

Глава 18. Развитие агропродовольственного сектора

18.1. Общая характеристика агропродовольственного комплекса после 1998 г.

До 1998 г. за исключением краткого всплеска 1997 г. валовая продукция сельского хозяйства постоянно сокращалась. Причины этого спада были описаны нами в предшествующих работах¹. Тем не менее кризис 1998 г. и последующий рост показали, что проводимые в секторе реформы создали необходимые предпосылки для восстановительного роста и для использования благоприятной послекризисной конъюнктуры.

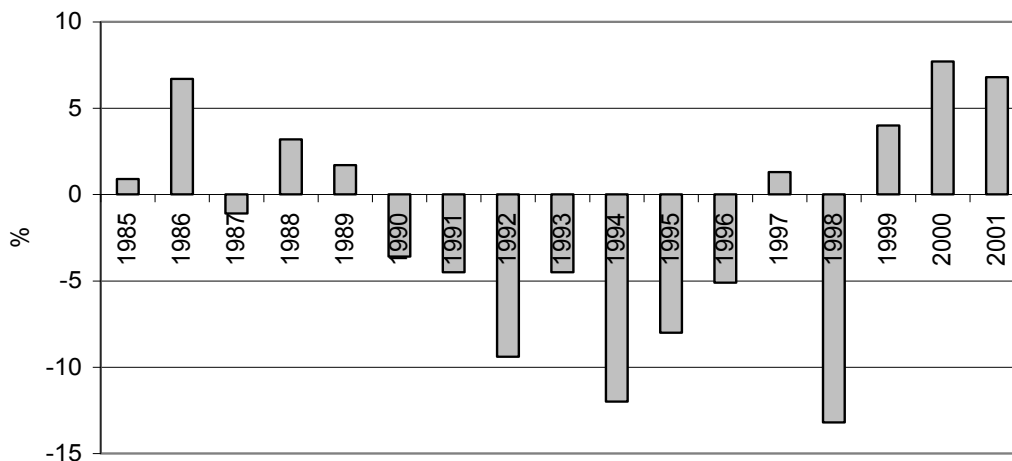
Кризис 1998 г. стал переломной точкой в развитии аграрного сектора страны. Девальвация рубля позволила резко увеличить емкость внутреннего рынка за счет вытеснения импортной агропродовольственной продукции и довольно быстрого восстановления покупательной способности населения, а также за счет проявившегося экспортного потенциала (даже нетрадиционных для вывоза из России продуктов, например, молочных). Однако рост спроса является только потенциальным стимулом для увеличения производства. В отсутствие нормальной рыночной инфраструктуры он может и не стать стимулом на практике: сигнал от потребителя не дойдет до производителя или сигнал дойдет, но производитель не сможет увеличить производство из-за отсутствия инвестиций, или производство будет все-таки увеличено, но продукция не сможет быть доведена до потребителя и т.д. К счастью, в 1999–2001 гг. открывшаяся возможность роста была аграрным сектором в определенной мере реализована, и это важное свидетельство того, что за годы реформ рыночная инфраструктура сектора была все же сформирована. В сектор пошли инвестиции, менеджмент оказался готовым воспринимать новые правила игры, производство в большинстве случаев смогло вполне адекватно реагировать на конъюнктуру рынка. Очевидно, что определенный этап реформирования сектора тем самым завершен – низшая точка неизбежного спада в ходе масштабной реформы, скорее всего, пройдена.

Дополнительными факторами развития стали сужение возможностей спекуляций на финансовых рынках и ограничения на вывоз капитала, в определенной мере усилившие тенденции к инвестициям в отраслях с короткими инвестиционными циклами, к которым, безусловно, относится пищевая промышленность. По описанным причинам начался довольно сильный процесс импортозамещения в пищевой и перерабатывающей промышленности. И как следствие – заметный рост аграрного производства (*рис. 18.1*), не наблюдавшийся в последние 15 лет.

Рисунок 18.1

Темпы роста аграрного производства в России, 1985–2001 гг.

¹ Экономика переходного периода. М.:ИЭПП, 1998; Russia's Agri-Food Sector: Towards Truly Functioning Markets. Boston/Dordrecht/London: Kluwer Academic Publishers. 2000; Russia's Post-Communist Economy. (Ed. by B.Granville and P.Oppenheim) Oxford. Univ. Press. 2001 и др.

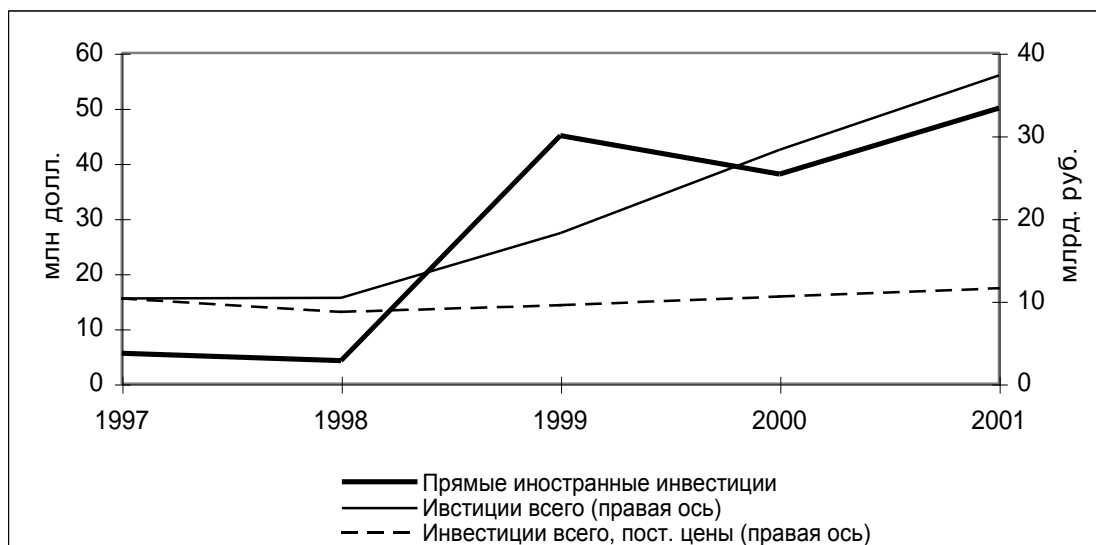


Источник: Госкомстат РФ.

И, что крайне важно, – начавшийся рост инвестиций в сектор: с 1997 г. общий объем капитальных вложений в аграрное производство вырос почти в 4 раза в текущих ценах, на 1,3 п.п. в реальном исчислении. Прямые иностранные инвестиции выросли почти в 10 раз (рис. 18.2). Доля сельского хозяйства и пищевой промышленности в общем объеме инвестиций в основной капитал в экономике выросла с 5% в 1997 г. до почти 9% в 1999 г., хотя к 2001 г. вновь снизилась до 6%.

Рисунок 18.2

Динамика инвестиций в основной капитал в сельском хозяйстве



Источник: рассчитано по данным Госкомстата РФ.

Кардинально изменилось поведение менеджмента: если до кризиса 1998 г. получаемая прибыль в хозяйствах, как правило, выводилась тем или иным способом из производства, то сегодня, поверив в начавшийся рост, прибыль реинвестируют. Об этом свидетельствует и рост производства в сельхозмашиностроении.

Постепенно растут показатели интенсивности производства. Увеличивается применение минеральных удобрений. Начался рост продуктивности (надои, привесы, яйценоскость, выход приплода и т.д.). Сокращается число убыточных хозяйств. Банки начали проявлять интерес к кредитованию аграрного сектора.

Параллельно с сельским хозяйством происходил рост и в I и III сферах АПК (см. табл. 18.1 и 18.2).

Таблица 18.1

**Динамика объема выпуска средств производства для сельского хозяйства, в % к
предыдущему году**

	1999	2000	2001
Тракторы	148,3	137,2	78,8
Плуги тракторные	99,9	170,8	113
Сеялки тракторные	в 2,3 р.	166,9	122
Культиваторы тракторные	69,4	165,9	118,5
Зерноуборочные комбайны	188,5	в 2,2 р.	174,3
Косилки тракторные	109,7	100,4	547

Источник: данные Госкомстата РФ.

