы в собственность коллективов сельскохозяйственных предприятий. Существенно, что земля, которой пользовались колхозы и совхозы до реорганизации, перешла не в их собственность как юридических лиц, а в общую собственность группы лиц, работников и пенсионеров хозяйств. В правовой практике такая общая собственность в основном бывает семейной, после же реорганизации сельхозпредприятий земля оказалась в собственности своеобразных “семей” в 400-1000 человек. Несмотря на юридическую необычность такого совладения, решение было вполне оправданным как переходная, временная форма.

Сособственники должны были разделить землю, которой владели совместно, на условные паи. Условный пай представляет собой род ценной бумаги с особыми правилами обращения. Владелец такого пая имеет безусловное право на выдел в натуре земельного участка размером, указанным в сертификате на пай, и в месте, определяемом совместно с другими сособственниками. Кроме того, пай можно продать, арендовать, заложить, обменять на имущественный пай, передать по наследству. До октября 1993 года названные транзакции разрешались

[319] Закон РФ “О предприятиях и предпринимательской деятельности”, принятый в конце 1991 года, не включал такие организационно-правовые формы предприятий как колхоз или совхоз. Поэтому требование реорганизации колхозов и совхозов было формально юридически обоснованным.

только в рамках первоначального коллектива, после соответствующего указа Президента в октябре 1993 года оборот паев был разрешен и вне коллективов.

Наиболее внешне заметным результатом реорганизации стало ускорение выхода крестьян из коллективных хозяйств со своей землей для ведения фермерского хозяйства. Если к началу 1992 года в стране насчитывалось менее 50 тыс. семейных ферм, то за последующие два года их число выросло в 4 раза. Более того, если до начала реорганизации 3/4 фермеров были выходцами из городов, а из остальной части большинство составляла сельская элита, то после наделения крестьян земельными паями ситуация изменилась диаметрально: преобладать стали фермерские хозяйства, основанные колхозниками и работниками совхозов, вышедшими со своим земельным паем. Иными словами, процедура реорганизации существенно облегчила выход с землей для ведения фермерского хозяйства.

Земельные паи получились по российским меркам не очень большими - 6-10 га на человека. Чтобы избежать фрагментации землепользования, была предусмотрена возможность продавать и сдавать в аренду паи внутри коллектива колхоза или совхоза. Таким образом, крестьянин, пожелавший основать собственную ферму, мог увеличить свой участок, купив или арендовав паи у соседей. При этом он приобретал не земельный участок в натуре, а своеобразную опцию, позволяющую ему получить земельный надел в натуре, соответствующий по размеру имеющихся у него на руках земельных паев. В силу такого устройства паев, приобретая земельные доли у других сособственников колхозной земли, выходящий колхозник мог претендовать на получение земли единым массивом, независимо от того, сколько и у кого он прикупил или приарендовал земельных долей.

Но, несмотря на стремительный рост фермерского сектора в первые годы реформы, его доля в аграрном производстве осталась незначительной (таблица 15.5).

За два года были реорганизованы практически все колхозы и совхозы страны. По условиям реорганизации они имели три основные возможности: во-первых, принять форму акционерного общества или производственного кооператива, во-вторых, сохранить свой прежний ста-

тус[320] (правда и при этом колхозы взяли землю и фонды в собственность и поделили их на паи) и наконец, в-третьих, избрать самое трудное решение: о полной ликвидации хозяйства и разделе его на более мелкие, технологически целостные производственные единицы - фермерские хозяйства, частные или кооперативные обслуживающие предприятия и т.п. Таких случаев в России насчитывается около тысячи из 27 тысяч колхозов и совхозов.

Таблица 15.5

Характеристика фермерского сектора России

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Число хозяйств, на 31.12, тыс.	49	182	270	279	280,1	279	274
Средний размер участка, га	41	42	43	43	43	44	48
Доля сельхозугодий у фермеров в общей площади, %	...	3,4	4,9	5,0	5,0	5,3	5,8
Доля производства фермерами сельхозпродукции в общем объеме производства, %:							
сельхозпродукция в целом	...	1	2	2	2	2	2,1
зерно	0,2	2,1	5,2	5,1	4,7	5,0	6,2
подсолнечник	0,4	5,8	9,9	10,2	12,3	11,0	10,6
сахарная свекла	0,03	2,0	3,9	3,5	3,8	3,0	3,5
картофель	0,3	0,8	1,0	0,9	0,9	0,9	1,0
мясо (живой вес)	0,1*	0,7*	1,1	1,4	1,7	1,8	1,6
молоко	0,1	0,5	1,1	1,3	1,5	1,8	1,5

* - убойный вес.

Источник: Агропромышленный комплекс Российской Федерации. М.: Госкомстат. 1994. С. 29-43; Основные показатели функционирования АПК в 1995 году. Стат. бюллетень №1 (АПК). М.: Госкомстат.1996.С.20-21.Социально-экономическое положение России в 1996 году. М.: Госкомстат.1997. С.50-56.

Большая пестрота в названиях реорганизованных колхозов и совхозов не должна вводить в заблуждение: в большинстве своем все они, независимо от названия, трансформировались в производственные коопе-

[320] Дело в том, что в начале реформы возникла определенная оппозиция процессу реорганизации, главным образом - из-за плохо налаженной разъяснительной работы; противники реформ стали толковать меры по реорганизации хозяйств как их насильственный разгон, хотя все процедуры были максимально добровольны. Столкнувшись с определенным сопротивлением крестьян, Правительство разрешило весной 1992 года тем хозяйствам, которые ни при каких условиях не хотели реорганизоваться, сохранить свой прежний статус. На сегодня около трети хозяйств подтвердили свой прежний статус.

ративы, в которых основные фонды принадлежат коллективу на правах долевой собственности, управление строится на выборных кооперативных принципах ("один член=один голос", распределение прибыли преимущественно по труду, а не по паям, выборное правление и председатель и т.д.). Встречаются и реальные акционерные общества, но пока очень редко.

Проанализируем, что произошло с основной формой сельскохозяйственных предприятий России в результате перемен последних лет.

Таблица 15.6

Реорганизация колхозов и совхозов в России, на 1.01

	1993	1994	1995
Перерегистрировано колхозов и совхозов в % к их наличию	77	95	*
в том числе: сохранили свой статус в % к числу перерегистрировавшихся	35	34	32
реорганизовались в следующие формы предприятий в % к числу перерегистрировавшихся:			
акционерные общества открытого типа	1,5	1,3	1,0
товарищества с ограниченной ответственностью, смешанные товарищества	43,7	47,3	42,6
сельскохозяйственные кооперативы	8,6	7,8	7,2
ассоциации крестьянских хозяйств	3,6	3,7	2,5
куплены промышленными и другими предприятиями	1,8	1,7	н.д.

* - статистика реорганизации не ведется с 1995 г.

Источник: Сельское хозяйство России. М.: Госкомстат. 1995. С.49; Производственно-экономические показатели развития АПК России в 1995 г. М.: Минсельхозпрод РФ.1996.С.5.

Число частных фермерских хозяйств, которые, несомненно, служат катализатором реального рынка в аграрном секторе, существенно выросло. Процесс их создания в 1993-1995 годах несколько приостановился, что вызвано, прежде всего, тем, что те 10-15% крестьян, которые хотели этого, вышли из колхозов и совхозов, но так же и тяжелыми условиями, в которые были поставлены фермеры, так и не получившие обещанной массированной государственной помощи.

Но есть и более глубокая причина стагнации процесса формирования фермерского сектора. Мелкое фермерское хозяйство оказывается не конкурентоспособным в сравнении с крупными хозяйствами, однако не в силу более низкой эффективности (здесь показатели свидетель-

ствуют в пользу фермеров), а в смысле доступа к рыночной инфраструктуре. Перерабатывающие предприятия, заготовители в большинстве случаев предпочитают иметь дело с более крупным производителем, так как трансакционные издержки в этом случае ниже. Обследования показывают, что более крупные поставщики сырья, как правило, получают более высокую цену от заготовителей. Финансовым структурам, если уж они вовлекаются в аграрный сектор, также проще вести дела с крупными хозяйствами. Иными словами, традиционно крупная структура III сферы советского АПК оказалась не приспособленной к работе с мелким производителем.

В развитых экономиках, где этот сектор также сильно концентрирован сегодня, в ходе эволюционного развития агробизнеса сформировался разветвленный и многоярусный слой посредников, приводящих в структурное соответствие предложение относительно мелких фермерских хозяйств, с одной стороны, и спрос крупного бизнеса в пищевой промышленности, с другой. В переходных условиях России быстрым решением проблемы могла бы стать фермерская кооперация, которая взяла бы на себя посреднические функции и уровняла бы семейные хозяйства в конкуренции с крупными сельхозпредприятиями. Однако в силу ряда социально-психологических, экономических и правовых причин кооперация в стране практически не развивается.

Что касается трансформации сельскохозяйственных предприятий, то, конечно, было бы слишком примитивно ожидать, что переименование колхоза в акционерное общество создаст новый мотивационный механизм для работников и предприятия в целом. Этого не произошло и не могло произойти. Задача состояла в формально юридическом отсоединении сельхозпредприятия от государственных систем финансирования, сбыта и снабжения в надежде на то, что под воздействием рыночного окружения оно начнет экономически приспосабливаться к новой ситуации, соответственно меняя свою внутреннюю структуру и поведение во внешней среде. Эти изменения рассчитаны на длительную перспективу и не могли в полной мере проявиться немедленно. Но определенные социально-экономические последствия первой стадии реорганизации уже накоплены.

Прежде всего, выросшая хозяйственная самостоятельность бывших колхозов и совхозов сделала их более чувствительными к рыночным

сигналам. Так, уже в 1992 году впервые за долгие десятилетия прекратился спад посевов зерновых, так как эти культуры оказалась в тот момент высокорентабельными. Традиционный для советской ситуации дефицит гречихи был ликвидирован в один год в ответ на высокий покупательский спрос. Посевы подсолнечника, несколько лет являющегося наиболее прибыльной культурой (в основном за счет экспорта), непрерывно расширялись. Естественный спад платежеспособного спроса на животноводческую продукцию после отмены государственных потребительских дотаций вызвал резкий сброс поголовья в хозяйствах, в которых десятилетиями советской власти численность поголовья скота была одним из наиболее контролируемых показателей деятельности колхозов и совхозов. Иными словами, структура производства стала формироваться в значительной мере под влиянием спроса.

Переименованные колхозы и совхозы не стали и не могли сразу превратиться в иные производственные единицы. Однако под влиянием значительно более либерального экономического окружения эти предприятия постепенно эволюционируют в сторону рыночно ориентированных структур. Сегодня уже выявились три основные направления реальной трансформации бывших колхозов и совхозов.

Первое ведет, в конечном счете, к разделению хозяйства на более мелкие самостоятельные производственные подразделения - семейные фермерские хозяйства, партнерства, товарищества на вере (коммандитные) производственные кооперативы и т.д. Некоторые хозяйства делают это одномоментно. Обычно там, где до раздела была проведена хорошая подготовительная работа, раздел проходит удачнее. Но часты случаи спонтанного, неподготовленного раздела. Во многих случаях подготовка такого раздела идет постепенно, иногда даже неявно для самого коллектива: во многих хозяйствах пока еще уповают на так называемый арендный подряд и тому подобные формы внутрихозяйственного хозрасчета. В современных экономических условиях такие формы неизбежно ведут к следующему шагу - юридическому закреплению уже фактически произошедшего раздела. Таким образом, идет постепенное разделение хозяйств.

Второе направление экономической трансформации крупных хозяйств типично для зон крупнотоварного экстенсивного зернового производ-

ства, для предприятий с высокими индустриальными технологиями, просто для хорошо оснащенных и высокоэффективных предприятий. Как правило, в этих хозяйствах сохранились грамотные энергичные кадры, потенциально способные и желающие интенсифицировать производство. В таких хозяйствах идет процесс концентрации собственности в руках небольшой группы сособственников путем скупки, обмена, аренды паев, акций и т.п. В перспективе эти хозяйства, может быть в несколько уменьшенном размере, станут крупными коммерческими фермами, контролируемыми небольшой группой или даже одним эффективным собственником, арендующими землю у местных жителей и нанимающими достаточно значительное количество работников, в основном на сезонные работы. Одним из наиболее быстрых и юридически прозрачных путей такой трансформации является реорганизация хозяйства в товарищество на вере, когда контроль над бизнесом приобретают несколько полных товарищей. После первого “трансформационного шока” многие руководители хозяйств сегодня склонны к повторной перерегистрации своего хозяйства в коммандитное товарищество.

Преобразование коллективного хозяйства, возникшего в ходе первичной реорганизации, в коммерческую ферму возможно и иным способом. Часто преуспевающий соседний фермер через механизм земельных и имущественных паев постепенно (хотя иногда и одномоментно) скупает часть, обычно наиболее эффективную и жизнеспособную, или все соседское сельхозпредприятие. В этом случае изначально семейное фермерское хозяйство превращается в крупное сельхозпредприятие, но уже не коллективного, а антрепренерского типа, основанное на аренде земли и найме значительного числа работников (при этом последние могут формально рассматриваться как “члены” фермерского хозяйства, что не изменяет экономического содержания возникающих экономических отношений найма).

Третье направление, ведущее к возникновению коммерческой фермы - это покупка бывшего колхоза или совхоза несельскохозяйственной компанией. Сегодня этот процесс достаточно интенсивно развивается в южных, наиболее продуктивных регионах России. Такие корпорации, как Газпром, Росэнерго, крупные финансовые компании, железные дороги скупают сельскохозяйственные предприятия-банкроты по цене их

кредиторской задолженности. В большинстве случаев целью покупки является не приобретение подсобного хозяйства для обеспечения своей сети продовольствием, а производственная инвестиция: покупатель не требует поставок продукции для себя, но осуществляет за свой счет необходимые (и часто значительные) капитальные вложения в приобретенных хозяйствах. Это приносит свои плоды; так, например, в 1996 году в хозяйствах Газпрома производство выросло при общем спаде в сельском хозяйстве страны. Эффект дают не только производственные инвестиции, но также и уход от коллективной формы организации управления. Земля при такой покупке чаще всего сохраняется в собственности бывших владельцев, хотя до недавнего времени арендные договоры (или другие контракты) на земельные паи при подобных сделках не заключались из-за неопределенности законодательства и отсутствия правового контроля.

Отметим попутно, что так называемая Нижегородская модель реорганизации сельскохозяйственных предприятий приводит как к первому, так и ко второму направлению реальной трансформации хозяйства. Главное содержание этой модели заключается в явном, подготовленном и юридически оформленном перераспределении прав собственности и пользования между изначальными собственниками имущественных и земельных паев. В результате может произойти раздел бывшего колхоза-совхоза на более мелкие сельскохозяйственные и сервисные предприятия (хотя редко - фермерские хозяйства), но очень часто создается единое крупное предприятие с новым организационно-правовым устройством, по преимуществу - товарищество на вере. Второй вариант чаще всего случается в регионах, где предпринимательский потенциал в сельской местности низок, где трудно найти потенциального собственника-менеджера для сельского предприятия.

Наконец, есть еще один, наименее желательный, но, по-видимому, неизбежный в сложившейся ситуации путь трансформации многих бывших колхозов и совхозов. По-видимому, он будет достаточно типичен для маргинальных областей Нечерноземной зоны России, столкнувшихся с серьезным экономическим кризисом аграрного сектора. Большинство хозяйств этой зоны, скорее всего, сохранят номинально форму коллективного предприятия (безотносительно к юридическому ее названию - колхоз или акционерное общество), но

фактически крестьяне разойдутся по своим подсобным хозяйствам. Коллективная часть фондов будет использоваться лишь для обслуживания этих личных подсобных хозяйств. Производство будет сокращено до уровня, необходимого для выживания крестьянской семьи - 2-3 коровы, поросята, птица. При росте спроса на сельскохозяйственную продукцию в среднесрочной перспективе наиболее жизнеспособная часть этих ЛПХ станет базой быстрого становления фермерства в названных регионах.

Значение личного подсобного хозяйства резко выросло в ходе аграрной реформы. Были сняты все ограничения на этот сектор, селяне получили достаточно большие земельные наделы для подсобного хозяйства. Отмена "первой заповеди колхозника" (обязательных, приоритетных перед всеми другими нуждами поставок сельхозпродукции государству) позволила хозяйствам все возрастающую часть сельхозпродукции распределять для своих работников в виде ли натуральной оплаты, продажей ли им по льготированным ценам. Это также создало благоприятную почву для роста ЛПХ. Кроме того, ослабление дисциплины в хозяйствах привело к росту воровства из коллективного производства, что тоже усиливает позиции подсобного хозяйства.

Таким образом, всплескообразное развитие ЛПХ всецело обязано структурным изменениям в коллективном хозяйстве, что еще более подтверждает его минифундистскую природу, зависимость от крупного хозяйства. Массовая трансформация ЛПХ в фермерские хозяйства зависит, по нашему мнению, от формы трансформации материнского сельхозпредприятия.

Если предприятие будет реально преобразовываться в частные коммерческие фермы, то новые собственники будут стремиться к ограничению деятельности ЛПХ как источника мотивации воровства в основном производстве и фактора, отвлекающего работника от работы на крупной ферме. Если вспомнить советскую практику, то наиболее “крепкие” руководители хозяйств (например, В.А. Стародубцев) ограничивали масштабы ЛПХ, предоставляя работникам взамен сельскохозяйственные продукты из общественного производства. Аналогично и сегодня, владельцы крупных фермерских хозяйств, привлекающие постоянный наемный труд, склонны ограничивать подсобные хозяйства своих работников. Так, к примеру, семья орловских фермеров Пеше-

хоновых, предоставляя своим работникам целый набор социальных благ (в том числе бесплатное жилье и питание), предпочитают оговаривать при найме отсутствие ЛПХ у работника. Можно предположить что в перспективе, корпоративные владельцы сельхозпредприятий будут тяготеть к подобной же тактике.

С другой стороны, владельцы ЛПХ не заинтересованы в независимости от крупного сельхозпредприятия, в организации самодеятельного фермерского хозяйства, так как это влечет за собой отсоединение от источников многих ресурсов, социальных услуг, увеличивает неопределенность и риск. Поэтому было бы ошибочно трактовать рост ЛПХ как базу для формирования мощного фермерского сектора в перспективе.