Таблица 18.2

**Динамика производства основных продовольственных продуктов, в % к
предыдущему году**

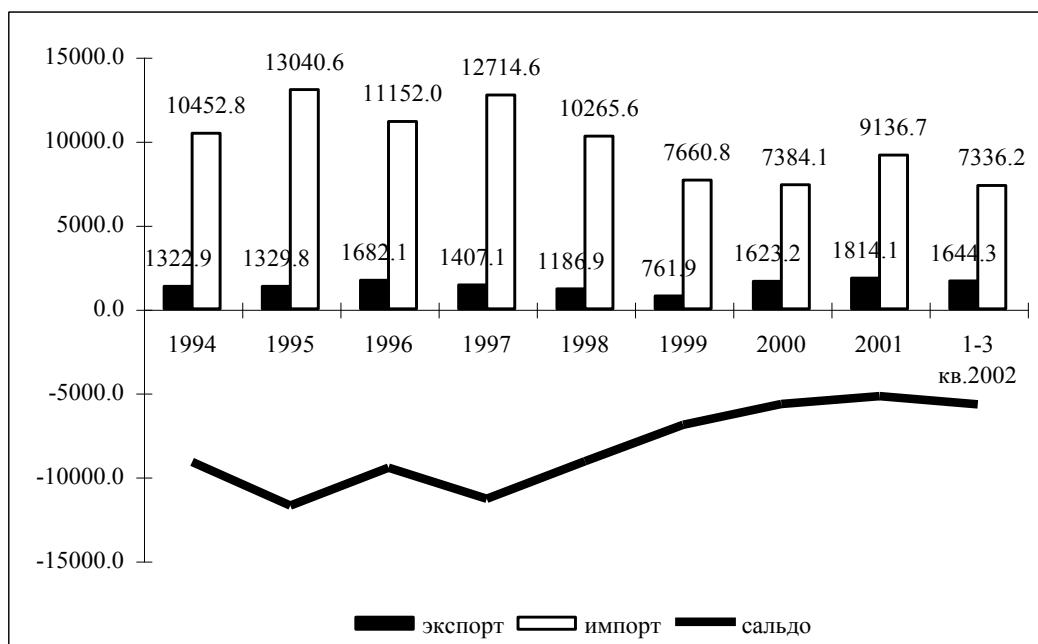
	1999	2000	2001	2001 в % к 1990
Мясо	84,4	112,4	104,0	18,1
Колбасные изделия	93,2	113,2	111,8	52,0
Животное масло	93,2	101,4	100,6	32,0
Цельномолочная продукция	99,0	110,1	109,6	32,4
Масло растительное	112,8	174,4	90,1	105,2
Сахар-песок	182,2	86,5	108,1	174,3
Мука	107,1	94,3	99,0	56,9
Крупа	85,3	99,5	105,3	33,4
Макаронные изделия	132,6	96,0	108,5	72,2
Маргариновая продукция	182,2	120,7	108,8	61,2
Мясные консервы	169,0	82,7	106,4	5,7

Источник: данные Госкомстата РФ.

В 2000 г. Россия импортировала продовольствия и сельхозпродукции на 25,4% меньше, чем в 1998 г. Это был наименьший уровень продовольственного импорта с начала реформ (табл. 18.3). Существенно вырос продовольственный экспорт (табл. 18.4). Начиная с 1998 г. происходит снижение отрицательного сальдо внешней торговли сельскохозяйственной продукцией и продовольствием. Правда импорт с 2001 г. почти восстановился, но пока еще сохраняется ниже предкризисного уровня (см. рис. 18.3).

Рисунок 18.3

Динамика агропродовольственного экспорта и импорта России
в 1994 – III квартале 2001 г.



Источник: Таможенная статистика внешней торговли РФ.

Таблица 18.3

Импорт важнейших видов сельхозпродукции и продовольствия в 1996–2001 гг., тыс. тонн

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Говядина и свинина	752,8	927	701,5	975,8	495,2	861,1
Мясо птицы	754,4	1146,6	814,5	236,0	687,2	1342,1
Масло сливочное	112,8	169,7	79,6	34,3	45,4	136,1
Масло подсолнечное	174,2	322,1	232,0	300,0	149,5	180,9
Пшеница и меслин	2058,8	2143,0	1095,2	4547,1	2631,3	915,1
Сахар-сырец	1696,1	2519,2	4060,2	5773,9	4546,6	5376,4
Сахар белый	1436,0	949,9	385,1	125,7	271,4	272,9
Цитрусовые	443,8	570,1	541,9	379,6	472,2	551,1
Кофе	25,1	27,8	4,9	9,1	20,3	21,4
Чай	118,5	158,2	150,2	161,1	158,3	152,1

Источник: Таможенная статистика внешней торговли РФ, данные Госкомстата РФ.

Таблица 18.4

Динамика экспорта важнейших видов сельхозпродукции и продовольствия в 1996–2001 гг., тыс. тонн

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Рыба мороженая	89,3	186,7	301,3	229,6	290,6	863,5
Пшеница и меслин	359,9	543,3	1523,7	650,8	419,0	1706,9
Ячмень	195,2	1300,0	346,9	99,7	539,4	1594,7
Масло подсолнечное	42,7	25,8	34,5	30,8	194,8	117,3
Водка, дал 100% спирта	29525,2	1327,5	475,7	683,3	563,7	848,5

Источник: рассчитано по Таможенной статистике внешней торговли РФ.

Несмотря на увеличение экспорта, основным фактором роста производства продовольственной продукции является рост реальных доходов населения. Эластичность спроса на продовольствие по доходу еще очень высока. Поэтому в ближайшей

перспективе рост реальных доходов все еще будет вести к росту спроса на агропродовольственную продукцию. Аграрное производство и пищевая промышленность пока демонстрируют довольно высокую эластичность предложения, а идущие в эти сектора инвестиции позволяют надеяться на сохранение относительно высокой эластичности предложения и в ближайшей перспективе.

С другой стороны, экспортно-импортное сальдо по агропродовольственным товарам остается отрицательным. Ситуация улучшилась по зерновым культурам, муке, растительному маслу. Как указывалось, немного вырос экспорт молочной продукции. Однако на рост внутреннего производства экспорт пока влияет незначительно. Поэтому спрос на отечественную агропродовольственную продукцию будет определяться в ближайшей перспективе соотношением скорости укрепления рубля и повышения конкурентоспособности российской агропродовольственной продукции. Безусловно, в этой ситуации заметную роль будет играть протекционистская политика государства, которая, по всей видимости, в ближайшей перспективе будет усиливаться.

Остановимся на основных тенденциях развития АПК в условиях после кризиса 1998 г.

Прежде всего, нужно отметить **крупнотоварную основу сельскохозяйственного производства**. Наиболее заметным явлением последних нескольких лет в этой сфере стал приход в аграрный сектор внешних инвесторов, формирующих крупные агропромышленные холдинги на обширных земельных массивах в разных административных образованиях. Крупные пришли в АПК. Причем мотивы прихода крупных внешних инвесторов в АПК различны. Часть из них представляет собой бизнес в агропродовольственной цепи (переработчики, трейдеры и т.п.): удорожание импортного сырья в 1998 г. толкнуло их к работе с внутренним поставщиком, и здесь они оказались лицом к лицу с громадными транзакционными издержками разной природы. Такие компании начали вертикально интегрировать продовольственную цепь, прежде всего – сельхозпроизводство. Другая часть инвесторов пришла извне АПК – из нефтяного, газового, финансового и прочего бизнеса. Наиболее вероятной мотивацией в этом случае стала диверсификация бизнеса с целью уменьшения финансовых рисков. Но и в том, и в другом случае сказалось то обстоятельство, что сельское хозяйство продемонстрировало высокую отдачу при незначительных начальных инвестициях и более или менее грамотном менеджменте. Следует учитывать также льготный режим налогообложения сельскохозяйственных предприятий.

«Холдингизация» аграрного сектора не является чем-то специфически отраслевым: в настоящее время этот феномен характерен для всей экономики страны. Более того, создание холдингов часто происходит под давлением администрации (федеральной или чаще региональной) с целью усиления государственного вмешательства в хозяйственную сферу. Процесс этот неоднозначен, его последствия могут быть негативными и для вовлеченного в него бизнеса, и для общества в целом, однако, это - реальность, с которой в ближайшие десятилетия придется считаться.

На фазе подъема в агропродовольственном секторе ожили и многие традиционные сельхозпроизводители (бывшие колхозы-совхозы), а их доля в валовой продукции сельского хозяйства вновь начала расти после многолетнего спада (табл. 18.5).

Таблица 18.5

Производство валовой продукции сельского хозяйства по типам сельхозпроизводителей, %

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Всего	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Сельхозпредприятия	68.8	67.1	57	54.5	50.2	49	46.5	39.2	40.8	43	43,9
ЛПХ	31.2	31.8	39.9	43.8	47.9	49.1	51.1	58.6	56.7	54	52,4
Фермеры	...	1.1	3.1	1.7	1.9	1.9	2.4	2.2	2.5	3	3,7

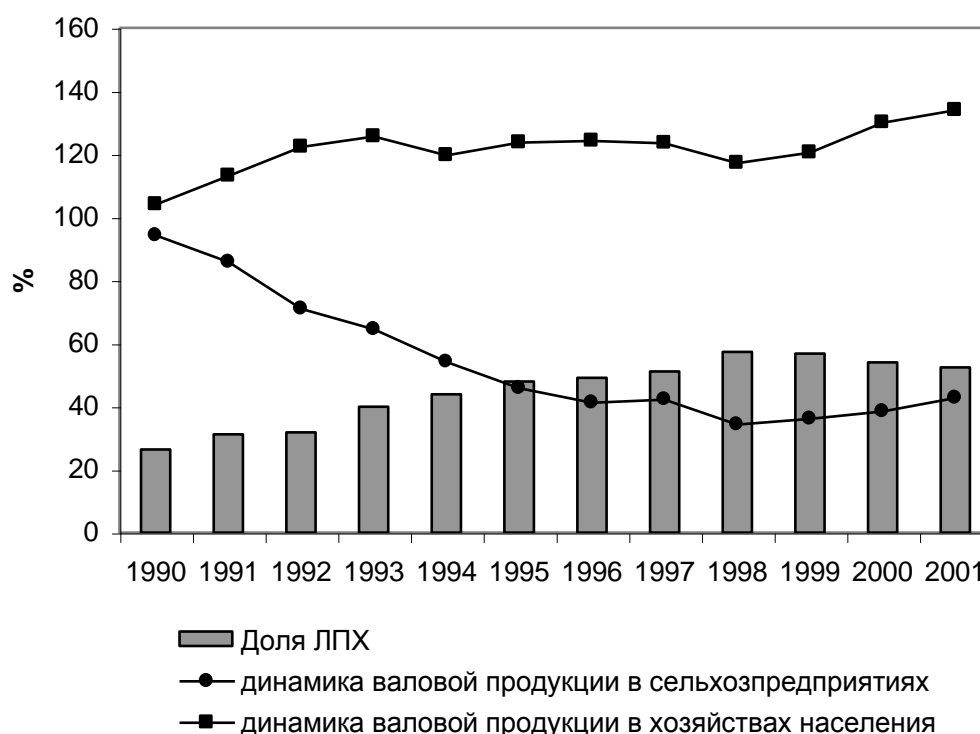
Источник: рассчитано по данным Госкомстата РФ.

Наиболее успешные фермеры – крупные сельхозпредприятия, нанимающие значительное число постоянных и/или сезонных работников. Семейное фермерство в своем чистом виде не слишком эффективно. По ряду объективных и субъективных причин сугубо семейное хозяйство не будет заметным явлением в российском сельском хозяйстве в среднесрочном периоде.

Личное подсобное хозяйство населения пока еще формирует половину валовой продукции сельского хозяйства, но с ростом АПК и экономики в целом все более демонстрирует свою компенсаторную, подсобную природу. В ряде регионов оно, возможно, и станет товарным, но в России в целом его значение сокращается с ростом доходов населения, снижением риска безработицы и социальной нестабильности. На рис. 18.4 показано, что объем производства в ЛПХ вырос уже к 1992 г. на 20% по сравнению с 1989 г. и далее практически оставался неизменным. Производство же в сельхозпредприятиях опустилось до нижней точки к 1996 г. – до 40% от уровня 1989 г. – и далее также почти не изменялось. В то же время доля ЛПХ в валовой продукции сектора с 1998 года постепенно сокращается.

Рисунок 18.4

Индексы физического объема валовой продукции сельского хозяйства по секторам сельского хозяйства (1989=100%) и доля хозяйств населения в валовой продукции сельского хозяйства



Источник: рассчитано по данным Госкомстата РФ.

Табл. 18.5 демонстрирует, что объемы производства основных сельхозпродуктов, производимых в ЛПХ, также выросли с началом реформ, но затем остаются на довольно стабильном уровне (производство картофеля сильно зависит от погодного фактора, по посевам же эта относительная стабильность производства более заметна). ЛПХ

производит в основном не на рынок, а для собственного потребления: денежные доходы от этого производства незначительны, товарность ЛПХ с 1991 г. даже снижается (самая высокая товарность производства в ЛПХ у скота и птицы – 23%²). Иными словами, личное подсобное хозяйство в среднем по стране носит именно подсобный характер и реагирует в большей степени на уровень жизни населения, чем на сигналы рынка.

Таким образом, в ближайшие годы основным производителем в сельском хозяйстве России будут крупные товарные фермы, плантации, ведущие производство на больших массивах арендованной или купленной земли, нанимающие значительное количество рабочей силы. Это ставит острые вопросы в сферах регулирования земельных и трудовых отношений, социального развития села, поддержания конкуренции на агропродовольственных рынках.

Девальвация рубля явилась универсальной защитой отечественного производителя от импорта на ограниченный период. В этих условиях стало ясно, какие сегменты отечественного агропродовольственного сектора смогли выйти на **конкурентный уровень** хотя бы на внутреннем рынке, какие, по всей видимости, уже безнадежно опоздали. Так, многие виды зерновых культур и подсолнечник подтвердили свой экспортный потенциал по молочным продуктам, яйцам, картофелю и овощам Россия вполне может быть самообеспеченной³. С мясными продуктами ситуация сложнее. Если по свинине и птице конкурентоспособность на внутреннем рынке сильно зависит от аграрной политики основных наших торговых партнеров – ЕС и США, то по говядине, скорее всего, придется признать статус ввозящей страны: ценовой разрыв, созданный девальвацией, оказался для этого сегмента слишком кратковременным. При этом конкурентоспособность отечественной мясной продукции, хотя бы и изготовленной из импортного сырья, вполне доказана.

Прояснение конкурентных преимуществ России по отдельным сегментам агропродовольственного сектора позволяет сформулировать, наконец, национальные интересы в области АПК, что необходимо для формирования и внутренней политики, и переговорной позиции при вступлении в ВТО.

Изменение ситуации в агропродовольственном секторе знаменовало собой и **изменение агропродовольственной политики** как на федеральном, так и на региональном уровне. Прежде всего, ушли на второй план вопросы институциональной политики, реформирования сельхозпредприятий, поддержки (неподдержки) фермерства и т.п. На первый план вышли вопросы регулирования рынков, находящихся на стадии становления. Более того, к руководству АПК все более приходят люди, на практике познавшие природу функционирования рынков, понимающие механизмы их регулирования и не в пример предыдущим поколениям руководителей сектора делающие это заметно более эффективно (что вовсе не означает – более рационально). В результате нарастающая склонность к аграрному протекционизму сдерживается только либеральной позицией части правительства.

Вместе с тем в аграрном истеблишменте активно создаются лоббистские институты, представляющие интересы различных групп в АПК. Эти институты начинают влиять на формирование аграрной политики в стране, что становится залогом ее большей сбалансированности и стабильности. Приход крупных инвесторов в аграрный сектор также позволяет надеяться, что и интересы сельского хозяйства (а не только переработчиков и трейдеров) будут присутствовать в этой борьбе интересов. Но это также может стать и фактором дальнейшего роста протекционизма.

² Шмелев Г. Производство сельскохозяйственных продуктов населением России. М., 2002. С. 205.

³ При этом, на наш взгляд, Россия может стать нетто-экспортером картофеля.

В то же время характерной особенностью федеральной агропродовольственной политики России на сегодня является довольно низкий уровень защиты сектора по сравнению с ее основными торговыми партнерами. Стандартные показатели уровня поддержки сельского хозяйства в России значительно ниже и США, и Европейского союза, и основных стран Восточной Европы; средневзвешенный импортный тариф по агропродовольственной группе товаров в России ниже, чем в большинстве стран мира (по уровню средневзвешенного импортного тарифа Россия находится на 5 месте с конца списка стран ВТО или вступающих в эту организацию стран). Другая особенность – высокая доля региональных бюджетов в поддержке АПК, составляющая около 70% от консолидированного аграрного бюджета. В структуре бюджетов таких федеративных государств как США и ФРГ доля региональных бюджетов находится на уровне 10%, в Канаде общий уровень расходов на сельское хозяйство и сельское развитие распределяется между федеральным и региональным уровнем примерно поровну.

18.2. Тренды развития российского агропродовольственного сектора на фоне тенденций в других постсоциалистических странах

Для оценки новых тенденций в российском агропродовольственном секторе интересно сравнить эти тенденции с развитием других постсоциалистических стран. Это даст некоторое представление, в какой мере возникший рост связан со специфическим воздействием именно кризиса 1998 г., а в какой мере это отражает общие закономерности переходного периода.

В литературе, посвященной аграрному развитию постсоциалистических стран, уже довольно хорошо описаны факторы, влияющие на это развитие⁴. В частности, выявлено, что развитие сектора в условиях переходного периода в значительной мере определяется так называемыми начальными условиями, которые, в свою очередь, обусловлены типом национальной экономики к моменту начала реформ: была ли страна преимущественно аграрной или индустриальной. Другим значимым фактором развития аграрного сектора является тип выбранных преобразований и их скорость: способы приватизации земли, деколлективизации и пр. Тип аграрной политики, степень закрытости агропродовольственных рынков теоретически должны оказывать воздействие, но пока эти зависимости не выявлены. В то же время, поскольку речь идет о сельском хозяйстве, которое в очень высокой степени зависит от природно-климатического фактора, то динамика его развития не может не определяться и погодным фактором. Все это приводит к очень пестрой картине развития аграрного сектора в постсоциалистических странах с момента начала реформ (*табл. 18.6*).

Таблица 18.6

Темпы роста валовой продукции сельского хозяйства в основных постсоциалистических странах

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
--	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

⁴ Swinnen J.F., Macours K. Patterns of Agrarian Transition. // Economic development and Cultural Change. University of Chicago, 2002. P. 365–394; Eu. Serova. Agri-Food Markets Emerging: Russian Experience. In: Tomorrow's Agriculture: Incentives, Institutions, Infrastructure and Innovation. Proceedings of 24th International conference of Ag. Economics. Ed. by G.H.Peters and Prabhu Pingalli. Ashgate, 2001. P. 163–178; Sedik, D.J., M.A. Trueblood and C. Arnade. Corporate Farm Performance in Russia, 1991–1995: An Efficiency Analysis, Journal of Comparative Economics, 1999. 27(3): 514–533; Lerman, Z. and C. Csaki. Land Reform in Ukraine: The First Five Years. World Bank Discussion Paper 371, The World Bank: Washington D.C., 1997 и др.