Таблица 15.7

Доля личного подсобного хозяйства в производстве основных сельхозпродуктов, %

	1991	1992	1994	1995	1996	1997
Продукция сельского хозяйства	28	33	38,3	43,0	46,0	н.д.
Зерно	н.д.	0,5	0,7	0,9	0,8	0,8
Сахарная свекла	н.д.	0,2	0,7	0,7	0,7	0,8
Подсолнечник	н.д.	1,2	1,6	2,0	1,6	1,4
Картофель	72	78,0	88,1	89,9	90,2	91,3
Овощи	46	54,7	67,0	73,0	76,8	76,4
Мясо	31	35,3	42,9	47,8	51,0	55,2
Молоко	26	31,4	38,7	41,7	45,0	47,0
Яйца	н.д.	26,1	28,8	30,0	31,0	30,4

Источник: Агропромышленный комплекс Российской Федерации. М.: Госкомстат.1994. Стр. 31-43; Социально-экономическое положение России.1994 г.: Оперативная информация. М.: Москва.1994. Стр.30-32; Социально-экономическое положение России.1997 г. М.: Москва.1997. Стр.95,99

Другое дело, когда сельхозпредприятие становится только формой поддержания семейных хозяйств сельского населения. В этом случае часть ЛПХ будет перерастать в фермерские хозяйства товарного типа. При этом рост экономической конъюнктуры в аграрном производстве будет способствовать трансформации все большей части семейных хозяйств подсобного типа в независимые семейные коммерческие фермы.

Таким образом, постепенно формируется новая аграрная структура, базирующаяся в основном на частной собственности на землю и средства производства и относительно крупных коммерческих фермах.

В настоящее же время, в результате незавершенных преобразований в аграрной сфере, сложилась противоречивая, достаточно сложная переходная структура земельной собственности: собственниками земель являются коллективы бывших колхозов-совхозов, пользователями (часто бесплатными) выступают сельскохозяйственные предприятия. При этом юридически их взаимоотношения прописаны плохо: собственники почти не получают гарантированной, оговоренной каким-либо контрактом арендной платы, но и земельный налог за них платит пользователь. Землепользование для предприятий без договора тоже оказывается не совсем удобным - собственник в любой момент может потребовать назад свой участок (долю в совместной собственности), что означает отсутствие каких-либо гарантий стабильного производства для крупного предприятия.

Дальнейшее развитие земельных отношений в русле реформы предполагает закрепление юридических прав собственников и пользователей, свободный оборот земельных паев, приводящий к аккумулированию земельной собственности в руках эффективных собственников. Необходимо отметить ключевую роль фермерства в этом процессе. Паи и земельные участки вряд ли в обозримом будущем будут в массовом порядке перетекать от крупного хозяйства к другому крупному хозяйству, но мелкий частный собственник создает определенный питательный раствор вокруг крупных сельхозпредприятий, через который земельный оборот может стать реальностью уже сегодня: преуспевающий фермер будет постепенно оттягивать земельные паи из крупных предприятий, разоряющийся фермер постарается продать хозяйство тому, кто в состоянии предложить более высокую цену - преуспевающему соседу-фермеру или эффективному крупному хозяйству. Таким образом, будет сформирован конкурентный рынок со свободным входом и выходом производителей.

Но в аграрной среде вызрело и другое решение возникшего земельного противоречия. Руководители хозяйств, которые остро ощущают эту проблему, фактически предлагают закрепить земли, обрабатываемые крупными сельхозпредприятиями, в их собственность как юридиче-

ских лиц. Это, безусловно, кардинально разрешает противоречие сложившегося земельного устройства. Но это так же ведет к экспроприации всех тех собственников земельных долей, которые 2-3 года назад внесли их в коллективные предприятия, что социально и политически неприемлемо. С точки зрения экономической это останавливает дальнейшие преобразования земельных отношений в аграрном секторе, ибо, как уже отмечалось выше, в этом случае трудно ожидать какого-либо земельного оборота сельхозугодий. Иными словами, основной ресурс аграрного производства - земля - изымается из рыночного механизма перераспределения между хозяйствующими субъектами. Данный подход в своих принципиальных чертах сформулирован в положениях нового Земельного кодекса, предлагавшегося Государственной Думой на протяжении нескольких лет - в очевидном противоречии с Конституцией Российской Федерации.

В марте 1996 года Президент РФ подписал указ “О гарантии конституционных прав граждан на землю”, фактически завершивший формирование правовой базы земельных преобразований в стране. Описанное выше противоречие земельных отношений, возникшее в результате незавершенности реформы в этой сфере, было разрешено на принципиально иной основе, чем предлагалось в проекте Земельного кодекса. Всем пользователям сельскохозяйственных земель, то есть коллективным хозяйствам как юридическим лицам, предложено в течение года заключить с собственниками земельных паев и земель юридически оформленные контракты на право использования этих земель. Согласно существующему законодательству такие контракты могут быть в следующей форме: (1) аренда на фиксированный срок и на определенных условиях, (2) внесение в паевой капитал предприятия собственно земельного пая или продажа земельного пая предприятию, как юридическому лицу и (3) внесение в паевой капитал права пользования земельным паем. В первом и третьем случаях собственник земельного пая остается его собственником и вправе расторгнуть контракт в случае нарушения его условий. Во втором случае собственник пая теряет права собственности, и земля отходит предприятию как юридическому лицу.

Окончательно Указ от 7 марта 1996 года не реализован, но уже сегодня можно сделать определенные выводы о направлении развития земель-

ных отношений в связи с его исполнением. Во-первых, очевидно, что в наиболее развитых сельскохозяйственных регионах крестьяне предпочитают передавать землю в аренду, то есть земля представляет для них ценность. В маргинальных регионах земельные паи передаются в собственность сельхозпредприятий, что свидетельствует об ожидании сельскими жителями устойчивости состояния маргинальности своих угодий, неверие в близкий рост спроса на землю в сельском хозяйстве в регионе. Отчасти данный результат может быть вызван низкой информированностью жителей этих зон о происходящем процессе, недостаточным пониманием сути осуществляемых сделок.

При этом арендные договоры заключаются, как правило, по одному образцу со всеми членами коллектива сособственников и на короткие сроки: на 1-3 года и в исключительных случаях - на 5 лет. Это свидетельствует о неразвитости, неустойчивости возникшего рынка земельных паев, об отсутствии альтернатив для владельцев паев. Плата по арендным договорам чаще всего устанавливается в натуре - продукцией хозяйства-арендатора или социальными услугами за счет хозяйства-арендатора.

Наконец, возникает определенный квази-рынок земельных паев, позволяющий, хотя пока и в незначительных масштабах, перераспределять земельный ресурс от неэффективного к эффективному производителю. Опять же в наиболее производительных сельскохозяйственных регионах известны случаи, когда владельцы земельных паев сдают их в аренду не своему хозяйству, а соседнему коллективному или фермерскому хозяйству в силу более выгодных условий контракта. С другой стороны, руководители хозяйств отказываются арендовать малоэффективные земли у части пайщиков, то есть сокращают землепользование, что в современных условиях России становится фактором интенсификации аграрного производства. В последнем случае возникает социальная проблема: что делать с такими невостребованными паями и их владельцами (если отказ в аренде пая сопряжен с отказом в найме, что очень часто оказывается взаимообусловленным). Данная проблема пока не имеет удовлетворительного государственного решения.

15.4 Институциональные преобразования в системе сбыта и переработки сельхозпродукции (в III сфере АПК)

Если земельная реформа и трансформация колхозов и совхозов осуществлялась в русле определенной концепции, то другие преобразования в АПК проходили преимущественно спонтанно, ad hoc. Государство просто уходило из сферы распределения продукции, не осуществляя целенаправленных усилий по созданию адекватной рыночной инфраструктуры. Меры государственного воздействия, во многом сформированные под влиянием представлений предыдущей экономической парадигмы, часто наоборот, тормозили процессы развития рыночных структур. Прежде всего это относится к *преобразованию системы государственных закупок и формированию рынков сельскохозяйственной продукции и продовольствия*. Одним из центральных элементов государственного сельского хозяйства являлась система государственных закупок. В отличие от рыночных экономик, в которых государственные закупки могут также играть определенную, но, тем не менее, подчиненную, второстепенную по отношению к рыночным механизмам роль, в советской экономике закупки сельскохозяйственной продукции были основным механизмом перераспределения произведенного аграрного продукта. Государство не занималось интервенциями на рынке сельскохозяйственной продукции с целью повлиять в том или ином направлении на этот рынок, но замещало собой этот рынок практически полностью. Планирующий центр определял объемы производства и региональную специализацию производства, устанавливал цены на продукты, связывал в плановом порядке поставщиков и заготовителей. Государственные финансы в плановом порядке обслуживали этот оборот.

Либерализация цен и реорганизация сельскохозяйственных производителей в принципе устраняла прежний механизм - независимость производителей сделала невозможными обязательные поставки по фиксированным ценам, отмена фондового снабжения средствами производства и партийной дисциплины элиминировала рычаги принуждения к поставкам в государственные фонды по внерыночным ценам. Процесс трансформации системы государственных закупок в сельском хозяйстве начался уже с 1992 года.

Социальная инерция как руководящих органов, так и менеджеров хозяйств в регионах определенное время еще сохраняла прежние взаимоотношения по поводу реализации сельхозпродукции. Региональные власти продолжали фиксировать закупочные цены на отдельные виды сельскохозяйственной продукции, утверждать планы поставок, распределять помощь городских рабочих и служащих, учащихся на уборку урожая и т.д. Но уже с 1993 года эта практика повсеместно начинает исчезать.

Большинство бывших заготовителей приватизируется и демонополизируется. Система Росхлебопродукта - главного государственного заготовителя зерна и масличных в стране - указом от декабря 1993 года демонополизирована: региональные филиалы системы приватизировались как независимые производственные комплексы. Основные заготовители животноводческой продукции - мясные и молочные перерабатывающие предприятия - также включены в списки первоочередной приватизации. Приватизируется система Потребсоюза, заготавливавшего в советское время значительную часть картофеля, овощи, шерсть и некоторые другие продукты. Государственная система заготовок фактически прекращает свое существование.

По образцу некоторых постсоциалистических стран, в частности Польши, в России на базе бывшего Комитета по пищевой промышленности была создана специальная Федеральная продовольственная корпорация. В регионах - развернута сеть региональных корпораций, симметричных федеральной. Вся эта структура задумывалась как орган, осуществляющий государственные закупки, в том числе и интервенционные. Однако в конечном итоге Корпорация превратилась в промежуточного и явно излишнего посредника.

Но главное даже не в этом - система закупок претерпевает кардинальное изменение: государство перестает быть монополистом на рынке сельскохозяйственной продукции и продовольствия, появляются альтернативные посредники, формируется рынок. Со временем идет сокращение государственного присутствия на сельскохозяйственных и продовольственных рынках. Удельный вес государственных закупок неуклонно снижается. Динамика этого сокращения не для всех продуктов одинакова. Наиболее быстро падает доля государственных закупок

на зерновом рынке, в животноводстве же она остается еще высокой (таблица 15.8).

Таблица 15.8

Доля государственных закупок в общем объеме реализации, в %

	1992	1993	1994	1995	1996*	1997*
Зерно	56	56	29	35	33	27
Сахарная свекла	81	75	32	21	3	н.д.
Подсолнечник	65	32	н.д.	19	3	н.д.
Картофель	57	47	33	14	8	9
Овощи	70	67	54	47	31	27
Скот и птица, в живой массе	90	88	79	60	51	41
Молоко и молочные продукты	95	96	93	80	71	69
Яйца	86	91	85	87	79	70

* поставки заготовительным организациям, статистика государственных закупок (закупок в федеральные и региональные фонды) не ведется. Поставки в заготовительные организации не всегда являются поставками в госфонды.

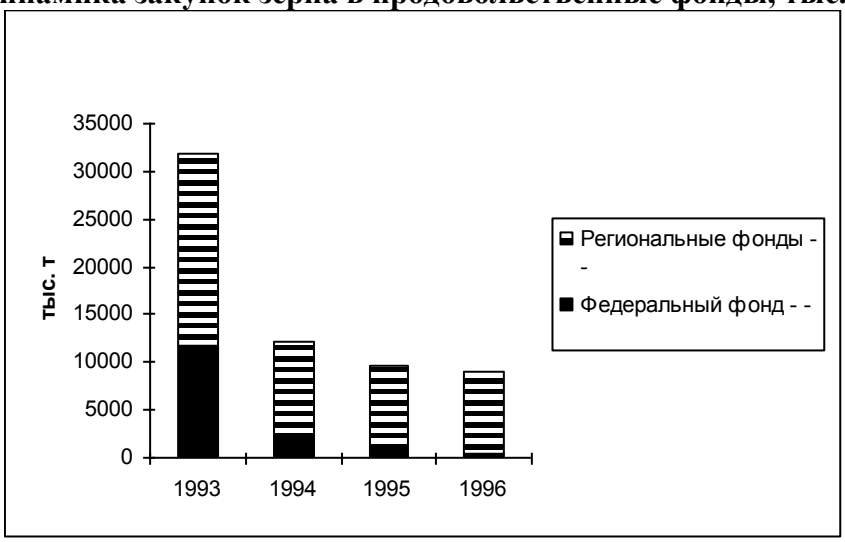
Источник: Краткосрочные экономические показатели, Российская Федерация, 1996. М.: Госкомстат.1997. С.55; Данные годовых отчетов сельскохозяйственных предприятий; Социально-экономическое положение России.1997. М.: Госкомстат. 1997. Стр 101

Однако необходимо отметить, что поставки в государственные фонды по животноводческой продукции определяются по формальному признаку - поставкам предприятиям или организациям, которые выбраны в качестве госзаказчиков по данному виду продукции. Такими предприятиями, как правило, являются местные приватизированные молоко- и мясоперерабатывающие заводы. Все поставки на эти заводы статистически фиксируются как госпоставки. Следовательно, относительно высокие цифры государственных закупок по животноводческой продукции являются формальным отражением этого факта, но не реального участия государства в распределении продукта. Так, в Нижегородской области с 1996 г. отменены все госпоставки по животноводческой продукции, что de facto означает отмену госзаказчиков.

На фоне общего сокращения объемов закупок в продовольственные фонды наиболее резко упала доля закупок в федеральный продовольственный фонд. Особенно заметно это явление на примере зернового рынка (рис.15.1).

Рис. 15.1

Динамика закупок зерна в продовольственные фонды, тыс. т



Источник: Данные СовЭкон.

В то же время, объем закупок и в региональные фонды сократился: по сравнению с 1993 г. (первый год существования региональных фондов) почти в 2,5 раза, что свидетельствует об ослаблении влияния местной администрации на производителей в условиях ограниченности средств местных бюджетов.

Помимо приватизации сети заготовительных организаций и значительного сокращения объемов аккумулирования продукции в государственные фонды изменилась и природа закупочных операций. В настоящее время подрядчик на поставку продукции в государственные фонды (особенно по зерну и сахару) получает доступ к льготным бюджетным ссудам, рассчитанным на весь объем операции. Эти ссуды (особенно в условиях высокой инфляции) представляют собой значительный источник прибыли. Они распределяются без открытого конкурса, что естественным образом ведет к коррупции, всевозможного рода злоупотреблениям, не целевому использованию бюджетных средств. Система государственных закупок стала одной из наиболее криминализированных сфер национальной экономики: за последние годы расследовано несколько так называемых “хлебных дел”, злоупотребления в Федеральной и региональных корпорациях.

Объемы закупок в государственные фонды явно превышают реальную потребность государства. Так, в 1996 году из-за недостатка финансовых средств ряд долгов федерального бюджета погашался сахаром из федерального фонда. Тем не менее, на 1997 год было предусмотрено увеличение закупок на 9%.

Высокий уровень криминализации современных государственных закупок сельскохозяйственной продукции связан со значительными бюджетными средствами, распределяемыми через систему, причем на весьма льготных условиях и при слабом контроле. Этим же объясняется безуспешность продолжающихся уже несколько лет попыток федерального правительства внедрить систему исключительно конкурсного распределения подрядов на поставку сельскохозяйственной продукции и продовольствия в государственные фонды.

По мере ухода государства с рынков сельскохозяйственной и продовольственной продукции, постепенно в этой сфере начала формироваться рыночная инфраструктура.

Первыми опытами в этой сфере стали продовольственные биржи, достигшие пика своего развития в 1991-1992 года. Основными биржевыми товарами в тот момент были зерновые и белый сахар. Как и следовало ожидать, на первой стадии своего развития это были чисто товарные биржи, торговля фьючерсными контрактами не могла возникнуть по вполне объективным причинам. Доля биржевой торговли в общем обороте каждого товара была крайне мала, тем не менее, в ряде регионов она уже определяла рыночные цены (в частности, в Ростовской области интервью показали, что сводки биржевой торговли, распространявшиеся через компьютерную сеть в районы, становились ориентирами для зерновых сделок, включая даже государственные закупки).

До осени 1992 года цены на зерно на биржах постоянно превышали объявляемые государственные закупочные цены (а в этот период государственные закупки оставались доминантой на рынке, см. таблицу 15.8), в сентябре правительство под давлением аграрного лобби повысило государственные цены выше биржевых. Это сразу же повлекло за собой уход сделок с бирж в “тень”. Основными продавцами и покупателями на зерновых биржах в тот момент были элеваторы, предприя-

тия хлебопродуктов зернопроизводящих и зернопотребляющих регионов соответственно, пока еще не приватизированные и не самостоятельные от Росхлебопродукта. Сделки, осуществляемые за пределами бирж, открывали простор для денежных махинаций. Это стало одним из факторов упадка биржевой торговли.

Второй причиной деградации зерновых бирж явилось распространение практики ограничений на вывоз сельскохозяйственной продукции за пределы территории администрациями субъектов Федераций. Так, подобная практика применялась в Ростовской области, являющейся одним из крупных зернопроизводящих регионов и в которой функционировало несколько зерновых бирж.

В результате биржевая торговля, по крайней мере, зерном, была в значительной мере свернута и на сегодня не представляет собой значимого сегмента рынка.

Другие попытки формирования организованных рынков сельскохозяйственной продукции связаны с оптовыми рынками. Уже в 1992 году в Минсельхозпроде РФ было создано специальное подразделение по развитию оптовых сельскохозяйственных рынков, в первый аграрный заем Мирового банка ARIS был включен компонент по оптовым рынкам, до настоящего времени разрабатываются проекты оптовых рынков при техническом содействии ЕС и ряда западноевропейских стран в Москве, Санкт Петербурге, Ростове-на-Дону и других городах. Тем не менее, этот вид организованной торговли сельскохозяйственной продукцией не получил пока сколько-нибудь заметного развития.