Албания	-3,6	-20,1	6,0	14,5	6,5	15,9	1,0	-7,3	3,4	1,5	6,9	0,8
Болгария	-7,8	-7,5	-9,0	-18,1	-2,8	8,2	-15,3	5,3	3,0	1,9	-11,5	0,5
Венгрия	-4,7	-6,2	-20,0	-9,7	3,2	2,6	6,3	-3,8	-2,1	3,9	-5,3	Н.д
Латвия	-10,2	-4,0	-15,6	-22,2	-17,7	-6,1	-6,8	1,0	-9,3	-10,5	4,7	5,3
Литва	-4,4	-5,8	-23,4	-5,4	-20,2	6,0	10,3	6,5	-3,3	-14,6	5,9	-8,5
Польша	-2,2	-1,6	-12,7	6,8	-9,3	10,7	0,7	-0,2	5,9	-5,2	-5,6	Н.д
Румыния	-2,9	0,8	-13,3	10,2	0,2	4,5	1,3	3,4	-7,5	5,2	-14,1	Н.д
Словакия	-7,8	-9,0	-21,7	-8,1	4,8	2,3	2,0	-1,0	-5,9	-2,9	-13,9	Н.д
Словения	3,5	0,4	-10,1	-0,7	20,2	-0,1	0,7	-0,1	2,2	-1,3	2,4	Н.д
Хорватия	Н.д.	Н.д	Н.д	-0,5	-9,4	3,1	0,7	-1,3	20,0	-4,9	-1,2	0,9
Чехия	-2,3	-8,9	-12,1	-2,3	-6,0	5,0	-1,3	-5,1	0,8	0,5	-4,5	2,5
Эстония	-13,1	-5,8	-19,5	-12,2	-12,9	-0,9	-6,3	-1,5	-5,0	-8,2	-1,7	0,2
Белоруссия	Н.д	-5,0	-9,0	4,0	-14,0	-5,0	2,0	-5,0	-0,7	-9,0	9,0	2,0
Казахстан	Н.д	-10,0	1,0	-5,0	-20,0	-23,0	-10,0	-0,8	-18,9	28,9	-4,0	17,0
Россия	-3,6	-5,0	-9,0	-4,0	-12,0	-8,0	-5,0	2,0	-13,2	4,1	7,7	6,8
Украина	Н.д	-13,2	-8,3	1,5	-16,5	-5,6	-9,5	-1,9	-10,0	-6,0	10,0	10,0

Источник: данные ОЭСР.

По совокупности всех перечисленных факторов Свиннен с соавторами в целом ряде работ предлагает кластеризацию всех постсоциалистических стран по типу динамики аграрного сектора. Эти кластеры совпадают с выделенными нами группами стран⁵. Первая группа стран – это страны аграрного типа – Албания, Вьетнам, Китай. Сюда с некоторой степенью условности можно отнести и Румынию. Две другие группы стран относятся к странам преимущественно индустриального типа, но они также распадаются как минимум на два кластера – это страны Центральной и Восточной Европы (за исключением уже перечисленных) и страны бывшего СССР (возможно, за исключением Балтийских стран).

Если посмотреть на динамику развития сектора в этих трех группах стран, то можно увидеть, что она более или менее совпадает (рис. 18.5). При этом нужно отметить, что страны довольно сильно отличаются погодными условиями, и совпадение трендов не может быть полностью объяснено ими.

Как можно видеть из табл. 18.6 и рис. 18.5, динамика аграрного сектора во всех постсоциалистических странах очень неустойчивая, что связано с большим количеством действующих факторов. Однако в аграрных странах в первые годы после начала трансформационного шока, сектор устойчиво растет. В индустриальных странах в первый период наблюдается очень резкий спад, после которого начинается неустойчивый, прерывистый рост. Исследования показывают, в то же время, что в первой группе индустриальных стран в аграрном секторе почти с самого начала начинается рост эффективности использованных производственных факторов, в то время как в индустриальных странах второй группы этот рост отложен на более позднее время. Это связано с более медленным темпом реформ, отставанием в формировании рыночных институтов и инфраструктуры.

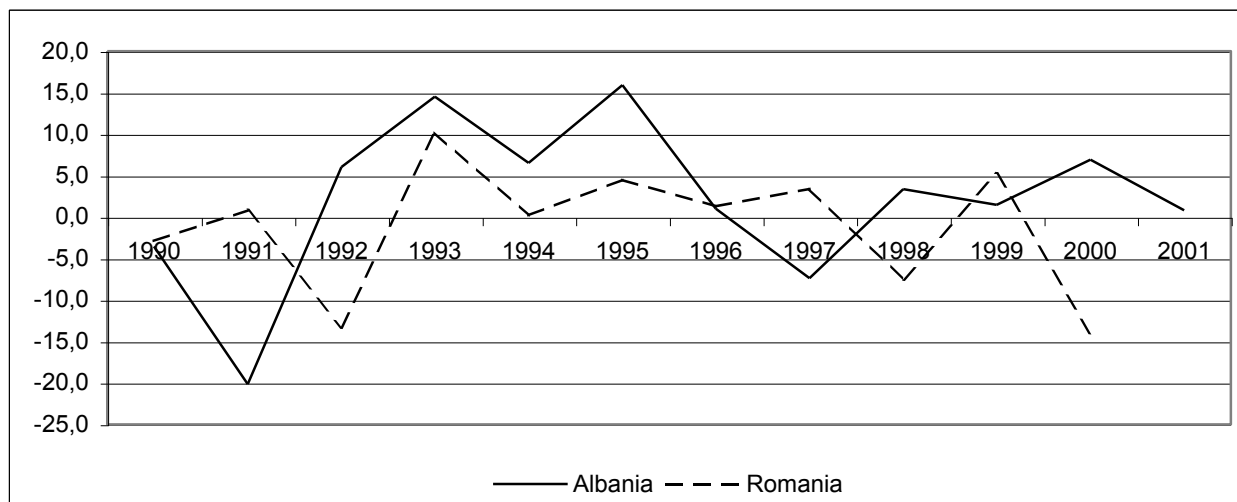
⁵ См.: Экономика переходного периода. М.:ИЭППП, 1998.

Ко второй группе стран относится и Россия. Группа демонстрирует пока более или менее стабильный рост после кризиса 1998 г. Кризис оказал наиболее сильное воздействие именно на эти страны, и, по-видимому, именно он стал мощным толчком к запуску более кардинальных институциональных преобразований, которые в силу политико-идеологических причин были отложены в этих странах.

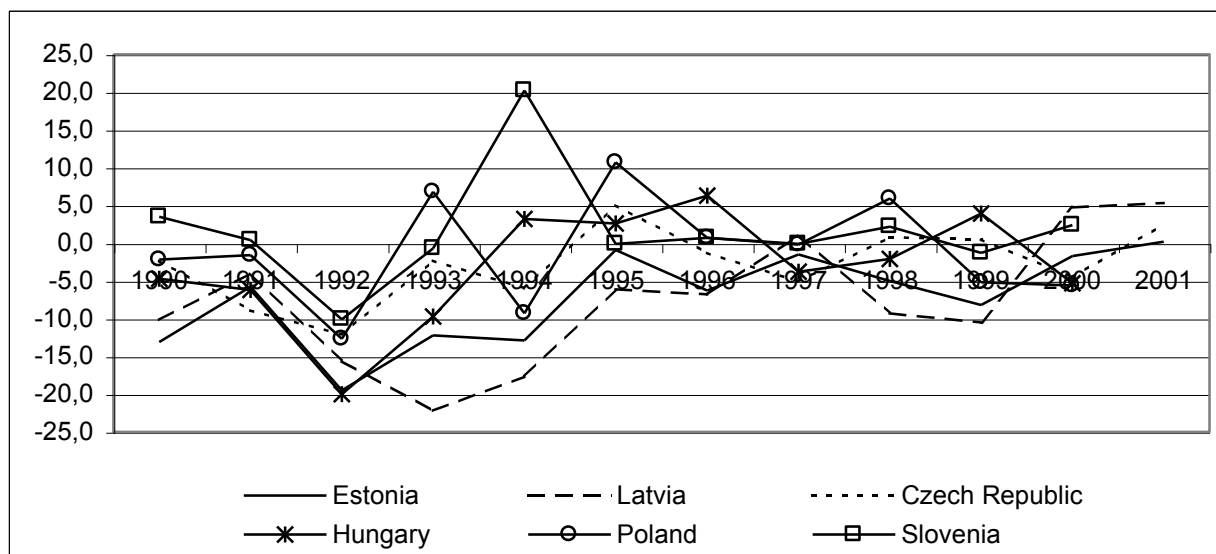
Рисунок 18.5

Группы постсоциалистических стран по типу аграрного развития в переходных условиях

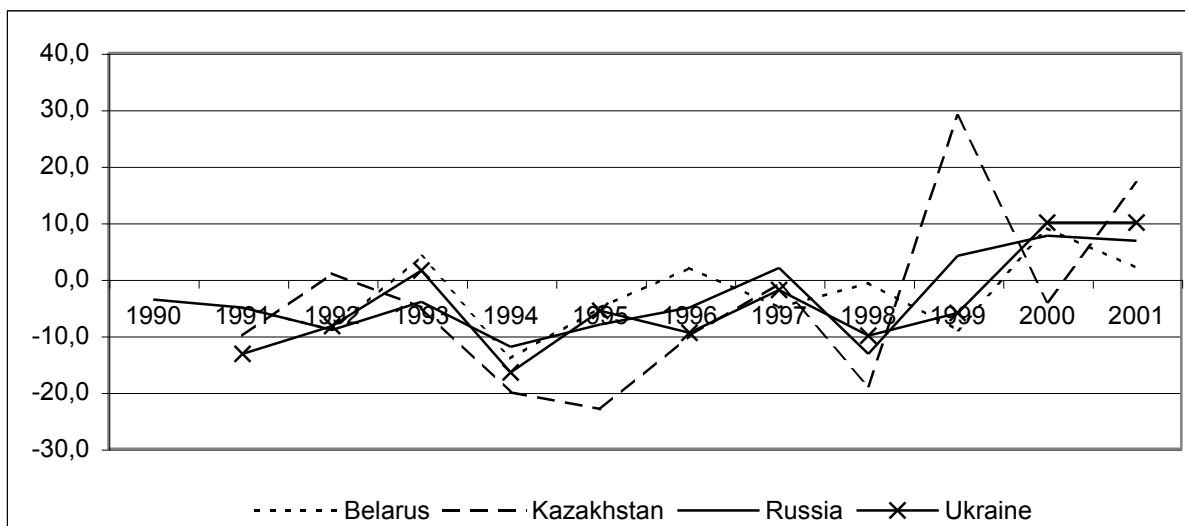
Аграрные страны Темпы прироста валовой продукции сельского хозяйства



Индустриальные страны (1 группа) Темпы прироста валовой продукции сельского хозяйства



Индустриальные страны (2 группа) Темпы прироста валовой продукции сельского хозяйства



Источник: построено по данным ОЭСР.

18.3. Финансовое положение сельского хозяйства

Все годы реформ основной доминантой аграрного развития был финансовый кризис сектора. Падение покупательной способности населения с либерализацией цен, возникновение проблемы «ножниц цен», отсутствие адекватной кредитной системы, нерациональная аграрная политика привели к хронической нехватке финансовых средств в аграрном секторе. До 1999 г. число убыточных хозяйств в отрасли и объем просроченной кредиторской задолженности постоянно нарастали. Государственные субсидии не снижали финансового давления на сельское хозяйство: либо их конечными получателями были не сельхозпроизводители, либо мягкие бюджетные ограничения, создаваемые этими субсидиями, приводили к неэффективному размещению ресурсов в сельском хозяйстве и падению финансовой дисциплины в отрасли.

Начавшийся рост производства привел к росту выручки сектора в целом и снижению уровня убыточности. Как уже отмечалось выше, в аграрное производство пошли инвестиции, что также стало существенным фактором улучшения финансового положения сектора в целом.

Изменилась и программа государственной поддержки сезонного кредита. С самого начала реформ сезонный кредит в сельском хозяйстве по существу представлял собой разные формы распределения бюджетных денег, что приводило к их неэффективному использованию, финансовой безответственности заемщиков, коррупции и нарушениям распорядителей займов и проч. С осени 2000 г. бюджетные средства стали использоваться для субсидирования процентной ставки по кредитам, выданным коммерческими банками. Первый полный год работы по программе субсидирования процентной ставки по банковским кредитам АПК привел к буму кредитования этого сектора. Банковские кредиты АПК в 2001 г. выросли в 6 раз по сравнению с 2000 г. (не самым худшим в этом отношении), при этом совокупный объем кредитов всего банковского сектора в 2001 г. вырос только в 2 раза⁶. Предусмотренные на субсидирование в бюджете средства (1,3 млрд рублей) были полностью израсходованы. 212 банков выдали кредитов на 16,5 млрд рублей более 8000 предприятий АПК.

⁶ См.: Профиль, 2001. № 48. С. 60.

Сектор все более ускоренно освобождается от несостоятельных производителей. На конец 2000 г. производство по делу о несостоятельности было возбуждено в отношении чуть более 1 тыс. сельхозпредприятий и фермерских хозяйств, к маю 2001 г. эта цифра выросла на 26,1% (в целом по делам по несостоятельности в стране – на 25,7%)⁷.

18.4. Изменения в аграрной политике

Новая ситуация в агропродовольственном секторе привела к изменениям и в агропродовольственной политике. Уходят в прошлое проблемы институциональных преобразований, все более в центр внимания правительства становятся проблемы регулирования рынков в АПК. Новый подход был сформулирован в Программе развития АПК на 2001–2010 гг., принятой летом 2000 г. Ряд положений этой программы уже успешно реализован.

Так, уже упоминались позитивные изменения в системе поддержки сезонного и среднесрочного кредита, начали предприниматься шаги в отношении поддержки сельскохозяйственного экспорта, в сельском развитии, принят ряд остро необходимых законов по земельным отношениям, по кредитной кооперации. В то же время аграрная политика государства пока во многом несет на себе нерыночные черты. Остановимся на некоторых негативных моментах этой политики.

1. Государство в центре и на местах по-прежнему формирует государственные и полугосударственные институты для выполнения рыночных функций. Достаточно назвать недавно созданные Россельхозбанк, Росагролизинг, скандально известный своими судебными процессами ГУП «Федеральное агентство по регулированию рынков» и аналогичные структуры в регионах. Все эти структуры подменяют собой коммерческие организации, которые оказываются в неконкурентных условиях при наличии государственных аналогов. Государственные структуры получают, прежде всего, бесплатные оборотные средства, за которые любые коммерческие структуры должны платить. Кроме того, государство осознанно создает монопольные условия для этих структур – например, доступ к федеральному лизингу только через Росагролизинг (пусть даже и с отбором на конкурсе) и т.п. Таким образом, государство, вместо того, чтобы создавать условия для формирования отсутствующих рыночных институтов, создает непреодолимый барьер для их возникновения.

2. В регулировании рынков государство стремится использовать методы, наработанные западными экономистами в последние 70 лет, при этом совершенно не принимается во внимание переходный характер российской экономики. Наиболее показательными примерами в этом ряду являются две программы – компенсация затрат на приобретение минеральных удобрений и интервенции на зерновом рынке

Эффект компенсации затрат на минеральные удобрения

В течение всех лет реформ в федеральном бюджете предусматриваются компенсационные платежи сельхозпроизводителям в размере 30–50% от стоимости закупленных удобрений (в различных формах). Такая форма субсидирования может привести к расширению применения минеральных удобрений только в том случае, если предложение удобрений на внутреннем рынке достаточно эластично, т.е. если растущий

⁷ Христенко А. Практика банкротства сельскохозяйственной организации-должника в случае ареста имущества // Аграрная реформа. Экономика и право, 2001. № 5(17)б. С. 17.

спрос встречает более или менее пропорциональный рост предложения. В российской практике около 80% выпуска удобрений экспортируется, а внутренние мощности используются практически полностью. Чтобы увеличить предложение для внутреннего потребителя компании минеральных удобрений должны либо расширить производство, либо переключить часть реализации с внешнего рынка на внутренний. Расширение производства удобрений сильно ограничено: существующие мощности используются практически полностью, а инвестиций за годы реформ было мало. Так же маловероятно перераспределение предложения с внешнего рынка на внутренний: экспортные поставки осуществляются по длительным контрактам, тогда как решения по дотациям сельскому хозяйству – ежегодные. Риск утратить позиции на мировом рынке при негарантированности спроса на внутреннем слишком велик, чтобы рациональный экономический агент пошел на такое перераспределение.

Таким образом, возросший спрос на внутреннем рынке не находит удовлетворения. При этом на внутреннем рынке в силу дотации возникает дефицит, что, очевидно, должно привести к превышению цены над равновесной.

Эффект интервенций на зерновом рынке

Высокий урожай зерна в 2001 г. привел к определенному падению цен. Казалось бы, в этих условиях государственная интервенция на зерновом рынке вполне оправдана: при падении цены вполне разумно поддержать зернопроизводителей. Но это только на первый взгляд. Зерно было и остается одним из самых рентабельных продуктов сельского хозяйства. Рентабельность кубанских производителей по зерну составляет 300–400%. Падение цены, возможно, снижает прибыльность зерна, но не до такой степени, чтобы сделать его производство низкорентабельным, угрожающим экономическому благосостоянию зернопроизводителей.

Еще один аргумент в пользу интервенций – сезонность зернового производства. Сельхозпредприятия, как правило, вынуждены продавать свое зерно осенью. Статистика свидетельствует, что к декабрю в большинстве сельхозпредприятий зерна уже нет. Прибыль от роста зерновых цен весной, таким образом, достается трейдерам. Попытка равномерно распределить доход от реализации зерна между производителями и трейдерами – вполне приемлемое объяснение государственных закупочных интервенций. Однако интервенции были проведены в конце ноября, когда основная часть зернопроизводителей зерно уже продала. А это значит, что интервенции ориентированы не на сельхозпроизводителей, а на операторов зернового рынка. Кроме того, закупочная интервенция, как бы она ни проводилась, предполагает, что государство закупает все зерно по интервенционной цене. Если рыночная цена устанавливается ниже этой интервенционной, то закупки позволяют ее поднять до установленного уровня (до уровня интервенционной цены). Если рыночная цена устанавливается выше, то тогда государству просто никто не продает. Очевидно, что при такой системе необходимо быть гарантированным от беспрепятственного поступления на внутренний рынок импортного зерна; в противном случае закупленное государством зерно будет замещено импортным и искомого роста цены не произойдет, вся операция будет бессмысленной. Именно так работал механизм гарантированных минимальных цен в ЕС, когда параллельно с интервенционной ценой устанавливался и переменный импортный тариф на регулируемый продукт. В России ничего подобного не предусматривается: механизмы зерновых интервенций разрабатывает МСХ, импортными тарифами ведает Минэкономразвития, и никакой согласованной тактики в этом вопросе пока нет. Будь реально интервенционная цена в 2001 г. установлена на уровне 3000 руб./тонну (а не

2700), казахстанское зерно хлынуло бы в Россию. Если же каким-то способом все же удалось бы с помощью закупочных интервенций поднять внутренние цены на зерно, то пострадали бы российские экспортеры зерна: их товар потерял бы ценовую конкурентность на внешних рынках. Упомянутый европейский механизм на этот случай предусматривал гибкие экспортные субсидии, о которых в России также никто речи не ведет. Проведенные в ноябре 2001 г. закупочные интервенции не оказали желаемого влияния на зерновые цены.