Представляется, что оптовые рынки не станут значительным элементом сбытовой инфраструктуры в аграрном секторе России. Наибольшее развитие они получили в странах с мелким сельскохозяйственным производством - в Испании, Франции, Японии. Такая структура является удобным местом аккумулирования сельскохозяйственной продукции, поступающей на рынок, где покупателями выступают достаточно крупные, концентрированные перерабатывающие и оптовые предприятия или, наоборот, мелкие торговцы. Не случайно, в современных развитых странах, характеризующихся возрастающей концентрацией ферм, роль оптовых рынков постепенно сокращается, основными каналами реализации фермерской продукции становятся прямые связи.

После реорганизации сельскохозяйственных предприятий в России основными производителями сельскохозяйственной продукции остаются крупные хозяйства, для которых прямые поставки, работа с крупным оптовиком связана с меньшими издержками реализации, чем продажа на оптовом рынке. Существующая сегодня реализация свежего молока на городских рынках или с машин на улицах городов вызвана преимущественно нехваткой оборотных средств, стремлением укрыть часть выручки от налогообложения, но вряд ли свидетельствует о потребности в оптовом молочном рынке.

Другое дело картофель и овощная продукция. В настоящее время основными производителями данных культур в стране стали хозяйства населения (75-90% от всего валового производства), то есть мелкие производители. Масштабы торговли на городских (бывших колхозных) рынках уже не могут в полной мере удовлетворять этих производителей - раньше сбывались “излишки”, произведенные сверх потребностей семьи, производство не носило по большей мере товарного характера. Сегодня хозяйства населения превратились в основных поставщиков картофеля и овощей на рынок, соответственно они нуждаются в структурах, подобных оптовым рынкам. И именно в продовольственных цепочках по картофелю и овощам стали появляться стихийно организуемые оптовые рынки. Так, под Ростовом-на-Дону, где уже несколько лет безуспешно идет разработка европейского проекта по созданию организованного оптового рынка, возникли два пока небольших, но уже популярных овощных оптовых рынка. Один был создан казачьим сообществом на своих общинных землях, другой на арендованной у местной власти земле организовала коммерческая посредническая фирма, в том числе занимающаяся закупкой сельскохозяйственной продукции. Данные рынки уже вышли за пределы локального ареала - продукция свозится преимущественно из Ростовской области и отчасти соседних регионов, но оптовые покупатели приезжают даже из Москвы.

В этой связи, можно предположить, что в России получат распространение оптовые рынки по реализации плодоовощной продукции, при этом они, скорее всего, будут возникать в регионах специализированного производства. По другим продуктам в силу отсутствия явно вы-

раженной потребности оптовые рынки, скорее всего, не будут возникать.

Восстанавливается привычная для советской экономики система продовольственных сезонных ярмарок, на которых заключаются контракты на поставку продукции в текущем сельскохозяйственном сезоне. В начале периода реформ, в условиях высокой инфляции заключение таких контрактов могло происходить без фиксации цены, что делало такой контракт скорее соглашением о намерениях, чем реальным контрактом на поставку. Поэтому развитие ярмарочной торговли стало возможным только с началом финансовой стабилизации. Часто такие ярмарки называют оптовыми рынками (например, в Брянске, Владимире). Сегодня ярмарки по сравнению с советским периодом имеют более рыночное содержание - стороны действительно ищут на них долгосрочных (как минимум на сезон) партнеров.

В сельскохозяйственной торговле появился совершенно новый элемент - частный посредник. Такой посредник может быть крупной компанией, не всегда специализирующейся на закупках сельскохозяйственной продукции, а может представлять собой физическое лицо, действующий на свой страх и риск. На зерновом рынке, рынке подсолнечника сформировались уже достаточно мощные крупные посреднические структуры, большинство крупнейших финансовых групп в стране имеет подразделения, занимающиеся закупкой этих продуктов (Инкомбанк, Альфа-капитал, Менатеп и др.). В силу распространенности товарного кредита и бартера (см. ниже) значительные объемы зерна аккумулируют нефтяные кампании, выступающие таким образом в виде посредников на зерновом рынке. Возникли и новые специализированные оптовики - например, фирма ОГО. Создан Зерновой союз, объединяющий в основном зерновых оптовиков.

На рынке животноводческой продукции посреднический сектор носит более мелкий характер. В молочном сегменте получили распространение фирмы, начавшие свой бизнес с экспорта казеина (побочного продукта производства животного масла), далее распространившие свой бизнес на сухое молоко. В реализации свежего молока посредники практически не работают. На рынке мяса частный мелкий посредник достаточно распространен, особенно его роль существенна при закупках скота у населения - для крупных хозяйств объемы закупки мелки-

ми производителями слишком малы, чтобы представлять коммерческий интерес. Крупные молоко- и мясоперерабатывающие предприятия, столкнувшись с проблемой получения сырья в условиях элиминирования обязательных государственных поставок, начали развивать собственную заготовительную сеть. Часто такими заготовителями выступают заводские водители, которые получают наличные под отчет и самостоятельно закупают скот в близлежащем регионе. При этом если в советское время за каждым заводом жестко была закреплена сырьевая зона, то сегодня перерабатывающие предприятия вступают в конкуренцию за сырье.

Новая экономическая реальность обусловила развитие вертикальной интеграции в АПК. Перерабатывающие предприятия, особенно в мясомолочной. овощеконсервной, сахарной промышленности, в конкуренции за сырье, начинают устанавливать более прочные и долгосрочные контракты с сельскохозяйственными производителями. При этом от продуктовой контрактации переходят к производственной: вкладываются средства в развитие хозяйств-поставщиков, им предоставляются кредиты (в том числе и товарные), на паях строятся помещения для содержания скота и т.д. При этом не всегда подобные операции оформляются с точки зрения собственнических прав: так, молокозавод, за свой счет оборудовавший фермы ряда своих основных поставщиков молока, не оформляет эту сделку ни как инвестиции в эти предприятия, ни как аренду, лизинг или каким-либо иным способом.

Крупные перерабатывающие или пищевые предприятия начинают скупать более мелкие, чтобы использовать их как первичные коллекторы или первичные переработчики сырья. Развитие данных тенденций вполне укладывается в общемировые и будет интенсифицировано, как только начнет расти спрос на сельскохозяйственную продукцию внутри страны.

Одним из последствий либерализации цен в агропродовольственном секторе стало падение доли сельского хозяйства в конечной, розничной цене продуктов питания (в советской экономике эта доля была завышена). Для предотвращения связанного с этим относительного падения доходов, сельскохозяйственные производители начали

возводить собственную так называемую “малую переработку”[321] Эффективность предприятий в большинстве оказалась не велика (за исключением хлебопекарен), но к моменту осознания данного факта руководителями хозяйств эти перерабатывающие мощности уже окупились. Тем не менее, определенная часть продукции перерабатывается сегодня на крупных хозяйствах, что определяет и особую продовольственную цепочку по молоку, мясу, подсолнечнику.

Примыкает к вышеназванной тенденции и значительное по сравнению с прошлым временем распространение давальческих операций, при которых сельхозпроизводитель перерабатывает свою продукцию не у себя, а на конвенционном перерабатывающем предприятии, и расплачивается за услугу частью продукции. Эта схема особенно распространена по сахару и муке.

Если вышеперечисленные особенности формирования рынка сельскохозяйственной продукции укладываются в общее представление о переходе к рыночно ориентированной экономике, то развитие бартерных сделок на этом рынке является прямым следствием дефицита платежных средств, с одной стороны, и ухода от налогообложения - с другой.

В этой же связи значительные объемы произведенной сельскохозяйственной продукции сегодня распределяются внутри хозяйств в виде натуральной заработной платы, дивидендов, уплаты за аренду земли и т.д.

Таким образом, на сельскохозяйственном рынке формируется новая инфраструктура, возникают новые институты и новые формы контрактов. В 1995 году лаборатория аграрной политики ИЭППП совместно с Кильским университетом (Германия) провела исследование продовольственных цепочек в АПК в трех областях России (Орловской, Псковской и Ростовской). Результаты, иллюстрирующие вышеназванные тренды в становлении сельскохозяйственного рынка, представлены в таблице 15.9.

---

[321] На практике такая активность объяснялась борьбой с монополизмом перерабатывающих предприятий, которые в силу доминирующего положения на рынке занижают закупочные цены.

Таблица 15.9

Каналы реализации сельскохозяйственной продукции в % от общего объема производства (в физическом выражении), 1994-1995 годы*

Каналы реализации	пшеница	ячмень	картофель	молоко	КРС
Перерабатывающие предприятия	39	5	0	75	63
Заготовители и Потребсоюз	5	24	8	6	3
Розничная сеть	0	1	0	1	3
Городской рынок, торговля с машин	0	0	0	8	2
Посредники	3	13	12	0	2
Прямые поставки организациям	4	3	6	0	2
Ярмарки, оптовые рынки, биржи	0	8	0	0	0
Бартер, обмен	16	5	2	0	4
Оплата труда работников	4	2	1	1	1
Продажа населению	9	9	31	2	15
Продажа другим сельхозпроизводителям	3	8	0	0	1
Потребление внутри хозяйства	14	22	40	6	3
Прочие каналы	1	0	0	1	2

* - по материалам выборочного обследования в Орловской, Псковской и Ростовской областях (89 сельскохозяйственных производителей).

Как и преобразование системы государственных закупок, и формирование продовольственных рынков, с серьезными проблемами в ходе реформы столкнулась приватизация перерабатывающей промышленности.

В советской экономике эта отрасль всегда была узким местом продовольственной цепочки, причем многочисленные попытки переориентировать часть средств, направлявшихся в АПК, из сельского хозяйства в III сферу комплекса оставались безрезультатными. Кроме того, в соответствии с принятой в плановом хозяйстве концепцией о “недопущении параллелизма”, в каждом районе создавался только один молочный завод, на несколько районов - один мясокомбинат и т.д. В совокупности с радиальной системой коммуникаций (с райцентром в центре дорожной сети) это создавало объективные предпосылки возникновения локальной монополии (точнее, монопсонии) переработчиков Она и стала камнем преткновения при их приватизации.

Еще в годы перестройки предприятия перерабатывающей промышленности активно брались трудовыми коллективами в аренду с правом выкупа. Их приватизация была признана первоочередной в Федеральной программе приватизации. Однако уже к концу 1992 года принима-

ется правительственное решение об особом порядке приватизации предприятий первичной переработки сельскохозяйственной продукции.

Как будет показано ниже, неверная трактовка падения закупочных цен на сельскохозяйственную продукцию как результата “локального монополизма” перерабатывающих предприятий (хотя это стало объективным следствием неверной субсидионной политики государства) привела к принятию целого ряда “антимонопольных” мер против всей системы переработки. Прежде всего, это касалось приватизационной схемы, при которой половина акций по закрытой подписке в обязательном порядке распространялась между сельхозпроизводителями. Так как значительная часть этих предприятий уже была выкуплена в ходе предыдущей аренды, то сельхозпроизводители не везде получили контрольный пакет в уставных капиталах перерабатывающих предприятий. Этим была объяснена неэффективность применения особого порядка приватизации - диспаритет цен между сельским хозяйством и III сферой АПК продолжал нарастать. На самом деле причина была в принципиально неверном подходе. Сельскохозяйственные предприятия, даже получив контроль над переработчиком, объективно не могли влиять на ситуацию, многие поставщики сырья продавали свою продукцию на другие предприятия, а не тем, где они являлись акционерами. Тем не менее, для усиления борьбы с “монополизмом переработки” в 1994 году принимается решение о вторичной эмиссии акций на всех предприятиях первичной переработки для реализации их на льготных условиях сельхозпроизводителям и формирования в руках поставщиков сырья контрольного пакета. В целом по стране вторичная эмиссия потерпела фиаско - ее либо не проводили совсем, либо сельхозпроизводители отказывались приобретать эти акции даже на крайне льготных условиях. Однако в некоторых регионах нераспределенные акции перерабатывающих предприятий передавались в трастовое управление администраций, что в определенной мере означало деприватизацию.

Помимо приватизационных ограничений, с локальной монополией боролись и иными методами. В большинстве регионов перерабатывающим предприятиям фиксировали и продолжают фиксировать цены или норму рентабельности, до 1995 года они декларировали себестоимость продукции местным органам власти и обосновывали каждое свое по-

вышение цен. Была попытка ограничить заработную плату руководителей этих предприятий.

В результате перерабатывающая промышленность, которая должна была бы стать локомотивом всей агропродовольственной сферы в стране, оказалась в еще большем упадке, чем само сельское хозяйство. Невозможность накопления достаточных финансовых ресурсов в силу перечисленных ограничений вела к отсутствию производственных инвестиций, получаемые прибыли “проедались”, пускались на заработную плату.

Сильная пищевая и перерабатывающая промышленность за счет маркетинга и ассортиментного приспособления способна расширить сбыт продовольствия на внутреннем рынке даже без роста реальных доходов населения, способна ограничить проникновение импортного продовольствия на отечественный рынок. Расширение спроса требует расширения сырьевых поставок, причем поставок качественного сырья. Это, в свою очередь, влечет за собой расширение сбыта для сельхозпроизводителей. Более того, переработка начинает в той или иной мере инвестировать в свою сырьевую зону, ведет естественную селекцию поставщиков.

Передача контроля над переработкой в руки слабых в финансовом отношении сельскохозяйственных производителей не способна привести к подъему этой промышленности. С другой стороны, пищевая промышленность представляет интерес и для отечественных, и для иностранных инвесторов. Так, в рейтинге инвестиций в российскую экономику эта промышленность, хотя и со значительным отрывом, следует непосредственно за газовой и нефтяной индустрией. Но принятая политика по отношению к данному сектору тормозит потенциальный приток необходимых вложений.

Как и в других сферах, Россия и в этом своем заблуждении не оказалась уникальным исключением. Через подобную политику прошли многие постсоциалистические страны Европы (Словения, Латвия, Литва, Эстония). Особым путем пошла Венгрия, которая массировано продавала переработку и пищевую промышленность западным инвесторам. В результате стране, потерявшей своего основного покупателя сельскохозяйственной продукции при социализме, каким был Совет-

ский Союз, удалось за короткий срок восстановить продовольственный экспорт. В 1994 году иностранный капитал занимал 38,2% суммарного капитала всей пищевой промышленности Венгрии, в маслоэкстрактной - 100%, в кондитерской, табачной, пивоваренной - 70-96%. Уже в 1994 году удалось приостановить спад аграрного производства, в 1995 году валовая продукция сельского хозяйства выросла на 1%, пищевой промышленности - на 3,5%, экспорт продовольствия за 1994 год вырос на 17%, за 1995 год - на 25% и превысил уровень пикового 1992 года. Цены на сельскохозяйственную продукцию опережали цены на приобретаемые средства производства, то есть улучшались условия обмена для аграрного сектора[322] .

Иная ситуация в России, где пищевая и перерабатывающая промышленность в России в значительной мере приватизирована, но продолжающаяся “антимонопольная политика” по отношению к этому сектору ведет не только к упадку самой переработки, но и тормозит развитие собственно сельского хозяйства.

15.5 Формирование кредитной системы сельского хозяйства

Советское сельское хозяйство, будучи составной частью централизованно планируемой экономики, не знало нормального рыночного кредита. Основные черты существовавших кредитно-финансовых отношений хорошо известны, и нет смысла подробно рассматривать их в данной главе. Напомним лишь, что колхозы и совхозы получали в региональных отделениях государственного Агропромбанка краткосрочные и долгосрочные займы, а совхозы также и капиталовложения за счет государственного бюджета. Такие займы не носили коммерческого характера, то есть банк не преследовал цель заработать на разнице процентов по вкладным и ссудным операциям. Цена предоставляемых ссуд была номинальная: от 1 до 5% по краткосрочным кредитам и от 0,75% до 2% по долгосрочным. Иногда говорят, что это слишком низ-

[322] Agricultural Policies, Markets and Trade in Transition Economies/Monitoring and Evaluation, 1996. Paris: OECD.1966

кий процент. На наш взгляд, для плановой системы невозможно оценить, высоки или низки названные ставки, так как финансовые ресурсы, как и все остальные производственные ресурсы, распределялись в централизованном порядке, и реальный спрос на деньги не поддавался определению.

Источником долгосрочных займов для сельского хозяйства был национальный бюджет, сезонные займы предоставлялись за счет средств, которые держали в Агропромбанке сельхозпроизводители на расчетных счетах. Так называемым планово убыточным хозяйствам, то есть убыточным в рамках установленного государством для них плана и нормативов, предоставлялись специальные ссуды сроком до 2 лет на пополнение оборотного капитала.

В полном соответствии с экономической парадигмой того времени периодически проводились списания и пролонгирования долгов сельскохозяйственных предприятий (наиболее заметные - в 1965, 1978 и 1982 годах). Списание происходило путем перечисления Агропромбанку бюджетных средств в размере “плохих” долгов аграрного сектора. В 1990 году списанная колхозам и совхозам задолженность впервые была отнесена на государственный долг.

Такая система порождала финансовую безответственность и иждивенчество сельскохозяйственных производителей, формировала особый стереотип поведения администрации хозяйств. Дешевизна и некоммерческий характер кредита, бюрократический способ его распределения превращали кредитную систему больше в механизм расчетно-кассового обслуживания плана, чем в реальный инструмент регулирования аграрного сектора, повышения эффективности использования ресурсов, в том числе и инвестиций. Квалификация, профессиональные навыки банковских работников разветвленнейшей сети Агропромбанка также определялись задачами этой системы. Таким образом, с началом рыночных реформ в стране сельское хозяйство столкнулось с отсутствием адекватной кредитной системы и с абсолютной неготовностью участников советского кредитного процесса адаптироваться к коммерческим финансовым отношениям.

Бесспорно, что с либерализацией экономики, реформой банковской системы многие секторы экономики оказались в сложном финансовым

положением, и аграрный сектор в этом смысле не уникален. Однако нужно иметь в виду специфику сельскохозяйственного производства. В рыночной экономике она проявляется в том, что практически во всех развитых странах существует специализированная система сельскохозяйственного кредита.

Эта специфика, прежде всего состоит в сезонности производства и длительности производственного цикла. Моменты осуществления вложений средств в ресурсы и получения продукции в подавляющем большинстве аграрных подотраслей разнесены не менее чем на 6 месяцев. В других секторах экономики, за исключением только, пожалуй, добывающей промышленности, это достаточно редкая ситуация. Можно, конечно, и в этих условиях обойтись без кредита, финансируя последующий производственный цикл за счет собственных доходов, полученных в предыдущем цикле. Но существует так называемая “долгосрочная фермерская проблема” (long-term farm problem), суть которой заключается в том, что фермерские доходы всегда отстают от доходов других секторов экономики. Иными словами, соотношения цен на сельскохозяйственную продукцию и на ресурсы для ее производства в долгосрочном аспекте меняются не в пользу фермеров. Нарастающий диспаритет цен оказывается одной из важных причин возникновения потребности в сезонном кредите для сельскохозяйственного производства.

Либерализация экономики резко обострила эту проблему для российского аграрного сектора. 1991 год был достаточно успешен в финансовом смысле для сельхозпроизводителей, и полученных доходов должно было бы хватить на сезонные работы под урожай следующего года. Но либерализация цен в начале 1992 года привела к стремительному росту ценового диспаритета для села. Аграрный сектор встал перед проблемой отсутствия собственных средств на весеннюю кампанию, а последовавшая инфляция сделала эту проблему перманентной.

С другой стороны, высокая инфляция, сопровождавшая первую стадию реформ, обусловила короткие сроки кредитов - 2-3 месяца, что как минимум в 3 раза меньше требуемых сроков сезонного кредитования сельскохозяйственного производства. Отсутствие адекватных займов делало невозможным функционирование даже высокорентабельных отраслей, если оно связано с высокими сезонными затратами. Так, на

юге России интенсивное овощеводство является высокодоходным, но, тем не менее, хозяйства предпочитают развивать зерновое производство как требующее существенно меньших вложений под будущий урожай.

Вторая особенность, обусловливающая специфику кредитования сельскохозяйственного производства, заключается в его сильной зависимости от природно-климатического фактора. Даже в наиболее развитых мировых экономиках фермерское хозяйство остается несмотря на технологический прогресс зависимым от засухи, наводнений, эпизоотий и т. п. В этих условиях гарантированность займов сельскохозяйственным производителям относительно низка, коммерческие банки предпочитают иметь высокие залоги под такие кредиты. Но и залоги, если речь не идет о недвижимости (а ипотечный кредит не используется для сезонного кредитования), в аграрной сфере имеют свою особенность. Природные факторы, которые оказывают негативное воздействие на сельскохозяйственное производство, обычно затрагивают не отдельных производителей, но целые регионы. В этом случае залоговая ценность специализированной техники и скота падает, так как для ее реализации потребуются весомые затраты на транспортировку в другие регионы. Так, в 1994 году многие банки, традиционно (по наследству от Агропромбанка) кредитующие российских сельхозпроизводителей, предоставляли сезонные займы предприятиям под залог сельскохозяйственной техники и скота. Имеющие определенную ликвидность в момент оформления кредитных контрактов активы к концу сельскохозяйственного года (а этот год был для сельского хозяйства России трудным в финансовом отношении) стали практически полными неликвидами, и банки оказались в сложнейшей ситуации.

Следующая специфическая черта аграрного сектора в целом для России значения не имеет, но все же есть отдельные случаи, где эта особенность играет роль. Поэтому остановимся и на ней. Речь идет о дисперсионности и относительно малых размерах потенциальных получателей кредитов в аграрном секторе. Крестьянские, а затем и более крупные фермерские хозяйства представляют собой мелкие предприятия, как правило, удаленные от финансовых центров. Бухгалтерская отчетность этих предприятий упрощена по сравнению с предприятиями других секторов, аудит, контроль за использованием

средств затруднены, активы, выставляемые в качестве залога, незначительны по размерам. Все это делает сельскохозяйственных заемщиков менее конкурентными на рынке краткосрочных кредитов.

России в наследство от прежней экономической системы достались достаточно крупные сельскохозяйственные предприятия, в своем большинстве несопоставимые по размерам (земли и занятых) со средними западными фермами. В силу этого обстоятельства в наших условиях указанный выше фактор играет существенно меньшую роль.

Однако в стране сформировался, пусть пока незначительный, но потенциально весьма активный на рынке кредитов сектор - фермерские хозяйства. С началом реорганизации колхозов и совхозов число фермерских хозяйств начало бурно расти, но уже с 1994 года стали заметны замедление и приостановка этого процесса. Тому есть много причин, но далеко не последнюю роль в проблемах становления эффективных частных семейных хозяйств сыграла недоступность для них кредита. И дело здесь не столько в том, что кто-то осознано противостоит фермерству в России, сколько в названной особенности мелкого сельского кредита. Если в рыночных условиях мелкое хозяйство не конкурентно в борьбе за кредит, то положение российских фермеров еще хуже: для них к межотраслевой конкуренции за кредиты прибавляется еще и внутриотраслевая - с крупными сельскохозяйственными предприятиями.

Все эти особенности аграрного сектора привели к тому, что в условиях рыночных экономик сформировались особые институты и особые формы кредита - сельскохозяйственного. В каждой стране создавались свои системы, но главными характеристиками этих кредитных систем были высокий уровень государственной поддержки и кооперативные начала в кредитных институтах, особенно на начальных стадиях формирования рыночных экономик в сельском хозяйстве.

Как уже было отмечено выше, российский сельхозпроизводитель, независимо от своей организационно-хозяйственной формы, специализации и местоположения, с началом радикальных экономических реформ столкнулся с острой проблемой отсутствия адекватного кредита, прежде всего, сезонного. Система коммерческих банков к этому моменту уже была более или менее развита, но в силу вышеперечислен-

ных факторов аграрный сектор не мог воспользоваться в сколько-нибудь широком масштабе их услугами. Федеральное правительство, как и во всем, что не касалось институциональной реформы в аграрном секторе, начало решать эту проблему в режиме ad hoc, так как надвигалась посевная кампания, а сельское хозяйство совершенно не имело средств на ее проведение. Лежащим на поверхности и наиболее простым к исполнению решением, что вовсе не означает его оптимальность, было введение субсидированного кредита. Именно это решение и было принято, определив направления развития системы сельскохозяйственного кредита на все последующие годы.

Рассмотрим, что представляет собой эта система к настоящему дню.

Прежде всего, остановимся на наиболее весомой его составляющей - сезонном кредите. Краткосрочное, под текущее производство кредитование сельского хозяйства сегодня в разной пропорции обеспечивают государство, кооперативные и коммерческие структуры. Безусловно, преобладает государственный кредит.

Как уже отмечалось, изначально государство начало предоставлять сельхозпроизводителям так называемый льготный централизованный кредит. В 1992 году сельхозпредприятиям, то есть бывшим и все еще функционировавшим в тот момент колхозам и совхозам, предоставлялся кредит за счет федеральных источников под 28% годовых, фермерам - под 8%. Эта ставка включала разрешенную для коммерческих банков, проводивших эти кредиты на места, 3-процентную маржу. В 1993 году ссудный процент был выровнен для всех сельхозпроизводителей на уровне 28%.

Хотя данный кредит и размещался через уполномоченные банки (в основном Агропромбанк, его региональные отделения, или бывшие региональные отделения, ставшие самостоятельными учреждениями), но реальное его распределение по заемщикам осуществляли управления сельского хозяйства на местах. Не стоит доказывать неэффективность бюрократического способа распределения финансовых ресурсов - доказательство тому весь опыт советской системы. Но первое, что сделали практически все субъекты федерации, - это привязали централизованные кредиты к поставкам продукции в федеральные и региональные фонды. А это значит, что единственный на тот момент

источник кредита для сельхозпроизводителя тут же стал рычагом сдерживания коммерциализации производства, его структурной перестройки, роста альтернативных каналов сбыта и других тенденции перехода к рыночной экономике.

Централизованный кредит был построен таким образом, что уполномоченные банки получали свою маржу помесячно, а основной долг и проценты по нему уплачивались по окончании сельскохозяйственного года. В этих условиях банк, как и ранее, осуществлял по существу чисто кассовую операцию и не был заинтересован в возврате долгов. Выборочное обследование отделений Агропромбанка в нескольких регионах Европейской части страны показал также, что 3% было недостаточно для покрытия всех расходов банков по этим операциям. Таким образом, заинтересованность банков в участии в распределении данных средств держалась, по-видимому, на двух основаниях. Во-первых, это были преимущественно банки, ориентированные на сельскохозяйственных заемщиков и в большинстве случаев ограниченные в выборе клиентуры, а это значит, что получаемые ими централизованные кредиты были для них основным источников кредитных ресурсов. Во-вторых, получая государственные финансовые ресурсы для кредитования села, банки имели возможность краткосрочно использовать их на более прибыльных денежных рынках в своих коммерческих интересах, что первоначально плохо поддавалось контролю.

Централизованные кредиты выдавались под определенные цели, банкам вменялось следить за целевым использованием средств. Очевидно, что в описанных выше обстоятельствах, данное условие не выполнялось. Более того, с быстротой, свидетельствующей о недооцененном адаптивном потенциале отечественных сельскохозяйственных предпринимателей, аграрии научились перепродавать государственные льготные кредиты из аграрного сектора в другие. Напомним, что учетная ставка ЦБ в этот период колебалась от 180 до 230% и эти операции были достаточно доходны, особенно по сравнению с собственно сельскохозяйственным производством.

По-видимому, не следует останавливаться на проблемах коррупции и роста криминогенности в кредитной сфере АПК, вызванной именно формой централизованного субсидированного кредита, который со

всей очевидностью показал неэффективность льготных кредитов вообще и для аграрного сектора - прежде всего.

В конце 1993 года все виды льготного кредита были отменены, и это решение на федеральном уровне в целом выдерживается до сих пор. Но при этом нужно понимать, что выше описанный кредит был льготным не только по процентам, но и по срокам погашения. Он выдавался почти на год, в то время как средние сроки краткосрочных займов по стране составляли в шесть раз меньшую величину. Отменено же было только субсидирование процентной ставки. Иначе говоря, централизованный кредит сохранился и в 1994 году, но уже под процент, равный текущей учетной ставке ЦБ.

Претерпела некоторые изменения и схема кредитования. Хотя основные функции распределения выделенных средств по-прежнему выполняли чиновники, уполномоченным банкам было дано право отвергать неплатежеспособные, по их мнению, хозяйства. Кроме того, банки стали брать под сезонные кредиты залоги, которые в основном представляли собой скот и сельскохозяйственную технику. Не трудно убедиться, что основные пороки централизованного кредита, за некоторыми исключениями, сохранились и при новом порядке.

Как упоминалось, 1994 год был наиболее тяжелым в финансовом отношении годом для сельского хозяйства. Уже летом стало очевидным, что сельхозпроизводители не смогут рассчитаться за полученные ссуды. Выйти из складывавшейся ситуации можно было несколькими путями.

Нужно отметить, что к этому моменту реорганизация колхозов и совхозов уже была практически завершена. Несмотря на распространенное мнение об ее формальности, предприятия получили хозяйственную самостоятельность, хотя и в крайне сложных экономических обстоятельствах, начали постепенно осознавать ответственность за собственные хозяйственные решения. Плохие долги аграрного сектора можно было использовать для закрепления результатов институциональной реформы, для дальнейшего укоренения в хозяйственном поведении руководителей хозяйств норм финансовой дисциплины и ответственности. Для этого достаточно было реструктуризацию или даже списание долга каждого конкретного хозяйства обусловливать, во-первых,

объявлением его банкротом (мера скорее психологического характера), во-вторых, вполне конкретными обязательствами по его более глубокой реорганизации, ликвидации или назначении госуправляющего - в зависимости от специфики случая. Списание и пролонгирование задолженности, безусловно, нежелательный шаг. Но уж если его нельзя было избежать (а это похоже на истину), то нужно было бы его в полной мере использовать для роста эффективности аграрного сектора.

В действительности же правительство вернулось к практике огульного массового списания долгов. В конце 1994 и начале 1995 годов были приняты решения, в общей сложности пролонгировавшие задолженность сельхозпроизводителей по централизованным долгам 1992-1994 годов на сумму более чем 20 трлн рублей (основного долга и процентов по нему). Для сравнения, весь федеральный аграрный бюджет в 1995 году составил 12 трлн рублей. Эти 20 трлн были отнесены на государственный долг. Долги были рассрочены до 2005 года с ежегодным погашением 10%. Банкам начали выдавать векселя под эту задолженность, так как она “повисла” на их балансах.

Реструктуризация долгов в первой половине 1995 года знаменовала собой возврат к порочной практике советского периода, но в еще худшем варианте: в прошлом таких списаний ждали, на них рассчитывали, в наши дни такая мера больнее всего ударила по хозяйственной ориентации наиболее экономически крепких хозяйств, которые стремились погасить взятые кредиты. С самого начала было ясно, что реструктуризация на 10 лет в текущих экономических обстоятельствах является эвфемизмом для фактического списания.

Помимо федерального кредита в субъектах федерации осуществлялись собственные программы субсидирования кредитов за счет своего бюджета или за счет средств фонда поддержки важнейших отраслей. Так, например, в Ростове в 1994 году выдавался льготный кредит казачьим обществам (преимущественно являющимся сельскохозяйственными обществами) под 28% за счет областных источников. В 1994 году 3 млрд рублей из средств областного бюджета были даны на возвратной основе (беспроцентно) Ростовскому крестьянскому банку и фермерской страховой компании. В 1995 году фермерским хозяйствам предоставлено 3 млрд рублей из областного бюджета для льготных кредитов (до 2-х лет под 1/3 учетной ставки ЦБ). Аналогично в Орле летом 1994

года для уборочных работ фермерских хозяйств и создания ими сбытовых кооперативов из областного бюджета выделялись средства для льготного кредита, принималось решение о выделении льготного кредита заготовительным организациям и Облпотребсоюзу (под 20%) также за счет местных источников.

В первые годы реформ в силу инерции мышления руководителей предпринимались попытки администрирования в области кредитной политики, когда процентная ставка для села не субсидировалась из бюджета, но банкам, уже ставшим к тому времени коммерческими, навязывались определенные решения. Так, в 1992 г. Орловскому отделению ЦБ России областной администрацией было дано поручение изыскать возможность для предоставления льготного кредита в размере 410 млн руб. птицеводческим хозяйствам для закупки зернофуража. В 1993 году коммерческим банкам было рекомендовано выдавать предприятиям торговли льготные кредиты за свой счет, а также ограничить выдачу кредитов организациям, осуществляющим завоз продовольствия и сельхозсырья, “в достаточной мере производимых на территории области”. В Пскове в 1993 году были такого же рода “рекомендации” коммерческим банкам прокредитовать хозяйства, “близкие к банкротству” под залог их продукции и под гарантии областной администрации. Анализ законодательства ряда субъектов Федерации показывает, что такая практика все же отходит в прошлое.

Другой формой централизованного сезонного кредита для аграрного сектора стал так называемый *товарный кредит*. Весной 1995 года бюджетная ситуация в стране не позволяла выделить сельхозпроизводителям государственные кредиты для посевных работ, собственных средств у села не было, особенно после кризисного 1994 года. Ситуация была трудной, и Министерство финансов РФ предложило схему товарного кредитования сельского хозяйства. Нефтяным компаниям было предложено поставить сельхозпроизводителям горючесмазочные материалы в порядке погашения задолженности перед федеральным бюджетом. Сельское хозяйство получало, таким образом, основной лимитирующий ресурс для посевной и обязывалось погасить долг перед бюджетом в конце сезона. Это можно рассматривать как своеобразный беспроцентный кредит аграрному сектору за счет доходной ча-

сти федерального бюджета (то есть за счет отсрочки поступлений платежей в доходную часть бюджета).

Как и в случае с централизованными кредитами предыдущих сезонов, региональное чиновничество тут же связало получение этого нового кредита хозяйствами с поставками в государственные фонды. По сложившимся стереотипам управления поставки ГСМ были разверстаны по областям и районам, а там - по хозяйствам под договоры контрактации. Нефтяные компании были закреплены за конкретными регионами. Все это не могло не привести к отрицательным, прежде всего, для самого сельского хозяйства, последствиям. Поставки продукции в госфонды осуществляются по фиксированным (как бы они ни назывались - согласованными, минимальными, гарантированными, предельными и т.п.) ценам. Значит, одна сторона обменной пропорции “продукция - ГСМ” была установлена не самим фактическим заемщиком. Но закрепление нефтяных компаний за регионами практически повсеместно привело к монопольному эффекту и вздуванию цен на горючее выше средних рыночных на 20-30%. Иначе говоря, другая сторона обменной пропорции оказалась существенно завышенной.

Таким образом, получая ГСМ по государственному товарному кредиту, сельхозпроизводитель фактически платил определенный процент, выражавшийся в разнице между зафиксированными в контрактах на этот кредит относительных ценах сельхозпродукция/ГСМ и реальными рыночными соотношениями на те же продукты.

ИЭППП совместно с Аграрным институтом провел исследование реальной стоимости товарного кредита по итогам 1995 г. в ряде областей европейской части страны. Предварительные результаты показали, что в государственном товарном кредите фактически уплаченный сельским хозяйством процент в годовом исчислении составил 120-130%, что было примерно на уровне учетной ставки ЦБ.

То, что сельхозпроизводители платят процент за полученный кредит - вполне естественно. Но в случае с государственным товарным кредитом кредитором выступало государство, а процент de facto получали нефтяные компании.

Долги по товарному кредиту, также как и по централизованным кредитам 1992-1994 годов, не выплачиваются, задолженность реструктурируется и вряд ли будет когда-либо погашена.

Товарный кредит в том виде, в котором он был принят, является скрытой, то есть не отраженной в явном виде в расходной части бюджета, субсидией аграрному сектору. За 1995-1996 годы общий объем расходов на АПК, предусмотренных в аграрном бюджете, был почти равен субсидиям из доходной части, то есть товарному кредиту. В таких скрытых формах субсидий таится опасность неконтролируемого роста расходов. Видимо, это послужило причиной, по которой МВФ потребовал от правительства полной транспарантности расходов, в том числе и на аграрный сектор, что предполагает запрет на товарный кредит в его современной форме.

В 1997 году еще раз была сменена схема государственного сезонного кредита для сельского хозяйства - государственный товарный кредит, как основная форма кредитования, был отменен.