Зерновой урожай 2002 г. вновь оказался довольно высоким, хотя и не рекордным. Высокие переходящие остатки прошлого года, ограниченный рост внутреннего спроса и затрудненный экспорт создали высокое давление на внутреннем рынке зерна: внутренние цены оказались на много ниже мировых. В этих условиях правительство приняло решение о проведении зерновых интервенций второй год подряд.

В отличие от 2001 г. интервенционные закупки осуществляются не только в Москве, но еще в 6 точках. Это является признанием *de facto* децентрализации зернового рынка в стране: увеличение спроса в Центральном регионе не ведет к адекватному росту цен в других регионах. Был упрощен ряд процедур интервенционного механизма, значительно увеличена сумма расходов на проведение интервенций. Одновременно с проведением интервенций были введены временные пошлины на ввоз культур, по которым проводятся интервенционные закупки. В остальном механизм был тот же.

Несмотря на некоторое улучшение механизма, в 2002 году они вновь оказались неэффективными. Во-первых, опять они были начаты на растущем ценовом тренде – в конце осени. Однозначного вывода о том, что этот рост стал результатом объявленной меры, сделать нельзя – одновременно начался заметный рост экспорта зерна, что также имело повышательную роль на внутреннем зерновом рынке. Интервенции достаточно четко разделили национальный рынок. Наибольшая активность в ходе торгов наблюдалась в регионах Сибири. Именно здесь торговался основной объем зерна из-за высокого предложением и сложившегося низкого уровня цен. В то же время торги на юге европейской России были достаточно вялыми. Кроме того, это также означает относительно высокие транспортные барьеры для перемещения зерна из восточной части страны (при этом такими барьерами может быть не только и не столько уровень железнодорожных тарифов, но и доступность вагонов, и другие факторы.) В этой связи эффект интервенций в восточной части страны был позитивным. В Европейской части интервенции вряд ли имели какое-либо значение для поддержания цен. Но даже и в Сибири рост цен на вторичном рынке зерна не был транслирован в сельское хозяйство, т.е. эффект поддержки не дошел непосредственно до целевой группы – до зернопроизводителей.

Приведенные примеры - не единственные в ряду неэффективно применяемых субсидий в аграрном секторе страны, можно назвать еще товарные кредиты, сахарные квотные аукционы и пр. Проблема заключается в том, что рынки в АПК пока еще только складываются, они несовершенны, реакции агентов на государственные вмешательства могут быть неадекватными. В этих условиях гораздо более продуктивно было бы не вмешиваться в рыночное саморегулирование, а помогать становлению рыночных институтов и тем самым содействовать приближению рынков к совершенству. Так, например, для повышения зерновых цен внутри страны нужно было бы поддержать зерновой экспорт. Вложения в экспортный портовый терминал оцениваются примерно в ту же сумму, что государство намеревалось затратить на зерновые интервенции. Но эти вложения, в отличие от государственных закупок, работали бы на протяжении многих лет на поддержание зерновых цен, и что также немаловажно, входят в «зеленую корзину» мер Уругвайского соглашения по сельскому хозяйству (т.е. не подлежат сокращению). Сглаживанию сезонности зерновых цен могла бы содействовать система

оперативного мониторинга производства – все участники рынка должны иметь равный доступ к достоверной информации о грядущем урожае, о мировой конъюнктуре⁸.

Третья проблема агропродовольственной политики – это ее оторванность от бюджетного процесса. Несмотря на смену концепции регулирования АПК, структура затрат на сельское хозяйство практически не меняется все 1990-е годы: в структуре субсидий лидируют компенсации затрат на минеральные удобрения, поддержка элитного семеноводства, производства льна и конопли, шерсти. Принятая в 2000 г. Программа развития АПК на среднесрочную перспективу совсем не находит отражения в принимаемых бюджетах. Основными причинами здесь является косность бюджетного процесса в АПК и неадекватность бюджетного классификатора. Эффективности бюджетных расходов на АПК содействовала бы и прозрачность аграрного бюджета – сегодня субъекты рынка слабо представляют, каким образом расходуются бюджетные средства на АПК, и в силу этого не могут оказывать соответствующего воздействия на правительство для корректировки не устраивающих их процессов.

4. В консолидированном бюджете сельского хозяйства около 2/3 составляют средства региональных бюджетов. Иными словами, в финансовом смысле аграрная политика в основном сегодня формируется регионами. Хотя нужно иметь в виду, что сами программы, по которым осуществляется финансирование в регионах в абсолютном большинстве случаев инициированы с федерального уровня. Очень редко в областях разрабатывают полностью самостоятельные программы. Тем не менее поддержка непосредственных сельхозпроизводителей в основном зависит от возможностей регионального бюджета. Это приводит к своеобразным «торговым войнам» регионов. Существовавшие запреты на ввоз-вывоз отдельных видов агропродовольственной продукции в середине 1990-х гг. сегодня по общему признанию участников рынка почти полностью отошли в прошлое. Однако регионы-доноры имеют возможность проводить программы усиленного субсидирования своих сельхозпроизводителей с целью вытеснения из региона (не только собственной территории, но всего экономического района) производителей других регионов. Так, Татарстан и Башкортостан усиленно субсидируют своих производителей молока, ухудшают ситуацию для молокопроизводителей, скажем, Чувашии; Тюменская или Свердловская области активной поддержкой своих птицефабрик вытесняют с рынков соседей. Необходим закон или соглашение субъектов Федерации о возможных мерах поддержки АПК на региональном уровне. Основным вектором такого документа должно стать недопущение разрыва единого экономического пространства страны.

18.5. Вступление в ВТО и возможные последствия для российского агропродовольственного сектора

Последние несколько лет Россия ведет активные переговоры по вступлению в ВТО. Необходимость такого вступления обусловлена задачами интеграции в мировую экономическую систему, создания более благоприятных условий доступа на мировые рынки, элиминирования дискриминации российских экспортеров, привлечения зарубежных инвестиций и технологий в Россию. Процесс присоединения является не только и даже не столько открытием собственных рынков, сколько унификацией внутреннего правового и экономического пространства с мировым.

⁸ Участники рынков уже демонстрируют стремление к самоорганизации. Так, Зерновой союз России разработал собственные правила зерновой торговли для своих членов. Именно такую активность должно всячески поощрять государство.

Еще в середине 1992 г. Россия стала наблюдателем при ГАТТ, формально унаследовав этот статус от распавшегося СССР, который в свою очередь приобрел его в 1990 г. В июне 1993 г. Президент Б. Ельцин передал Генеральному секретарю ГАТТ официальное заявление Правительства России о намерении присоединиться к этой организации. Это положило начало длительному процессу вступления России. В стране была сформирована Межведомственная комиссия по ГАТТ, позднее реорганизованная в Правительственную комиссию по ВТО.

Вопросы поддержки АПК на Рабочей группе по вступлению России в ВТО (учреждена в 1993 г. в Швейцарии) были впервые рассмотрены летом 1997 г. Вопросы внутренней поддержки АПК и доступа на российский агропродовольственный рынок практически постоянно находятся в центре дискуссий в рамках этой Рабочей группы.

Основополагающими документами по сельскому хозяйству в ВТО на сегодня являются три соглашения Уругвайского раунда: Соглашение по сельскому хозяйству, Соглашение о санитарных и фитосанитарных стандартах (СФС) и Соглашение о технических барьерах в торговле (ТБТ).

Соглашение по сельскому хозяйству охватывает три направления: доступ к рынкам, экспортные субсидии и политику внутренней поддержки сельского хозяйства. Требования Соглашения по первому направлению предполагают увеличение доступности рынков страны посредством всеобщей тарификации и снижению уровня тарифов. В отношении экспортных субсидий соглашение требует сокращения как бюджетных ассигнований на субсидирование экспорта, так и физических объемов товаров, экспорт которых субсидируется. Хотя в настоящее время Россия не субсидирует экспорт агропродовольственной продукции, в переговорах с ВТО она настаивает на сохранении этой возможности для ее использования в будущем. Внутренняя поддержка, оказывающая искажающее воздействие на торговлю, также подлежит сокращению в соответствии с Соглашением.

Соглашения СФС и ТБТ противодействуют применению неоправданных мер, связанных с санитарными, фитосанитарными и техническими стандартами. В соответствии с Соглашениями ограничения такого рода не должны играть роль торговых барьеров. Страны, вступающие в ВТО, обязаны провести гармонизацию технических, санитарных и фитосанитарных мер на основе международных норм или собственных стандартов, подлежащих научной оценке, подтверждающей необходимость их применения.