В конце 1996 года Агропромбанк оказался фактическим банкротом. Доля государства в уставном капитале этого акционерного банка к этому моменту составляла только 1,5%. Банку позволили эмитировать дополнительно акции в объеме 51% его капитала, и этот контрольный пакет был продан на открытом тендере, победителем которого стал один из крупнейших коммерческих банков России - Столичный банк сбережений (СБС). Образовавшийся холдинг получил название СБС-Агро.

В то же время, было принято решение о создании Фонда льготного кредитования АПК. Средства этого фонда должны были предоставляться предприятиям АПК под одну четверть текущей ставки рефинансирования Центрального Банка России, а банки, осуществляющие это кредитование, имели право взимать дополнительно 4% маржи.

Источниками средств этого фонда стали бюджетные средства, а также возврат долгов по товарному кредиту 1995-96 годов, сумма которых превышает 9 трлн рублей. Так как сельскохозяйственные производители не были способны вернуть эти долги в начале года, а льготный кредит в первую очередь требуется на проведение посевных работ, то была разработана особая схема. Согласно ей, субъекты российской

Федерации, желающие получить льготный кредит для своего АПК, могли оформить задолженность расположенных на их территории сельскохозяйственных производителей в виде сельскохозяйственных векселей, котирующихся на фондовых рынках. Поступления от продажи этих векселей направлялись в Фонд льготного кредитования.

Основным распределителем кредитов из Фонда льготного кредитования был назначен СБС-Агро, а также в незначительной части - Альфа-банк, еще один крупнейший банк России.

Нельзя сказать, что данная схема сезонного кредитования стала в полной мере рыночной (льготная процентная ставка, определение лимитов кредитования для каждого региона Минсельхозпродом). Тем не менее, при данной схеме уже банк определял платежеспособность, надежность заемщика и мог принимать решение о предоставлении займа без вмешательства чиновника. Установленные территориальные лимиты не были жесткими, в ряде регионов лимиты были недоиспользованы - банк не находил достаточного количества кредитоспособных заемщиков, а в ряде регионов было выдано кредитов даже больше установленного лимита. СБС-Агро и Альфа-банк, являясь изначально коммерческими и достаточно сильными банками, не были так подвержены воздействию чиновников, как Агропромбанк до его присоединения с СБС. В результате, резко выросла возвратность долгов в АПК, достигнув практически 100%.

Для функционирования Фонда льготного кредитования АПК в 1998 году был проведен конкурс между банками на право участвовать в программе. По итогам конкурса было отобрано 12 банков, включая СБС-Агро и Альфа-банк.

Отметим, что описанная схема льготного кредита для АПК отличается от подобных схем в странах Центральной и Восточной Европы. Там так же в ряде стран были созданы подобные фонды, но кредит предоставляется не из государственных средств, а коммерческими банками из своих кредитных ресурсов, Фондовые же средства используются только для погашения части процентной ставки. В этих условиях кредит полностью банковский. Государственная программа, с одной стороны, облегчает кредитное бремя для сельского хозяйства, с другой стороны, увеличивает клиентелу для банков (более дешевый кредит

привлекает сельскохозяйственных производителей). Банки при этом не имеют дополнительного интереса в участии в программе в виде поступающих им государственных средств. Такая схема также имеет свои недостатки, как любой льготный кредит, но она более эффективна, чем выше описанная российская схема.

Кооперативный кредит в рыночных экономиках является изначально одной из основных форм сельскохозяйственного кредита. К сожалению, приходится констатировать, что в России пока, как выражались теоретики российской кооперации начала века, больше кооперативной теории, чем кооперативной практики. Достаточно много разнообразных проектов по созданию сельскохозяйственной кредитной кооперации в разных регионах, в разнообразных формах. Однако кооперация пока не стала массовым явлением, хозяйственной потребностью самих производителей. Пока можно говорить только о частичном использовании отдельных кооперативных принципов для решения отдельных кредитных задач в аграрной экономике.

Одним из первых таких начинаний был опыт Ассоциации крестьянских хозяйств и кооперативов России (АККОР) по коллективной гарантии под банковские кредиты. В 1991-1992 годах АККОР получила от правительства бюджетные средства на поддержание фермерских хозяйств. Эти средства в определенной своей части были положены на депозиты и использовались как гарантии для финансовых институтов, кредитующих частных фермеров. При дальнейшем развитии этой системы данная функция АККОР могла вполне развиться в некоторый прообраз фермерской кредитной кооперации, причем сразу с широко разветвленной региональной сетью. К сожалению, АККОР пошел иным путем. Начиная с 1991 года он начал создавать собственную региональную сеть квази-кооперативных банков для обслуживания фермерства. Невыгодность сельскохозяйственного кредита в сложившихся условиях не могла быть преодолена кооперативными принципами организуемых банков. Очень скоро эти банки либо покидали сферу сельскохозяйственного кредита, либо лишались банковской лицензии в результате финансовой несостоятельности.

В целом попытки создать новую, построенную на кооперативных началах систему сельскохозяйственного кредита в России, на наш взгляд, в сложившихся обстоятельствах вряд ли будут успешны. Тем

не менее, это не означает, что кредитная кооперация в том или ином виде не будет возникать в сельской местности. Почти не вызывает сомнения, что эти кооперативные начинания будут достаточно примитивны на первых стадиях: скорее кредитные союзы, общества совместного заимствования и т.п., чем кооперативные банки. Такие кооперативы могли бы привлечь, с одной стороны, сбережения сельского населения в производственную сферу в сельской местности (не обязательно сельскохозяйственное производство), с другой стороны, кредитные ресурсы банков. В первом случае взаимное кредитование друг друга людей, живущих в тесном соседстве и хорошо друг друга знающих, могло стать финансовой основой для создания дополнительных рабочих мест в деревне. Во втором - принцип коллективной ответственности по долгам и аккумулирование в руках юридического лица кооператива более крупных и тем самым более привлекательных для финансовых структур, залоговых ресурсов, например, недвижимости, сделало бы аграрный сектор более кредитоспособным для банков.

Для реального возникновения кредитной кооперации нужны целенаправленные усилия государства: создание адекватной нормативной базы и обучение сельских жителей кооперативным принципам. Возможна и финансовая помощь возникающим кооперативам. Но здесь необходимо соблюдать крайнюю осторожность, чтобы бюджетные субсидии не стали псевдоэкономической приманкой в кооператив.

Прямые сезонные кредиты коммерческих банков в сельское хозяйство вряд ли носят массовый характер, хотя всероссийская статистика на это счет отсутствует. Тем не менее, в ряде регионов интенсивного аграрного производства такой кредит, по-видимому, развивается. Так, в Ростовской области при пролонгировании общего объема задолженности сельского хозяйства по централизованным кредитам 1992-1994 годов доля Агропромбанка оказалась равной около 50%. Иными словами, неспециализированные коммерческие банки участвовали в распространении государственных субсидированных кредитов, при этом весьма вероятно, что они предоставляли такие кредиты и за счет собственных ресурсов.

Наиболее распространенной и стремительно развивающейся формой краткосрочных кредитов сельскому хозяйству на коммерческой основе является сегодня все же не банковский кредит, а кредит в рамках вер-

тикальной интеграции в АПК. Одной из наиболее заметных разновидностей последнего стал товарный кредит коммерческих фирм. В частности, весной 1995 года поставки ГСМ в рамках программы государственного товарного кредита составили менее 50% реальной потребности аграрного сектора. Тем не менее, как известно, посевная в этом году была проведена в рекордные сроки. Помимо благоприятных погодных условий этому результату способствовало также и полное обеспечение сельхозпроизводителей топливом. Финансовое положение села было критическим, так что закупить требуемые ресурсы им было не на что. Правда, реализация зерна урожая 1994 года проходила в значительной мере в первой половине 1995 года, при этом было возможно широкое использование бартерных сделок в обмен на ГСМ. Однако обследования показывают, что в значительной мере ресурсы под посевную были получены по товарному кредиту[323]. Многие компании, заинтересованные в гарантированном поступлении после уборки урожая сельскохозяйственного сырья, поставляли производителям ресурсы авансом, под контракт на будущую поставку. В отличие от государственного товарного кредита, коммерческие сделки такого типа оказались более гибко приспособленными к потребностям села. Во-первых, они не были привязаны исключительно к ГСМ, а зависели от запроса аграрной стороны. Во-вторых, такие кредиты по вполне очевидной причине направлялись наиболее надежным производителям, а не по бюрократическим параметрам, часто сводившимся к равномерности распределения (если не затрагивать возникающие возможности коррупционных сделок). Наконец, в-третьих, в ряде случаев реальный процент по таким кредитам оказывался ниже, чем приведенные выше 120-130% по государственным кредитам.

В институциональном плане кампании, предоставляющие товарный кредит описанного вида, являют собой достаточно разнообразный спектр. Прежде всего, это перерабатывающие предприятия, работающие непосредственно на сельскохозяйственном сырье - например, сахарные заводы. Другой крупной группой таких компаний являются

[323]При этом нужно отметить, что товарный кредит очень часто самими сельскохозяйственными производителями рассматривается как разновидность бартера.

финансовые группы, имеющие в своей структуре специализированные подразделения в продовольственной сфере (переработке, торговле) - это Менатеп, Альфа-Капитал, ОНЕКСИМ Банк, Инкомбанк и др. Определенную заинтересованность в предоставлении товарного кредита селу проявляют и компании I сферы АПК, поставляющие сезонные средства производства - ГСМ, удобрения и т.п. Так, на зерновых биржах в качестве крупных продавцов зерна выступают многие нефтяные компании, аккумулирующие зерновые ресурсы по форвардным контрактам.

Помимо предоставления краткосрочного кредита в виде определенных материальных ресурсов вполне возможно денежное кредитование указанными хозяйствующими субъектами своих аграрных партнеров. Частично, эти кампании имеют собственные финансовые ресурсы, частично могут использовать банковский кредит, так как для них займы коммерческих банков, несомненно, более доступны, чем для сельскохозяйственных производителей.

Опыт западных экономик показывает, что такая форма сезонного кредитования села вполне закономерна. Так, в Западной Европе она занимает около 1/3 сезонного кредита аграрному сектору, в США сегодня - чуть более 20%, но десятилетие назад - около 40%. Поэтому не правы некоторые авторы, относящие описанное явление к “бартеризации” экономики.

Коммерческий товарный кредит сельскому хозяйству носит не только положительный характер. Распространение схем реализации сельскохозяйственной продукции в обмен на средства производства делает аграрный рынок менее прозрачным. В результате даже при отсутствии административных или монопольных ограничений на вхождение в рынок цена устанавливается на уровнях, ниже мировых. Наиболее заметно данное явление на зерновом рынке, который достаточно либерализован, практически нет запретов на ввоз и вывоз, нет ценовых ограничений, квот или государственных интервенций. Даже в тех регионах, где периодически вводятся временные запреты на вывоз зерна с территории, эта мера, скорее всего, направлена против отдельных категорий продавцов, но не против вывоза в целом, так как объемы фактических продаж за пределами таких регионов не сокращаются. С другой стороны именно по зерну растет число коммерческих сделок в

форме товарного кредита: основными продавцами зерна, например, на Санкт-Петербургской товарной бирже выступают нефтяные компании. И, тем не менее, несмотря на весьма свободный рынок, зерновые цены устанавливаются на уровне, ниже мировых (reference price). Это безусловное влияние товарных кредитов и других форм бартерных сделок.

Если товарный кредит является контрактной формой предоставления займов, когда обе стороны согласны с условиями такого заимствования, то нарастающая кредиторская задолженность села поставщикам является спонтанной, принудительной для кредитора формой займов. В 1994-1996 годах кредиторская задолженность сельского хозяйства росла быстрее дебиторской задолженности (таблица 15.10). В среднем сократились сроки просрочки платежей покупателей. Если в 1994 году просроченная кредиторская задолженность была почти на половину задолженностью перед бюджетом, то в 1995 году уже 66% общей просроченной кредиторской задолженности приходилось на поставщиков. Частично, в этот объем входили и сделки по негосударственному товарному кредиту, но в основном этот рост свидетельствует о значительном кредитовании села через механизмы неплатежей.

Таблица 15.10

Основные показатели финансового положения сельского хозяйства (на 1.12 соответствующего года)

	Сельское хозяйство			Промышленность		
	1994	1995	1996	1994	1995	1996
Превышение кредиторской задолженности над дебиторской в % к дебиторской	82	125	258	14	33	49
Просроченная кредиторская задолженность свыше 3 мес. в % к общей просроченной кредиторской задолженности	63	65	80	66	66	70
Просроченная дебиторская задолженность свыше 3 мес. в % к общей просроченной дебиторской задолженности	61	73	80	64	64	72

Рассчитано по: Социально-экономическое положение России/ 1995.. М.: Госкомстат. 1995. С.185-200; Социально-экономическое положение России.1996. М.: Госкомстат.1997. С.157-192

Инвестиционный кредит в сельском хозяйстве сегодня объективно представляет меньшую проблему чем сезонный кредит, тем не менее, его отсутствие закладывает долгосрочные проблемы сектора. Капиталовложения в сельском хозяйстве сокращаются быстрее, чем в других

секторах экономики, производственное строительство и закупки оборудования и техники упали до крайне низкого уровня (таблица 15.11).

В настоящее время эта проблема частично решается за счет бюджетных средств и средств различных фондов, организованных в порядке технической помощи России рядом зарубежных и международных институтов. Обычно такие кредиты предоставляются на конкурсной основе под бизнес-план и при определенном собственном финансировании проекта. Однако в своем большинстве займы предоставляются для проектов, связанных с переработкой продукции и обслуживанием аграрного производства, но не собственно для сельхозпроизводства. В значительной мере это оправдано тем, что, как уже было показано выше, предприятия I и III сфер АПК представляют собой основных потенциальных кредиторов сельского хозяйства.

Таблица 15.11

Отдельные показатели инвестиционной активности в сельском хозяйстве

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Капиталовложения в сельское хозяйство в сметных ценах 1991 г., млрд руб.	37,4	13,0	8,1	3,9	н.д.	н.д.
Поставки тракторов сельскому хозяйству, тыс. шт.	131,4	65,4	39,5	22,1	9,7	12,9
Поставки зерновых комбайнов сельскому хозяйству, тыс.шт.	31,7	17,3	14,3	9,1	4,4	3,3

Источник: Сельское хозяйство России. М.: Госкомстат. 1995. С.34,37. Данные Госкомстата РФ.

Новой формой государственной поддержки инвестиционного процесса непосредственно в аграрном секторе стало создание в 1994 году так называемого лизингового фонда. На зарезервированные в федеральном бюджете средства Росагроснаб закупает сельскохозяйственную технику и предоставляет ее сельхозпроизводителям на условиях оплаты в рассрочку. На первый взгляд, программа является существенной поддержкой переоснащения сельхозпроизводства - в 1994 году в фонд было выделено более 1 трлн рублей. Но принятая схема реализации программы привела к тому, что в результате основными ее бенефициантами оказались машиностроительные заводы и Росаграснаб.

Правительство в лице уполномоченного Росагроснаба, отобранного вне всякого конкурса, заказывает на машиностроительных заводах технику и распределяет ее между субъектами федерации. Те, в свою очередь, разверстывают полученные цифры по районам, которые уже распределяют их между хозяйствами. Ассортимент заказываемой продукции устанавливается централизованно, поэтому не всегда отвечает реальным потребностям сельхозпроизводителей. В частности, в 1994 году половина фонда была использована для закупок продукции Ростсельхозмаша с целью поддержания этого гиганта “на плаву”. Не трудно понять, что это напоминает старую советскую систему централизованного снабжения. Однако то, что было имманентно прошлой экономической системе, не срабатывает в современных условиях.

Во-первых, Росагроснаб, бывшая государственная организация по снабжению сельского хозяйства основными средствами производства, получила монопольные права на рынке поставок сельхозтехники. Но сегодня это частная фирма и повела она себя соответственно. В результате, торговая надбавка в ее региональных отделениях выросла до 30-40% при средней торговой надбавке по России около 10-12%. В дополнение к этому Росагроснаб обложил 5-процентым сбором машиностроительные заводы, у которых закупал технику, за “маркетинговые услуги”. Кроме того, он создал собственную страховую кампанию, в которой каждый получатель техники по лизингу был обязан ее застраховать, что привело к увеличению страхового сбора по сравнению со средним по страховому сектору в стране.

Во-вторых, сельхозмашиностроение, получив дополнительный платежеспособный спрос на свою продукцию в размере лизингового фонда, не преминуло воспользоваться ростом отпускных цен на свою продукцию. По некоторым оценкам этот рост составил до 20%.

В-третьих, административное распределение лизинговых поставок не могло не привести к росту коррупции.

В результате, для сельскохозяйственных производителей лизинговые поставки не на много облегчили приобретение сельхозтехники. В 1994 г. поставки по лизингу составили меньшую часть общего объема поступлений сельхозтехники в аграрный сектор.

В 1996 году эта программа была продолжена. Знаменательно, что она все более теряет черты лизинга, все более проявляется как обычное государственное распределение, так как в текущем году по “лизингу” поставляются уже не только сельхозтехника, но и удобрения, семена и племенной скот. Понятно, что первые две группы средств производства аренде (лизингу) не подлежат.

Помимо государственного лизинга начинают возникать частные лизинговые компании, готовые работать на рынке сельскохозяйственной технике. Наиболее известным примером такой кампании является кампания, основанная Владимирским тракторным заводом. Лизинг сельскохозяйственной техники может представлять интерес не только для собственно производителей этой техники, но и для универсальных лизинговых кампаний: сельхозтехника в значительной мере представляет собой относительно недорогое оборудование (по сравнению с оборудованием для топливной или химической промышленности, машиностроения), рынок ее является потенциально массовым.

Таблица 15.12

Динамика региональных фондов перераспределения земель, тыс. га

	Сельскохозяйственные угодья в фондах перераспределения земель
01.02.1992	9 490
01.03.1993	6 636
01.03.1994	13 095
01.01.1995	13 758
01.01.1996	14 621

Источник: Данные Аграрного института

Сегодня большое внимание уделяется проблеме *ипотечного кредита селу*. С нашей точки зрения, данная проблема искусственно несколько раздута. Безусловно, ипотека является одним из основных источников инвестиционных ресурсов для сельского хозяйства в рыночных экономиках, но она требует развитого рынка сельскохозяйственной земли. Между тем, в России сельскохозяйственное производство сократилось на 1/3, в основном по причине сокращения платежеспособного спроса, и в полном соответствии с этим спрос на землю также сократился. Так, в большинстве регионов страны районные фонды перераспределения земли (участки из которых, вполне плодородные, можно в пределах

районных норм получить даже бесплатно), не сокращаются и в некоторые периоды даже растут (таблица 15.12). Иначе говоря, земля в большинстве регионов страны - не ликвидный ресурс, и значит, не может стать полноценным залогом. Поэтому ипотечный кредит сегодня может развиваться только в некоторых, специфических регионах страны, где уже существует земельный оборот, например, в Московской области (где, кстати, в 1996 году был начат эксперимент по ипотечному кредиту в сельском хозяйстве).