Сельскохозяйственная политика в переговорном процессе сегодня является одним из ключевых вопросов. В России (и не только) сложилось устойчивое мнение, что отечественный аграрный сектор неизбежно проиграет при вступлении страны в ВТО. При этом данный постулат даже не обсуждается, а решается только, в какой мере потери сельского хозяйства будут компенсированы приобретениями в других секторах экономики. На наш взгляд данная позиция не соответствует действительности. Рассмотрим последовательно основания, на которых она базируется.

Предполагается, что аграрный сектор в стране – нетто-импортере продовольствия потеряет от расширения доступа на внутренний рынок продукции с мировых рынков. Это было бы справедливо, если бы внутренний рынок был существенно защищен. Но сегодня в России средневзвешенный импортный тариф по агропродовольственной группе товаров (первые 24 позиции гармонизированного классификатора) – менее 15% в адвалорном исчислении. Только 4–5 стран (Эстония, Новая Зеландия, Австралия и еще несколько подобных) имеют более низкий уровень торгового протекционизма. В этих условиях дальнейшее снижение тарифа уже не может оказать сколько-нибудь заметного воздействия на положение внутреннего производителя.

Второе представление – импортирующая продовольствие страна не получит преимуществ от доступа на рынки продовольствия других стран. Как уже говорилось выше, хотя Россия и остается нетто-импортером агропродовольственной продукции, по ряду товарных позиций она уже стала экспортером. Более того, наши расчеты показывают, что в среднесрочной перспективе рост внутреннего спроса будет достаточно ограничен, а это значит, что основным индуктором роста в агропродовольственном секторе может стать только экспорт. Поэтому для АПК страны облегченный доступ на рынки других стран крайне важен.

Наши исследования показывают, что отечественные экспортеры агропродовольственной продукции страдают сегодня не столько от импортных ограничений других стран, сколько от внутренних российских препятствий разного рода. Часть этих препятствий носит законодательно-нормативный характер. Вступление в ВТО предполагает также гармонизацию многих сторон правовой системы, например, стандартов, и именно это может стать существенным для отечественных экспортеров.

Влияние торговых и технических барьеров со стороны развитых стран на российский агропродовольственный экспорт

Для понимания возможных выгод российского экспортера при вступлении в ВТО интересен вопрос, каковы барьеры в этих странах для российского экспортера

С этой целью в середине 2000 г. в ИЭПП был проведен экспертный опрос основных экспортеров (или потенциальных экспортеров) агропродовольственных товаров. Были опрошены представители агробизнеса России - крупнейшие ассоциации производителей, крупные фирмы агробизнеса, экспертов рынка агропродовольственной продукции (Зерновой, Молочный, Мясной союзы, союзы производителей соков, алкогольной продукции, союз экспортеров агропродовольственной продукции, компания Вимм-Биль-Данн, зерновой холдинг ОГО, Торговая палата России, несколько аналитиков рынка).

Результаты опроса демонстрируют, что российские экспортеры агропродовольственной продукции не сталкиваются с серьезными проблемами технических барьеров со стороны развитых стран.

Требования к маркировке продукции в развитых странах более сложны, чем в России, но экспортеры считают, что с этой проблемой можно справиться при незначительных и временных финансовых инвестициях. Ни один из экспертов не отметил дискриминации российских компаний на рынках развитых стран.

Экспортеры зерна и молочной продукции отмечают, что основным препятствием к доступу на рынки развитых стран для них являются высокие импортные тарифы. Другой внешней проблемой для экспортеров зерна и подсолнечника может стать субсидирование экспорта той же продукции в США и ЕС, что составляет недобросовестную конкуренцию для российских продуктов на рынках третьих стран, в частности в Северной Африке.

Результаты опроса показали, что экспорт агропродовольственной продукции сдерживается в основном внутренними причинами.

Важной проблемой, по мнению экспертов, является проблема негармонизированных стандартов и требований к маркировке продукции. Так, экспортеры зерна отмечали разрыв в отечественных и международных стандартах качества в России (например, некоторые характеристики зерна не контролируются в России, хотя в целом наши стандарты более диверсифицированы и жестки). Зерновые стандарты в наименьшей степени гармонизированы с международными. Зерновой союз состоит из весьма разных по интересам компаний: трейдеров, элеваторов, хлебопекарных предприятий, откормочных предприятий, в незначительной степени представлены

зернопроизводители. Разные группы членов Зернового союза имеют разные интересы в сфере стандартов, и они никак не могут прийти к согласию по концептуальным вопросам стандартизации в зерновом секторе. Правительство не финансирует эту работу в необходимом объеме. Таким образом, многие зерновые экспортеры отметили, что они вынуждены делать дополнительные тесты своего продукта для экспорта за пределы СНГ.

Сдерживает агропродовольственный экспорт также и российское внешнеторговое регулирование. Важной проблемой экспортеров на протяжении всего периода реформ является более высокий транспортный тариф при экспорте продукции. Летом 2001 г. эта проблема стала понемногу решаться правительством.

Следующим препятствием для вывоза продукции является то, что экспортные контракты должны пройти регистрацию, экспортная выручка подлежит репатриации в течение 180 дней, а 75% этой выручки должно быть продано на валютной бирже⁹.

Гармонизация и транспарентность торгового режима и внутренней аграрной политики, к которой должно привести вступление в ВТО, может оказать только самое положительное воздействие на внутренних аграрных производителей.

18.6. Развитие земельных отношений в сельском хозяйстве

Согласно федеральному законодательству практически все виды сделок с сельхозугодиями были разрешены еще с 1993 г. Только в 1998 г. законом РФ об ипотеке было запрещено использовать сельхозземли в качестве залога. Однако оборот земель был крайне вялым.

Начавшийся после 1998 г. рост в аграрном секторе стал естественным импульсом к росту спроса на земельный ресурс и возникновению активного земельного оборота. Это развитие событий подтвердило наш тезис о том, что формирование земельного рынка в сельском хозяйстве страны в 1990-е гг. было связано не с качеством земельного законодательства, что было общепринятой точкой зрения как внутри страны, так и за рубежом, но с отсутствием эффективного спроса на землю как ресурс производства, находящегося в глубоком кризисе. Уже в 1999 г. можно было по косвенным индикаторам зарегистрировать активность на земельном рынке, хотя никаких изменений в законодательстве к этому моменту не произошло.

Главный спрос на землю стали предъявлять те внешние инвесторы, о которых говорилось выше. Компании, идущие в аграрный сектор начали арендовать до 200–300 тыс. гектаров пашни в основных сельскохозяйственных регионах страны. Покупки земли такими компаниями весьма редки: владение огромным массивом земли в ограниченном регионе резко повышает барьер выхода из рынка, так как продать его одномоментно будет крайне затруднительно. Аренда же осуществлялась, в основном, земельными долями. Возникновение интереса к прозрачному и хорошо отрегулированному земельному рынку крупнейших компаний страны сделало принятие нового земельного законодательства вопросом времени. Поэтому если до 1998 года все публичные дебаты вокруг земли носили исключительно политико-идеологический характер, с помощью которого происходила идентификация различных политических сил, то после кризиса эта проблема стала насущной экономически.

В 2001 г. принимается новый Земельный кодекс, из которого сугубо по тактическим причинам исключили вопросы регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения, а через полгода, летом 2002 г., принимается закон об обороте земель сельскохозяйственного назначения.

⁹ На момент проведения опроса еще 75% выручки подлежало обязательной продаже.

Принятие этого закона завершило многолетнюю дискуссию об обороте сельхозземель. Экономические субъекты до принятия закона все время находились в состоянии неуверенности в стабильности сложившихся земельных отношений: в обществе постоянно обсуждался вопрос о допустимости купли-продажи сельхозугодий и исход дискуссии был совсем не ясен. Эта неуверенность становилась существенным лимитирующим фактором развития агропродовольственного сектора. Таким образом, принятие этого закона имеет очень важное стабилизирующее значение. Общество в целом, агенты аграрного рынка получили четкий сигнал о том, что сложившаяся система земельных отношений – надолго.

В то же время принятый закон не делает и не должен был делать революции в земельных отношениях аграрного сектора. Никаких прорывов в аграрном производстве, равно как и резких изменений в аграрной структуре в связи с новым законом ожидать не следует.

Кроме того, закон об обороте сельхозземель вкпе с ранее принятым новым Земельным кодексом кодифицирует, упорядочивает, дополняет пробелы того земельного законодательства, которое сложилось с начала реформ. И в этом второе значение принятого закона.

При обсуждении закона об обороте земли в аграрном секторе сформировался круг наиболее дискуссионных вопросов, которые мы обсудим ниже.

1. В принятом законе собственность нерезидентов *de jure* не разрешена. Иностранцы граждане, лица без гражданства, юридические лица, более 50% капитала которых контролируется нерезидентами, могут иметь сельхозземли только в аренде (сроком до 49 лет). Тем самым дан позитивный сигнал тем, довольно преобладающим в российском обществе гражданам, которые озабочены «скупкой российской земли иностранцами». Иными словами, по совокупности Земельного кодекса и закона об обороте сельхозземель нерезиденты могут владеть землей только в городах и промышленных зонах.