Перспективы развития сельскохозяйственного кредита

Таким образом, система сельскохозяйственного кредита в России находится в начальной стадии своего формирования. Перспективы ее становления зависят от ряда факторов, и в первую очередь, от финансовой стабилизации экономики. Сельское хозяйство, как отрасль с длительным производственным циклом, прежде других секторов страдает от высоких темпов инфляции. С другой стороны, без улучшения макроэкономической ситуации в стране не будет роста покупательной способности населения, а это значит, не будет условий для восстановления и роста объемов производства в АПК. Поэтому общее оздоровление экономики является необходимым условием формирования адекватной системы сельскохозяйственного кредита.

Кроме того, на становление этой системы большое влияние оказывает государственная политика. Пока государство стремится во всех своих программах непосредственно участвовать в кредитовании сельхозпроизводителей. Как было показано, такая тактика в основном приводит к обратным результатам. Более целесообразным было бы использование государственных средств не на прямое кредитование села, а на гарантии тем уже возникающим структурам, которые начинают работать на рынке сельскохозяйственного кредита. Во-первых, распределение таких кредитов не централизовано. Так как государство берет на себя не весь риск, а лишь его часть, то компании, предоставляющие товарный кредит сельскому хозяйству, будут искать наиболее надежных заемщиков и, тем самым, производить своего рода селекцию сельхозпроизводителей. С другой стороны, исчезает фактор коррумпированного распределения бюджетных ресурсов. Во-вторых, страхование рисков со стороны государства приучает поставщиков к самостоятельному поис-

ку потребителей, а банки - к работе с сельскими заемщиками. Формируется необходимый аппарат. В-третьих, такой кредит не связан с поставками сельхозпродукции в государственные фонды, создаются условия для ускоренного развития сбытовой инфраструктуры в агропродовольственном секторе.

Другой вопрос, насколько финансовые институты могут быть заинтересованы в участии в такого рода программах. Ситуация конца 1995 года показала, что многие банки, участвующие в капитале в частности химических заводов, крайне заинтересованы в такого рода активности. Правительство пока такой заинтересованности не проявило.

Минсельхозпрод РФ в 1996 году разработал новую концепцию финансово-кредитной системы АПК. Она предполагала создание специального фонда государственной поддержки, распоряжение которым будет осуществляться данным министерством, а расчетно-кассовые функции по этому фонду проводил бы Агропромбанк. Являющийся одним из крупнейших банков страны, располагающий второй по значению региональной сетью отделений и филиалов, Агропромбанк к середине 1996 года имел текущую потерю ликвидности в размере 1 трлн рублей. Еще больше были безнадежные долги заемщиков этого банка. Проблема необходимости санирования Агропромбанка слилась в концепции Минсельхозпрода России с идей централизации всех ресурсов, выделяемых АПК. Согласно Указу Президента РФ предлагалось национализировать Агропромбанк (доля государства составляла 1,5% акций данного банка, а остальные акции были распылены между тысячами сельских производителей) и наделить его полномочиями распределения ресурсов из специально создаваемого Федерального фонда финансирования АПК.

Подобная концепция, безусловно, в корне противоречила магистральному направлению экономических реформ в стране. В итоге Агропромбанку была разрешена дополнительная эмиссия акций, которые далее были выставлены на открытые торги. По результатам тендера Агропромбанк вошел в структуру Столичного банка сбережений, и новая структура получила названия СБС-Агро. Первые меры его нового руководства позволяют надеяться на улучшение состояния дел в этом финансовом институте: банк ориентируется на аккумулирование средств сельского населения и организацию в перспективе для этих

целей кредитных кооперативов, считает необходимым финансировать, прежде всего, перерабатывающую и пищевую промышленность, которые в свою очередь станут источником финансовых средств для сельского хозяйства, предполагает масштабную кампанию обучения кадров в своей системе, реорганизует филиальную сеть в интересах оперативного контроля операций и т.д. (При рассмотрении проблем Агропромбанка необходимо отделять проблемы собственно этого финансового института и проблемы сельскохозяйственного кредита. Агропромбанк удовлетворял своими кредитами лишь половину всех кредитов сельскому хозяйству, а в основных сельскохозяйственных зонах, таких как Северный Кавказ - менее 40%).

Однако несмотря на описанную выше реорганизацию Агропромбанка, по Указу Президента “ О мерах по стабилизации экономического положения и развития реформ в АПК” Фонд льготного кредитования села все же создается. Кредитование за счет средств Фонда предполагается осуществлять на условиях 25% ставки рефинансирования ЦБ. Возобновление льготных кредитов может быть серьезной опасностью для финансовой системы АПК, хотя можно предположить, что реального наполнения Фонда льготного кредитования не произойдет.

15.6 Формирование системы государственной поддержки сельского хозяйства

Финансовый механизм государственного сельского хозяйства страдал целым рядом системных пороков, не стимулировал рост эффективности производства. Первые же шаги в области общей экономической реформы не могли не привести к резким изменениям в финансовой сфере АПК. Эти изменения затронули, прежде всего, механизм финансовых взаимоотношений государства и АПК - старая система фактически отмерла, возникла потребность в государственной поддержке сельского хозяйства, что ранее решалось в рамках ценового и финансового регулирования в рамках плановой системы, также изменился механизм централизованного кредитования. Финансовое положение сельхозпроизводителей резко изменилось в силу изменения структуры цен в экономике. И, наконец, стала возникать система рыночной инфраструктуры, предоставляющей аграрному сектору принципиально иные возможности доступа к финансовым ресурсам. В частности, дешевизна

ресурсов для сельского хозяйства вела к их крайне неэффективному использованию в аграрном секторе: до 100% годового выпуска тракторов шло на возмещение их выбытия в хозяйствах, по некоторым экспертным оценкам реально вносилось в почву 60-70% поставляемых аграрному сектору удобрений и т.п.

Зональная дифференциация цен обусловливала нерациональную территориальную специализацию, недостатки которой время от времени приходилось корректировать внеэкономическими методами; регулярные списания банковских долгов сельхозпроизводителям порождали финансовую безответственность и недисциплинированность; централизованное уравнительное распределение финансовых ресурсов нарушало принцип естественного отбора наиболее эффективных хозяйств, то есть дестимулировало рост эффективности производства.

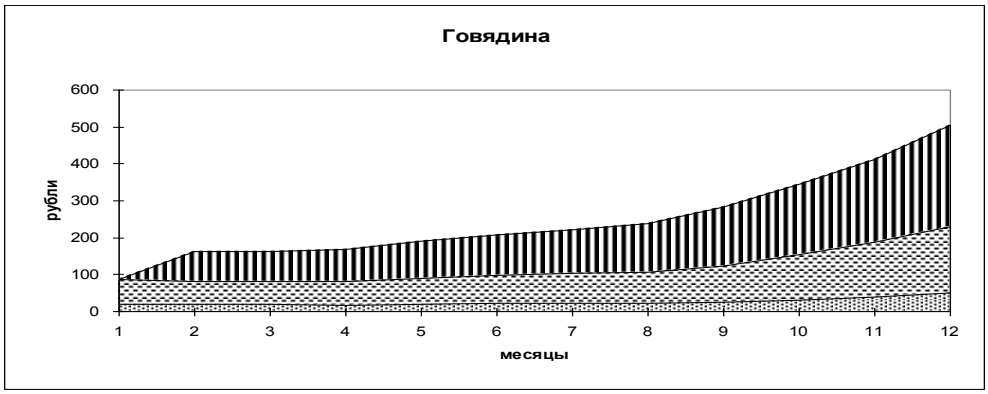
Либерализация потребительских цен и отмена потребительских дотаций на основные продукты в 1992 году сразу же - и это было закономерно - уменьшила платежеспособный спрос населения на продовольствие. Первым продовольственным комплексом АПК, столкнувшимся с проблемой сбыта продукции, стал мясомолочный. Во-первых, животноводство поставляет свою продукцию на рынок относительно равномерно в течение года, поэтому уже весной 1992 года ограничение спроса стало для него заметным. Во-вторых, мясомолочная продукция продемонстрировала в нашем обществе достаточно высокую эластичность: с уменьшением доходов население отказывается, прежде всего, именно от нее. На этом фоне возник финансовый кризис в животноводстве.

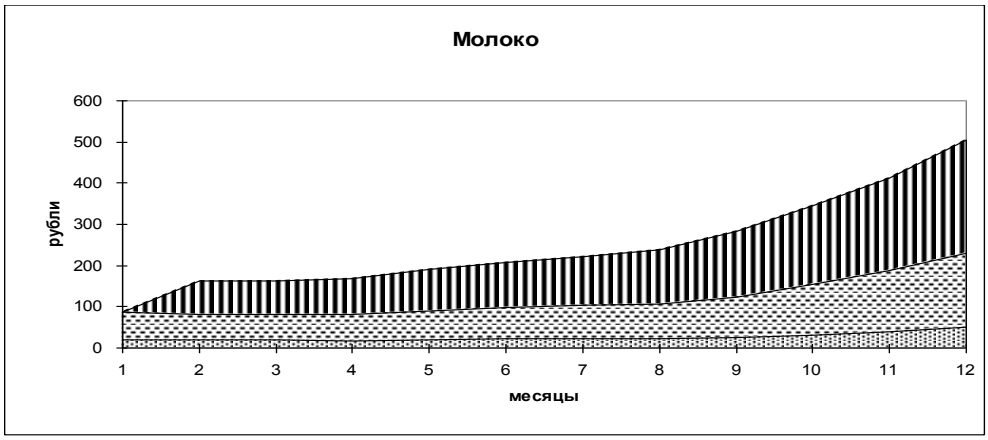
Под давлением сельхозпроизводителей было принято одно из первых ошибочных правительственных решений периода реформ - решение о дотировании животноводческой продукции на уровне первичных производителей. Анализ результатов 1992 года показал, что дважды в течение года - в марте, когда эти дотации были только введены, и в августе, когда они были увеличены, - падал уровень закупочных цен на мясо и молоко (рис. 15.2). Происходил вполне объяснимый с точки зрения экономической теории процесс. Дотации производителям создавали для них ложный рыночный сигнал, завышая цену продукта по сравнению с подлинно равновесной. Это, в свою очередь, задерживало сокращение производства до уровня платежеспособного спроса. Но

перерабатывающая промышленность, имеющая прямой выход на потребителя, получала сигнал с рынка о реальном спросе и держала цену на свою продукцию на соответствующем уровне. Однако предложение сырья для мясомолочной промышленности оставалось выше уровня ее потребности. В этих условиях, естественно, падала закупочная цена, что, кстати говоря, ни коим образом не связано с монополизмом отрасли.

Рис.15.2

Динамика закупочных и розничных цен на говядину и молоко в России в 1992 г.





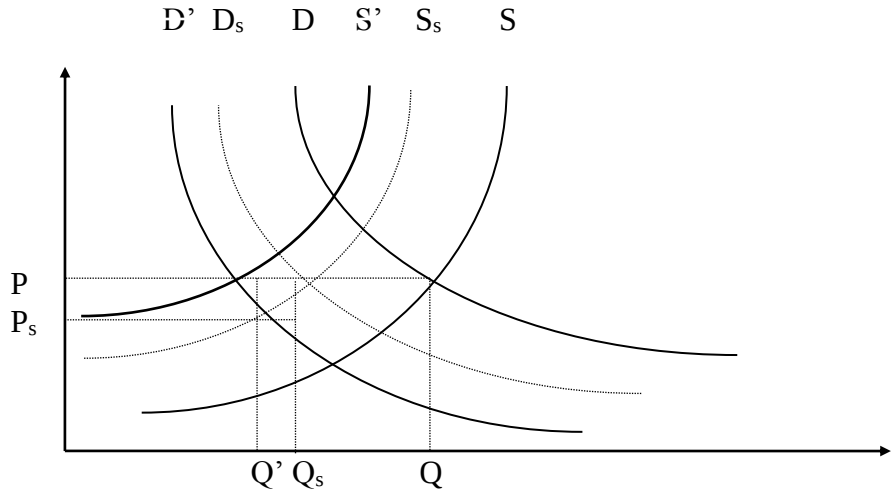
Верхняя область - розничные цены свободного рынка, средняя область - розничные цены государственной торговли, нижняя область - закупочные цены.

Животноводческие дотации были введены в марте и увеличены в августе, соответственно, в эти периоды закупочные падали или образовывали плато при постоянном росте розничных цен. Разница оседала в перерабатывающей промышленности.

Источник: Расчеты автора.

Рис. 15.3

Схема снижения закупочной цены на животноводческую продукцию при выплате прямых субсидий производителям



Из рисунка 15.3 видно, что либерализация цен привела к падению спроса на животноводческую продукцию с кривой D до кривой D'. В равновесном режиме предложение на внутреннем рынке должно было бы сократиться с точки I до точки P. Сокращение предложения на внутреннем рынке в сложившихся условиях равнозначно соответственному уменьшению производства от Q до Q' : во-первых, возможности экспорта в силу низкого качества животноводческой продукции и отсутствия экспортной инфраструктуры были и остаются весьма ограниченными, во-вторых, при долгосрочности спада покупательной способности населения создание запасов продукции не имеет смысла. Однако выплачиваемые бюджетные субсидии создают дополнительный псевдоспрос Ds, при котором производство уменьшается только до уровня Qs. Поэтому цена производителя, то есть закупочная цена, падает до Ps . Чем больше уровень субсидий, тем больше снижение закупочной цены. Разницу в ценах P-Ps получает переработчик - мясокомбинат, молочный завод.

При этом сельскохозяйственный производитель получает выигрыш от субсидии, когда:

$$(P-P_s)\,Q' < (Q_s-Q')P_s + SQ_s, \qquad (1)$$

где S - размер субсидии на единицу продукции.

Или:

$$1-d < Ps/P, \qquad (1a)$$

где d - доля субсидии в закупочной цене.

Иначе говоря, сельхозпроизводитель ничего не теряет только в том случае, если дотация на единицу продукции полностью покрывает снижение цены. В марте 1992 года закупочная цена на говядину сократилась на 1,1 рубля за 1 кг, или на 5,3%, в апреле - на 3,1 рубля, или 16%. Но розничные цены на говядину в эти два месяца выросли на 8,4% (госторговля) и на 6% (свободный рынок). Можно предположить, что без государственного вмешательства закупочные цены выросли бы примерно в том же диапазоне, и в этом случае соотношение P_s/P составило бы 73-75%. Долю субсидий в закупочной цене помесячно оценить почти невозможно, но в среднем за год по всему кругу животноводческой продукции субсидии составили чуть более 1/3 выручки от этой продукции. Отсюда можно сделать вывод, что субсидии перекрывали спад закупочных цен.

Однако на практике субсидии производителям выплачивались со значительным опозданием (о чем говорилось выше), поэтому реально система прямых субсидий давала какое-то преимущество сельхозпроизводителям при выполнении соотношения (2):

$$(P-Ps)Q' < (Qs-Q')Ps + SQs(1-\alpha)^t, \qquad (2)$$

где α- среднемесячный индекс инфляции, t - средняя отсрочка выплаты субсидий в месяцах.

Или:

$$1-d/1-d(1-\alpha)^t < Ps/P. \qquad (2a)$$

Среднемесячная инфляция в 1992 году составила около 33%. Отсрочки выплат субсидий в среднем достигали 6 месяцев. При этих условиях левая часть неравенства (2а) равна 0,68, тогда как правая часть - 0,73-0,75 (см. выше). Иначе говоря, субсидии на животноводческую продукцию в реальном исчислении составляли не 1/3 выручки, как это от-

ражено в бухгалтерской отчетности, а из-за вызванного подобной субсидионной политикой падения закупочных цен - только 5-7%.

Таким образом, государство напрягало бюджет, изыскивая средства для поддержания животноводческого производства, с большими проблемами доводило эти дотации до сельхозпроизводителей, а в конечном счете, через механизм закупочных цен, эти дотации в своей основной части перемещались в пищевую промышленность.

В 1993 году для сбалансирования отношений между региональными и федеральным бюджетом животноводческие дотации были переданы на региональный уровень. Наши исследования в ряде регионов страны показали, что отмеченный феномен перемещения животноводческих дотаций от производителей к переработчикам повторяется и на уровне отдельных территорий. Но, кроме того, регионализации дотаций стала стимулом к разрыву единого рыночного пространства страны. Регион, дотирующий собственного производителя животноводческой продукции, по неизъяснимой с точки зрения экономики логике, стремится не допустить вывоза этой продукции за пределы своей территории (во всем мире субсидирование производителя сочетается с поддержкой экспорта этой продукции и ограничением импорта, тогда как субсидирование потребителя - с регулированием внешней торговли в обратном направлении).

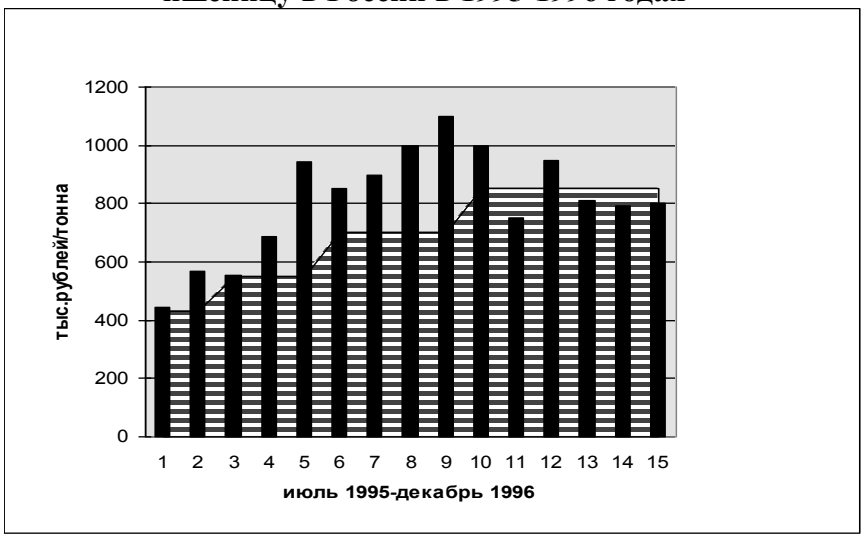
Так сформировалась одна из характерных черт современного финансового механизма АПК России - животноводческие дотации.

Сегодня уже многие экономисты в стране начинают понимать неэффективность описанного выше механизма оказания поддержки сельскому хозяйству. Сложилось два основных подхода к смягчению спросового ограничения для сельского хозяйства в целом и животноводческого сектора в частности. Первое, активно лоббируемое аграрной фракцией парламента и аграрной партией - введение минимальных гарантированных цен. Для этого принят ряд законов и правительственных документов. В 1995 году была сделана попытка установления гарантированных цен для зерна и основных животноводческих продуктов. Минимальные цены утверждались ежеквартально, причем в

большинстве случаях - на неэффективном уровне, то есть ниже рыночных цен[324] .

Рис. 15.4

Минимальные гарантированные и фактические цены на пшеницу в России в 1995-1996 годах



Столбики показывают среднероссийские фактические цены на пшеницу, заштрихованная область с поквартальными плато - гарантированные цены, фиксируемые правительством.

Источник: Протоколы согласования закупочных цен за соответствующий квартал, данные Минсельхозпрода РФ.

Ситуация с минимальными ценами в России не уникальна, попытки их установления заканчивались подобными же результатами и в других переходных экономиках[325].

---

[324] Осенью 1996 года гарантированные цены были установлены выше фактического уровня, так как при их индексировании не учли непредвиденную финансовую стабилизацию. Такое превышение имело негативные последствия, так как именно в этот период сельхозпроизводителям-должникам по товарному кредиту было предложено поставить в счет своего долга продовольствие армейским частям в своих регионах. Учет при этом велся по утвержденным гарантированным ценам. В результате армия недополучила продовольствия на величину превышения гарантированных цен над реальными.

[325] Минимальные гарантированные цены на основные сельскохозяйственные продукты в % к фактическим средним ценам их реализации в некоторых странах Восточной Европы.

Иначе говоря, установление минимальных цен на неэффективном уровне позволяет рассматривать их в условиях переходных экономик как преимущественно политические, а не экономические рычаги. Такая закономерность не случайна. Механизм минимальных гарантированных цен неоднозначен и для равновесных экономик развитых стран. Но для переходных экономик этот механизм, как мы постараемся показать ниже, действует принципиально по-иному, более того - установление эффективных гарантированных цен, то есть на уровне, при котором реально осуществляется закупочная интервенция, ведет не столько к поддержке аграрного сектора, сколько к торможению процесса аграрной реформы.

Мы отмечали высокую эластичность спроса на животноводческую продукцию в зависимости от цены в условиях переходных экономик. На основе поквартальных данных о среднемесячном потреблении ряда животноводческих продуктов и средних за квартал розничных цен на них в течение 1991-первого полугодия 1995 года мы оценили коэффициенты эластичности на эти продукты для России в целом (естественно, эластичность будет сильно варьировать по регионам, но региональная статистика душевого потребления продовольствия недоступна). Ценовая эластичность спроса на говядину равна - 2,75%, на свинину - 3,74%, на молоко - -3,67%. Эластичность спроса на эти продукты по доходу оценивалась на основе динамики доходов на душу населения в постоянных ценах 1991 года. При этом эластичность спроса на молоко по доходу составила около 0,7, на яйца 2,74[326] (средняя

	КРС	Свиньи	Молоко
Венгрия 1994	62-99	62-84	н.д.
1995*	49-87	52-69	н.д.
Чехия 1992	106	н.д.	93
1993	101	н.д.	92
1994	85	н.д.	97
Словакия 1992	106	117	93
1993	98	83	86
1994	88	77	100

* - январь-май

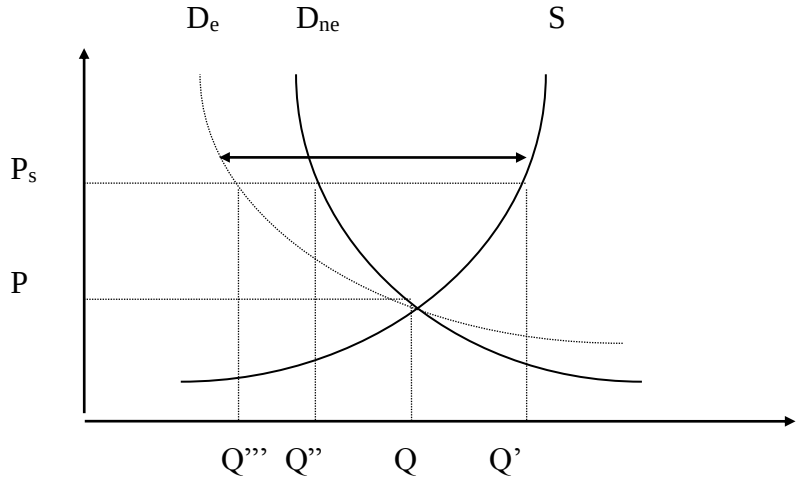
Рассчитано по данным ОЭСР и ЕС

[326] - эластичность спроса на говядину и свинину по доходу имеет очень сложную динамику, требующую специального исследования.

эластичность спроса на продовольствие по доходу в странах ОЭСР не превышает 0,3). Такая высокая эластичность объясняется низкими доходами населения и, соответственно, высокой долей расходов на продовольствие в семейных бюджетах. В этих условиях в краткосрочном режиме при одном и том же уровне минимальной гарантированной цены государству необходимо закупать больше в интервенционный запас, чем в условиях неэластичного спроса (рис. 15.5).

Рис. 15.5

Схема поддержания гарантированных цен при эластичном и неэластичном спросе



D_e - кривая эластичного спроса, D_{ne} - кривая неэластичного спроса, P_s - гарантированная цена. Для поддержания установленного уровня гарантированной цены в случае эластичного спроса размер интервенционной закупки (Q'-Q'''), в случае неэластичного спроса - (Q'-Q'').

В среднесрочном режиме повышенный спрос за счет государственных закупок приведет к росту предложения и соответственному увеличению объемов правительственной закупочной интервенции. В развитых экономиках реакция спроса на псевдоспрос со стороны государства сдерживается путем производственных квот, программ консервации земель. В России Минсельхозпрод РФ предложил свой вариант квот: квот на возможность продать государству продукцию по минимальным ценам. Очевидно, что в таком варианте механизм гарантированных цен начинает действовать как традиционная советская система государ-

ственных закупок, когда одна часть продукции поставляется государству по гарантированной цене, а другая продается по свободным ценам на нерегулируемом рынке. В результате вновь возникает двухсегментный рынок с двумя системами цен и своими закономерностями развития, с чем страна уже поэкспериментировала в 1990-1991 годы с весьма негативными результатами. Квотирование же сельскохозяйственного производства по образцу ЕС в современных социально-экономических условиях страны невозможно: при значительном спаде душевого потребления основных видов продуктов питания ограничение производства на государственном уровне будет иметь отрицательные социально-психологические последствия.

Таким образом, в рамках традиционной модели гарантированных цен в транзитной экономике встает проблема сдерживания роста объемов закупочной интервенции в результате расширяющегося предложения. Это с одной стороны. С другой стороны, в силу высокой эластичности спроса необходимые объемы интервенционных закупок больше, чем в развитых экономиках.

Иначе говоря, в условиях постсоциалистического перехода механизм минимальных гарантированных цен приводит к устойчивому нарастанию государственных интервенционных закупок в среднесрочной перспективе. Такая политика тормозит становление рыночной инфраструктуры продовольственного сектора - бирж, оптовых рынков, системы посредников и оптовых торговцев, системы рыночной информации и т.п. В результате один из важнейших элементов аграрной реформы в стране оказывается под угрозой. Частный фермер, не имеющий доступа к адекватной рыночной инфраструктуре, не может функционировать в качестве независимого предпринимателя и неизбежно трансформируется в “государственного крестьянина”, то есть институциональные преобразования в аграрном секторе потеряют смысл.

Значит ли вышесказанное, что в тех тяжелых финансовых условиях, в которых оказались сельскохозяйственные производители, и в первую очередь - производители животноводческой продукции, любая форма финансовой поддержки со стороны государства ведет к только усугублению кризиса? На наш взгляд, возникшее противоречие решается путем переориентации субсидий с уровня производителя на уровень по-

требителя поддерживаемого продукта. В частности по животноводческой продукции это должны быть программы, расширяющие спрос на отечественное мясо и мясопродукты, молоко и молокопродукты.

В случае такой схемы субсидирования величина D_s на рисунке 15.3 будет не псевдоспросом, а спросом реальным, поддержанным государственными субсидиями. Это не приводит к снижению закупочных цен и не требует государственных закупочных интервенций. Если при субсидировании производителей, как это показано выше, только часть выделенных средств реально работает на расширение сбыта, то при субсидировании конечных потребителей при прочих равных условиях вся сумма дотаций напрямую увеличивает сбыт. Более того, за счет одних и тех же бюджетных средств одновременно ослабляются две острейшие проблемы переходного периода - финансовый кризис в сельском хозяйстве и спад покупательной способности населения. Вопрос заключается в том, в каком виде возможно осуществление субсидий потребителям животноводческой продукции. Очевидно, что прямые денежные выплаты населению (по любой схеме - низкооплачиваемым слоям или всем гражданам) в значительной степени не будут истрачены на продовольствие и тем более на то продовольствие, на которое нацелена субсидия. В этом смысле предпочтительнее продовольственные талоны. Однако предварительные оценки показывают, что печатание и распространение подобных талонов потребует затрат, сопоставимых с объемом самих животноводческих дотаций. В сложившихся обстоятельствах наиболее предпочтительной схемой субсидирования потребителей животноводческой продукции могли бы стать программы бесплатного питания в различного рода публичных институтах - школах, детских садах, больницах, домах престарелых и т.д., там, где есть фиксируемая в бухгалтерской отчетности закупка продуктов питания.

Помимо расширения спроса путем повышения совокупной покупательной способности населения, возможно расширение спроса за счет ассортиментного и качественного приспособления перерабатывающей промышленности. Уже сегодня ассортиментное разнообразие выпускаемой продукции значительно выросло, даже на маломощных районных предприятиях. Появляется феномен, неизвестный советской модели продовольственного потребления, - продукты для низко- и высоко-

обеспеченных семей, элитные продукты и т.п. Но для дальнейшего развития процесса нужны инвестиции в пищевую и перерабатывающую промышленность. В силу описанных обстоятельств, с точки зрения повышения эффективности всего продовольственного комплекса субсидии, направляемые сегодня в животноводство, также целесообразнее использовать в III сфере АПК.

Наряду с животноводческими дотациями существует еще ряд программ по поддержке производства льна, шерсти, племенного скота. Но по объемам затрачиваемых средств эти программы несопоставимы с животноводческими, поэтому мы считаем возможным опустить их рассмотрение в данной главе.

В начальный период реформ возникла угроза ликвидации племенного дела в стране, так как при резком падении животноводческого производства стал вырезаться и племенной скот. Для сохранения генофонда страны в переходных, кризисных условиях была введена дотация на племенной скот и на его покупку. Планировалось на федеральном уровне определить несколько десятков хозяйств- держателей ценных в генетическом смысле животных и выделить им адресные дотации на сохранение маточного поголовья. На практике же, сегодня в каждой области можно найти до сотни хозяйств, ставших в одночасье племенными и получающих эту дотацию. В результате вполне оправданная мера государственной поддержки вылилась в профанацию, когда и так незначительные средства размазываются тонким слоем для всех производителей животноводческой продукции.

Второе направление государственной помощи сельскому хозяйству, которое начало формироваться почти сразу же с либерализацией цен - это компенсация удорожания средств аграрного производства. Эти компенсации осуществлялись и осуществляются в разных формах, но суть их одна - амортизировать для сельхозпроизводителей нарастающий ценовой диспаритет.

Таблица 15.13

Относительные сельскохозяйственные цены в России и США

	1992	1993	1994
Трактор (70-90 л/с)/ зерно			
Россия	29-34	67-72	91-135
США	н.д.	243	228

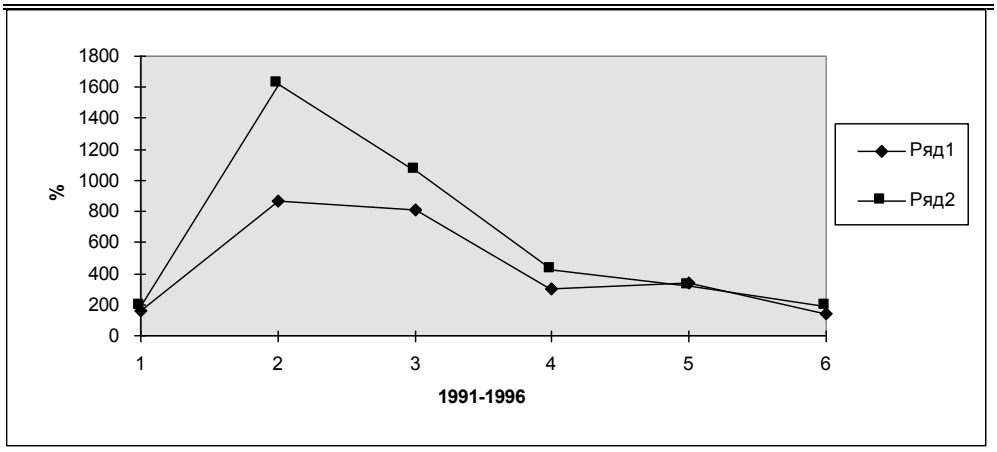
Грузовой автомобиль/зерно			
Россия	36	61	107
США	195	208	198
Минеральные удобрения/зерно			
Россия	0,2	0,5	1,2
США	1,5	1,4	1,3
Дизельное топливо/зерно			
Россия	0,7	1,6	2,4
США	2,2	2,1	1,7
Бензин/зерно			
Россия	0,9	1,8	2,7
США	3,5	2,8	2,4
Бензин/говядина			
Россия	0,3	0,3	0,4
США	0,3	0,2	0,2

Источник: Данные Минсельхозпрода РФ.

Как уже отмечалось, в советской экономике соотношения цен на сельскохозяйственную продукцию и ресурсы для аграрного производства были значительно более высокие, чем в среднем в мире. Ценовая либерализация привела к тому, что относительные цены начали стремительно выравниваться, приходить в соответствие с мировыми уровнями. Кроме того, спросовые ограничения стали в первый момент реформы воздействовать на функционирование тех отраслей, которые напрямую выходят на конечного потребителя - в их число, несомненно, вошли сельское хозяйство и продовольственные отрасли. Фондопроизводящие отрасли вначале не ощутили рыночной проблемы и использовали ценовую свободу для инфлирования своих отпускных цен. В результате цены на сельскохозяйственную продукцию до конца 1992 года резко отставали в своем росте от цен на ресурсы. Но уже в 1993 году волна спросовых ограничений перевалила через сельское хозяйство и пищевую промышленность и достигла фондопроизводящих отраслей - нарастание диспаритета несколько приостановилось. Если бы не государственное вмешательство в цены (о чем см. ниже), уже в 1994 году можно было бы ожидать выравнивание трендов роста цен для сельского хозяйства и цен сельского хозяйства. На практике это произошло только в первом полугодии 1995 года (рис. 15.6).

Рис. 15.6

Поквартальные индексы цен на сельскохозяйственную продукцию (1) и средства производства для сельского хозяйства (2)



Верхняя кривая - поквартальные индексы роста цен на средства производства для сельского хозяйства, нижняя - закупочных цен на сельскохозяйственную продукцию.

Источник: Основные показатели функционирования АПК РФ в 1995 г. М.: Госкомстат.1996. С.35-36; Основные показатели функционирования АПК РФ в 1994 г. М.:Госкомстат.1995 С.35. Для 1996 - оценка Госкомстата.

Ситуация с паритетом цен в России не исключительна, подобная же картина складывалась во всех транзитных экономиках. На рисунке 15.7 показано соотношение динамики годовых цен на сельхозпродукцию и на средства производства для сельского хозяйства в Польше и Чехии. Как и в России, в этих странах первоначальный резкий всплеск диспаритета затем сменяется более или менее параллельными трендами в росте цен на сельхозпродукцию и на средства производства для сельского хозяйства, и происходит это, видимо, в тот момент, когда относительные цены приближаются к мировому уровню.

Попытки государства скомпенсировать этот естественный процесс выравнивания относительных цен приводят только к тому, что фондопроизводящие отрасли, получив опять же ложный завышенный сигнал о спросе на свою продукцию, только повышают цены, но не начинают структурную перестройку производства. Предложение на рынке средств производства для сельского хозяйства достаточно неэластично, так как, во-первых, цены остаются существенно ниже мировых и импортные ресурсы не могут конкурировать на внутреннем рынке, во-вторых, фондопроизводящие отрасли в высшей степени монополизированы, основные предприятия часто являются не только единственными производителями того или иного ресурса, но и обеспечивают до

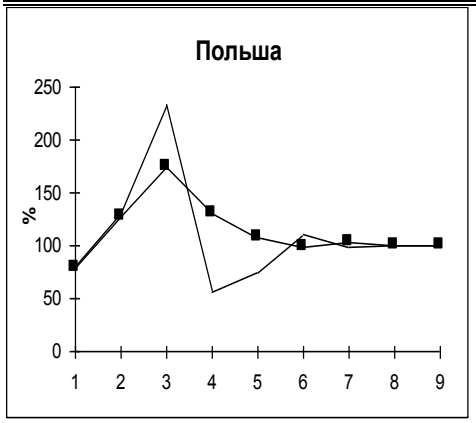
50-60% рабочих мест в своих регионах и, в-третьих, продукция этих отраслей может аккумулироваться в запасах. Для минеральных удобрений до 1995 года были открыты относительно широкие возможности экспорта, что также содействовало неэластичности предложения этого ресурса на внутреннем рынке. В этих условиях при сокращении спроса на материально-технические ресурсы со стороны сельского хозяйства эти отрасли могли определенный период компенсировать спад спроса ростом цен на свою продукцию. Однако в определенный момент спросовые ограничения становятся непреодолимыми, дальнейший рост цен - невозможным, а время для структурной перестройки и соответствующего снижения себестоимости - упущенным. Цены на ресурсы перестают обгонять закупочные цены, фондопроизводящие отрасли стают перед проблемой радикальных реформ.

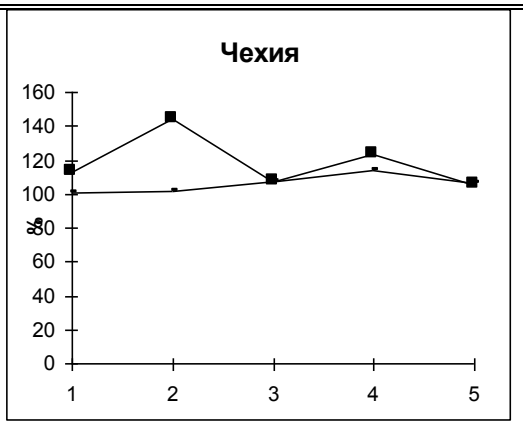
Если в этот момент государство компенсирует сельхозпроизводителям рост цен на ресурсы, ситуация в межсекторных отношениях как бы возвращается в исходную точку - предприятия-монополисты по-прежнему начинают поднимать свои цены. В результате - рост диспаритета, что и произошло в начале 1994 года (рис. 15.6), когда “ножницы цен”, начавшие было закрываться с конца 1992 года, вновь раскрылись.

Отметим, что ситуация в отношениях между I сферой АПК и сельским хозяйством и между сельским хозяйством и III сферой АПК несимметрична. Если в случае животноводческих дотаций мы пришли выше к выводу о целесообразности переключения субсидий с уровня производителей на уровень конечных потребителей, то в аналогичной ситуации с фондопроизводящими отраслями данная схема не работает. Очевидно, это связано с уже отмеченной неэластичностью предложения фондопроизводящих отраслей, в отличие от относительной эластичности предложения в пищевой промышленности.

Рис. 15.7

Среднегодовые индексы цен на средства производства для сельского хозяйства и на сельхозпродукцию в Польше и Чехии





Для Польши -1987-1995 годы, для Чехии - 1990-1994. Сплошная линия - годовые индексы цен на средства производства, приобретаемые сельским хозяйством, линия с квадратами - годовые индексы цен на сельскохозяйственную продукцию.

Источник: Данные ЕС.

Поэтому и возникает парадокс - чем больше государство компенсирует удорожание ресурсов для сельского хозяйства, тем быстрее нарастает диспаритет и тем дальше отодвигается "точка перелома". Подобная тактика была испытана Белоруссией в 1993 году, когда государство пыталось полностью компенсировать удорожание средств производства для села (каждые две недели в соответствии с удорожанием средств производства для села повышались закупочные цены) - в итоге диспаритет в период этой политики нарастал существенно более высокими темпами, чем в России, не говоря уже о катастрофическом росте бюджетного дефицита. В России удалось избежать полной компенсации удорожания, что, в конечном счете, привело к выравниванию ситуации с паритетом цен.

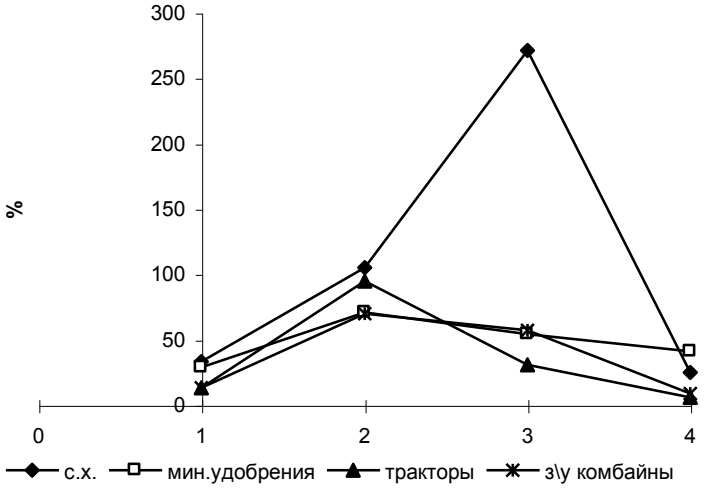
Первоначально компенсации проводились в основном прямыми выплатами производителям. Но с 1994 года введена практика, условно называемая лизингом. На деле эта система государственной поддержки АПК, конечно, лишь по форме напоминает финансовый лизинг и является классической попыткой восстановления системы государственного снабжения села ресурсами (см. предыдущий раздел).

Хотя диспаритет цен и нарастал в течение всех лет после либерализации цен, но эквивалентность обмена между сельским хозяйством и фондопроизводящими отраслями складывалась не в пользу последних.

Спад производства в основных отраслях I сферы АПК в меньшей степени, чем в аграрном секторе, компенсировался ростом цен. Это можно охарактеризовать таким показателем, как прирост индекса цен на продукцию на 1% спада объемов производства этой продукции (эластичность цен от объемов производства). Как видно из рисунка 15.8, этот показатель для сельского хозяйства все эти годы выше, чем для фондопроизводящих отраслей, даже для промышленности минеральных удобрений, которая имела доступ к внешним рынкам.

Рис. 15.8

Прирост индекса цен на продукцию на 1% спада объемов производства в аграрном секторе, производстве тракторов, зерноуборочных комбайнов и минеральных удобрений



Рассчитано по данным Госкомстата РФ.

Таким образом, меры государственной поддержки аграрного сектора путем компенсации удорожания средств производства так же, как и в случае с животноводческими дотациями, не адекватны реальной сложившейся ситуации и в значительной мере усугубляют финансовый кризис в сельском хозяйстве. С нашей точки зрения, в переходных условиях государственная поддержка в этой части должна быть нацелена на стимулирование развития рыночных взаимоотношений между сельхозпроизводителями и фондопроизводящими отраслями. Очень

многие проблемы сегодня могли бы быть решены через товарный кредит и лизинг, но осуществляемый не государством, а непосредственно заинтересованными частными фирмами.

От арсенала советской экономики остался механизм так называемых двойных тарифов, когда сельское хозяйство платило за сельхозтехнику и услуги энергоснабжающих предприятий пониженную цену, компенсируемую из бюджета. Сегодня пониженный тариф для аграрного сектора сохранен только по электроэнергии, и его механизм устроен несколько по-иному: разницу в тарифе компенсирует не бюджет, а само энергоснабжающее агентство. Разница в среднем тарифе и специальном тарифе для сельского хозяйства показана в таблице 15.14.

Таблица 15.14

Тариф на электроэнергию для сельского хозяйства и промышленности, руб./кВт-ч.*

	Промышленность	Сельское хозяйство
1992	1,10	0,204
1993	12,00	5,33
1994	59,68*	31,87
1995	137,3	93,7

* - на конец года

Источник: Данные Минсельхозпрода РФ и Минэкономики РФ

Сохранение пониженного тарифа на электроэнергию, возможно, стало причиной того, что потребление этого ресурса по сравнению со всеми другими ресурсами сельхозпроизводства сократилось за годы реформы в наименьшей степени (а в сравнении с 1985 годом - даже выросло) при спаде не только объемов производства в аграрном секторе, но и производительности труда (таблица 15.15). Причем с отменой в 1994 году льготного тарифа спад объемов применения электроэнергии в аграрном производстве ускорился.

Таблица 15.15

Динамика потребления некоторых ресурсов в сельском хозяйстве, в процентах к предыдущему году

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Потребление электроэнергии на производственные цели	105	99	99	89	н.д.	н.д.
Потребление автобензина	94	89	66	59	91	88
Потребление дизельного топлива	97	85	77	61	91	87
Потребление минеральных удобрений	91	55	68	38	71	99

Рассчитано автором по: Сельское хозяйство России. М.: Госкомстат. 1995.С.42,45; Производственно-экономические показатели АПК РФ в 1995 г. М.: Минсельхозпрод РФ.1996. С.53.

Либерализация экономики страны и высокая инфляция проявились также в невиданном дотоле скачке процентной ставки по кредитам. Сельское хозяйство, привыкшее получать централизованные финансовые ресурсы из бюджета на каждую свою сезонную кампанию, причем почти бесплатно, было абсолютно не готово к переходу на коммерческую схему кредитования. Но вводившиеся схемы поддержания сельскохозяйственного кредита также не давали положительного результата (см. предыдущий раздел).

15.7 Реформа внешнеторгового регулирования АПК

Радикальная экономическая реформа существенным образом изменила ситуацию и во внешнеторговом регулировании агропродовольственного комплекса. Новая институциональная структура АПК, отмена системы обязательных госпоставок, ценовая и торговая либерализация привели к тому, что экспорт и импорт сельскохозяйственной продукции и продовольствия стали оказывать значительное воздействие на отечественного производителя и потребителя. Если в советской экономике, характеризовавшейся перманентным продовольственным дефицитом, сформировалась устойчивая политика поддержания импорта (и его значимое субсидирование) и предотвращение экспорта, то после начала реформ эта парадигма, хотя и не сразу, сменилась классической концепцией аграрного протекционизма, когда государство защищает отечественный рынок от ввоза импортного продовольствия и сырья.

В 1992 году еще сохранялся централизованный импорт продовольствия и средств производства для села; правительство продолжало регулировать цены на ввозимые товары (на 36 продовольственных и сельскохозяйственных товаров, семена, ряд химических средств для аграрного производства). При этом ввозимые по централизованным контрактам химические средства и семена поставлялись сельхозпроизводителям по 0,2-0,8% от их фактической цены. Субсидии по импорту, по нашим оценкам, в этот период превышали явные (за счет статьи

расходов на АПК) трансферты сельскому хозяйству из федерального бюджета примерно в 3 раза.

Важность протекционизма, защиты от ввоза стала очевидной отечественным сельхозпроизводителям только к концу 1993 года. Аграрное лобби повело борьбу за введение импортных тарифов на базовые сельскохозяйственные продукты; такие тарифы впервые были установлены с лета 1994 года. С этого момента вопрос так называемой продовольственной безопасности стал одним из наиболее болезненных при обсуждении аграрной политики страны.

Насколько же вырос продовольственный импорт за последние годы? Расчеты показывают, что доля импорта в душевом потреблении выросла, во-первых, не на много (таблица 15.16), во-вторых, этот рост доли импорта в основном определяется не столько увеличением собственно импорта, сколько спадом отечественного производства. В-третьих, рост импорта по отдельным продовольственным группам свидетельствует о росте качества питания россиян. В частности, увеличилась доля импорта плодов - экзотические когда-то бананы и ананасы и совершенно неизвестные киви сегодня продаются в самых отдаленных углах страны. Рост импорта мяса на фоне фактически полного прекращения ввоза фуражного зерна означает только рационализацию внешней торговли. При коэффициентах конвертации кормов в 2-3 раза более низких в России по сравнению со странами, откуда страна импортирует мясо и мясопродукты, ввоз фуража, безусловно, неэффективен. Таким образом, либерализация привела к рациональному замещению фуражного ввоза мясным. Существовавший 2-3 года нерациональный перегиб с вывозом подсолнечника и ввозом растительного масла, с введением валютного коридора преодолевается.

Таблица 15.16

Доля чистого импорта отдельных продуктов в общем объеме ресурсов и личном потреблении, %

	мясо	молоко	картофель	овощи
Доля чистого импорта в общем объеме ресурсов				
1991	12	11	1,5	18
1992	12	6	0,3	17
1993	13	10	0,1	9
1994	16	8	0,2	6

1995	25	12	0,02	7
1996	25	9	0,05	10
Доля чистого импорта в объеме личного потребления				
1991	14	13	5	26
1992	15	7	1	25
1993	16	13	0,4	14
1994	18	10	0,6	9
1995	28	16	0,08	11
1996	28	12	0,2	15

Рассчитано по: Сельское хозяйство России. М.: Госкомстат. 1995. С.113-115, данные Госкомстата РФ.

Что касается Москвы и Петербурга, то эти города всегда в значительной мере (Москва - на 70%) зависели от ввоза из союзных республик СССР. С либерализацией экономики относительно более зажиточное население этих городов выбрало более качественный импорт из дальнего зарубежья. Другой вопрос, что доступ на столичные рынки сегодня монополизирован, очень часто контролируется криминальными структурами. Это значительная проблема, которую нужно решать безотлагательно, но внеэкономическими методами. Путем ограничения импорта такие проблемы не снимаются.

Импортные тарифы на агропродовольственную продукцию с июля 1994 года пересматривались несколько раз, но остаются в пределах 30%. Однако в 1996 году был установлен смешанный тариф, выражающийся в процентах от контрактной цены, но ограниченный снизу пошлиной в ЭКЮ за килограмм. Такая смешанная форма позволила de facto ввести более высокие импортные пошлины. Так, импортный тариф на мясо птицы установлен на максимальном уровне - 30%, однако не менее 0,3 ЭКЮ за кг. При расчете фактически уплачиваемой пошлины исходя из контрактной цены получается, что импортер вынужден уплачивать около 50% стоимости ввозимой партии.

Это противоречит взятым на себя Россией обязательствам по вступлению в ВТО, ограничивающим верхний предел импортных тарифов 30%, а средневзвешенный тариф - 13%.

Другая особенность импортного регулирования - значительное количество льгот по беспошлинному ввозу. Такие льготы предоставлялись отдельным импортерам - российским резидентам, отдельным странам,

в том числе СНГ. Так, при достаточно высокой пошлине на ввоз сахара (25%) за три квартала 1996 года бюджет получил только 5% от запланированных импортных сборов и 8% от НДС от импортеров сахара.

Таблица 15.17

Импортные пошлины на некоторые агропродовольственные товары в 1994-1997 годах в России, %

	с 15.03.94	с 1.07.95	с 15.05. 96	с 1.01.97
Мясо крупного рогатого скота, свежее или охлажденное	8	15	15	15
Мясо куриное	20	25	30, но не ниже 0,3 ЭКЮ за кг*	30, но не ниже 0,3 ЭКЮ за кг
Молоко и молокопродукты	10-15	10-15	10-15	10-15
Зерно	1	1	5	5
Масличные, фрукты	1-10	5-10	5-10	5-10
Масло животное	15	20	20, но не ниже 0,3 ЭКЮ за кг	20, но не ниже 0,3 ЭКЮ за кг
Масло подсолнечное	0	15	15, но не ниже 0,09 ЭКЮ за кг	15, но не ниже 0,09 ЭКЮ за кг
Соки	5	10	15, но не ниже 0,07 ЭКЮ за 1 л	15, но не ниже 0,07 ЭКЮ за 1 л
Сахар белый	20	25	25, но не ниже 0,07 ЭКЮ за кг	25, но не ниже 0,07 ЭКЮ за кг

* с 15.04. 1996

Источник: данные обобщены ИЭППП.

Экспортное регулирование в АПК развито слабо. В 1995 году в период неурожая была сделана слабая попытка ограничить вывоз продовольственного зерна введением экспортных тарифов. Но одновременно с этим решением был введен таможенный союз с Белоруссией. Через белорусский канал в 1995 году было вывезено значительное количество зерна. Для реальной поддержки собственных сельхозпроизводителей нужны меры не по ограничению вывоза, а по его расширению. Уже сегодня страна вывозит зерно подсолнечника, фуражное зерно, казеин. Достаточно высок потенциал экспорта картофеля Волго-Каспийским путем. Государственные вложения в развитие экспортной инфраструктуры, поддержание экспортеров оказало бы более действенное под-

держивающее влияние на отечественный агропродовольственный сектор, чем все неуклюжие попытки ограничения импорта.

Таблица 15.18

Экспортные пошлины на некоторые агропродовольственные товары в 1993-1996 годах в России, %

	с 1.07.92	с 1.11.93	с 25.07.94	с 1.09.95	с 1.04.96
Мясо и мясопродукты	20	0	0	0	0
Молоко и молокопродукты	20	0	0	0	0
Зерно	20	0	0	0	0
Пшеница твердая	20	25	25	17	0
Пшеница прочая	20	10	10	7	0
Кукуруза	20	15	15	10	0
Масличные	20	0	0	0	0
Мука и продукты из маслосемян	20	0	10	7	0
Масло животное	20	0	0	0	0
Масло растительное	20	0	0	0	0
Сахар	20	60*	0	0	0

*ЭКЮ за тонну

Источник: данные обобщены ИЭППП.

15.8 Заключение

Таким образом, достаточно распространенное мнение о том. что аграрная реформа в России на самом деле не происходит, несколько преувеличено. С одной стороны, оно связано с неоправданными ожиданиями роста сельскохозяйственного и продовольственного производства сразу же в ответ на проводимые преобразования. Как было показано выше, предпосылки аграрной реформы в такой стране как Россия, а также сама направленность реформ не позволяли надеяться на быстрый рост производства в этом секторе. Не говоря уже о том, что рост аграрного производства невозможен без макроэкономической стабилизации и роста реальных доходов населения.

С другой стороны, часто пытаются представить критерием реформ такой показатель, как количество созданных фермерских (семейных) хозяйств. Пять процентов земли в обработке фермерского сектора в России, безусловно, свидетельствует о его маргинальности в структуре сельского хозяйства. Однако реальным водоразделом между хозяйствами старого образца и уже ориентированными на рынок все менее и менее становится их организационно-правовая форма. Появляются

крупные хозяйства с вполне прозрачной структурой собственности на основные производственные фонды, включая землю, и уже ведущие вполне коммерческое производство. Наоборот, значительная часть фермерских хозяйств представляет собой натуральные хозяйства, характеризующиеся слабой зависимостью от рынка производимой продукции, отделенные и от рынков продукции, и от рынков ресурсов.

Иными словами, аграрная структура в России претерпела существенные первоначальные изменения. Дальнейшая ее рыночная эволюция требует времени и, что может быть даже более существенно, - адекватной рыночной среды. И в этой связи приходится констатировать, что основной проблемой аграрной реформы сегодня являются не институциональные преобразования, не земельный рынок или очередной земельный передел, а формирование рыночной инфраструктуры для сегодняшних производственных единиц. Аграрная же политика государства в этом направлении крайне противоречива, лишена внутренней концептуальности и зачастую скорее действует в сторону торможения процессов зарождения рыночной инфраструктуры, чем ее действительного развития. В этих условиях наиболее эффективной линией поведения государства была бы минимизация его вовлеченности в регулирование АПК в надежде, что “невидимая рука рынка” сама собой приведет к становлению реального агропродовольственного рынка в стране.