Надо отметить, что почти во всех европейских постсоциалистических странах (за исключением Латвии и Эстонии) собственность нерезидентов на сельхозземли так или иначе ограничена (в странах ОЭСР такие ограничения крайне редки). В этом смысле российский закон не выбивается из общей тенденции переходных стран. В то же время в существующих социально-экономических и правовых условиях России эта норма не будет иметь существенного рестриктивного значения. В ситуации, когда разрешена собственность юридических лиц на земли сельхозназначения, проконтролировать выполнение обсуждаемой нормы почти невозможно: нет механизма эффективного отслеживания аффилированности компаний. С другой стороны, запрет на собственность на сельхозугодья физических лиц станет стимулом к заключению фиктивных браков, как к этому мотивировал институт прописки в советское время. Таким образом, какого-то серьезного влияния это ограничение на *status quo* не окажет.

Другая новелла в законе – определение минимального значения верхней планки, которую субъект Федерации может установить для собственности на землю для одного субъекта. Закон говорит о том, что региональные власти могут (но не обязаны!) установить максимальный предел земли в руках одного собственника, но при этом данный предел не может быть меньше 10% всех сельхозземель административной единицы.

Эта мера имеет явную антимонопольную направленность. В антимонопольном законодательстве России нет ограничений на монополизацию доступа в земле как важнейшему фактору аграрного производства. При низкой мобильности сельского населения в стране отсутствие такого ограничения могло лишить многих потенциальных

аграрных предпринимателей доступа к земельному ресурсу. Закон об обороте сельхозземель, таким образом, восполняет этот пробел.

Наиболее сильное воздействие на агропродовольственный сектор страны окажут нормы закона, касающиеся оборота земельных паев. Речь идет о тех почти 12 млн земельных паев, которые были розданы в ходе реорганизации колхозов и совхозов в 1992–1994 гг. За прошедшие годы уже сформировалась обычная практика оборота этих паев. Более того, в последние 3–4 года земельный оборот в сельском хозяйстве шел, главным образом, путем оборота паев, причем в первую очередь – путем аренды паев.

Новый закон объявляет земельный пай правом в общей долевой собственности с незначительными по сравнению с Гражданского кодекса особенностями оборота.

Первоначальный вариант правительственного законопроекта практически не затрагивал механизм купли-продажи земельных паев, но отменял аренду. Эта норма вызвала наибольший накал дискуссий. Она затрагивала интересы и крупного бизнеса, и интересы фермеров, рост земли которых тоже шел до сих пор в основном за счет аренды паев. Ни один депутатский проект из 5 внесенных в Думу не отменял сложившийся оборот паев, т.е. и депутатский корпус в принципе был против такого подхода.

В ходе доработки законопроекта после первого чтения данные положения стали даже хуже, чем в первоначальном варианте. Во-первых, механизм купли-продажи паев обусловлен такими сложными процедурами, что для сельского жителя это становится почти невозможной сделкой. Для продажи земельного пая его собственник сначала должен оповестить (письменно или через районную газету) всех других сособственников общего земельного массива. Если никто не претендует на этот пай, то владелец пая должен оповестить о желании продать пай местный орган власти. Если и этот орган власти отказался от приобретения, то тогда его можно продать стороннему покупателю, но по цене, не выше объявленной в двух первых оповещениях. Если цена вдруг оказалась ниже, то вся процедура должна повторяться сначала.

Аренда пая в окончательном виде закона не переводится автоматически в трастовый договор, но аренда пая на индивидуальной основе фактически отменена. Если ранее владелец земельного пая мог сдать его в аренду индивидуально, а уж консолидация полученных в аренду паев в одном земельном массиве было задачей арендатора, то сейчас это бремя переложено на владельцев паев. Иначе говоря, до принятия закона арендатор, который хотел взять для обработки массив угодий, мог заключить с каждым владельцем пая индивидуальные договоры и затем потребовать выдел соответствующего участка (или нескольких крупных участков). При этом арендную плату получал каждый собственник пая индивидуально (теоретически, эта плата могла быть разной, хотя на практике такое встречалось редко). По новому закону владельцы паев должны предварительно договориться о совместной сдаче в аренду общего участка, выделить его из землепользования хозяйства и только затем сдать его в аренду от лица всего коллектива. Получателем арендной платы становится весь коллектив.

В чем разница? Прежде всего, при коллективной аренде неизбежно возрастет ее стоимость, т.е. стоимость доступа к земле для аутсайдеров: договоренность с каждым индивидуальным собственником пая при прочих равных условиях ведет к более низкой цене, чем договоренность с коллективом. А это, в свою очередь, означает снижение производительных инвестиций в сельское хозяйство со стороны: внешние для аграрного сектора инвесторы будут вынуждены платить больше за доступ к земле и, соответственно, у них будет меньше оставаться средств для инвестиций в производство. Кроме того, скорее всего такая коллективная аренда будет осуществляться под контролем менеджеров сельхозпредприятий, а это еще больше укрепит их власть по распоряжению не принадлежащей им землей.

Другое последствие – это снижение функции социального буфера, выполняемого до сих пор механизмом аренды пая. Во многих случаях пай даже не сдавался в аренду, а передавался на условиях ренты с пожизненным содержанием. Этот механизм давал, хотя и незначительную, но все же помощь престарелым жителям сельской местности, в значительной мере лишенных основных мер социальной защиты. Такая передача на условиях ренты законом не предусмотрена, а при коллективной аренде доходы каждого арендатора могут быть существенно ниже, чем при индивидуальной аренде (несмотря на то, что общая арендная плата для арендатора будет, скорее всего, выше).

По совокупности всех этих причин данная норма закона будет стимулировать владельцев паев вносить их в уставные капиталы своих родительских сельхозпредприятий: все остальные формы слишком сложны и слишком неэффективны. А это именно тот процесс, с которым реформаторы боролись все годы реформ и о чем тайно мечтала аграрная оппозиция: земля передается в собственность сельхозпредприятий.

Суммируя вышесказанное, отметим, что принятие закона об обороте сельхозземель дало обществу, во-первых, четкий сигнал о долгосрочности стратегии развития частной земельной собственности в сельском хозяйстве, во-вторых, дана правовая база для земельного оборота. К революционным изменениям в аграрном секторе этот закон не приведет, что и не подразумевалось принятием такого нормативного акта. В то же время закон приведет в определенному сокращению инвестиционного потока в аграрный сектор. Также закон снижает степень социальной защищенности сельских жителей (прежде всего, престарелого населения).

18.7. Рост эффективности использования факторов производства в сельском хозяйстве

Удорожание ресурсов в ходе реформ привело не только к декапитализации сектора, но также и к повышению эффективности использования приобретаемых средств производства. Известно, что в советской экономике почти вся годовая программа производства тракторов шла на замещение списываемых тракторов в хозяйствах. Это говорит о малых сроках использования техники в хозяйствах, что, в свою очередь, свидетельствует о низком ее качестве и небрежном использовании. Из поставленных минеральных удобрений реально применялось только 80%, да и внесение происходило самым неэффективным образом, что приводило к потерям до 40% удобрений.

При сокращении посевов с 1991 по 1999 г. на 6%, а валовой сельхозпродукции – на 40%, потребление автобензина за тот же период сократилось на 81%, дизельного топлива – на 74%, электроэнергии – на 51%. Это говорит об их более рациональном использовании в хозяйствах¹⁰.

Коэффициенты использования земли и труда на выпуск единицы валовой продукции слабо росли за годы реформ, в то время, как по таким основным покупным ресурсам, как топливо и удобрения, сокращались. Иными словами, скорость сокращения производства была меньше скорости сокращения объемов применения покупных ресурсов. С той же площади посевов стали получать значительно меньше валовых сборов, так как резко сократили применение удобрений, средств защиты растений, элитных семян, но продолжали затрачивать тот же объем труда, тот же объем затрат

¹⁰ Необходимо также учесть статистический феномен. В статистике использования ГСМ и электроэнергии учитывается потребление в сельхозпредприятиях на производственные нужды. Так как до свыше 50% валовой продукции сектора производится в хозяйствах населения, то используемые в этих хозяйствах ресурсы не учитываются. Поэтому спад в потреблении ресурсов на единицу валовой продукции несколько преувеличен.

ресурса сельскохозяйственной техники и т.д. Таким образом, производство в целом становилось более экстенсивным (табл. 18.7).

Таблица 18.7

Выход валовой продукции на единицу ресурса

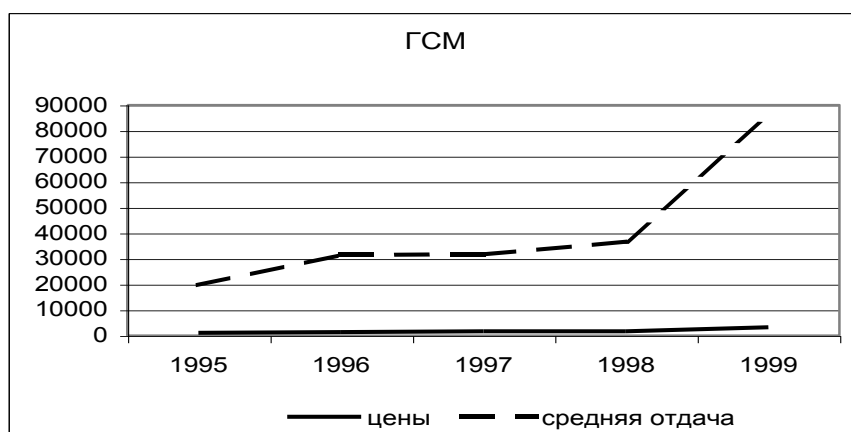
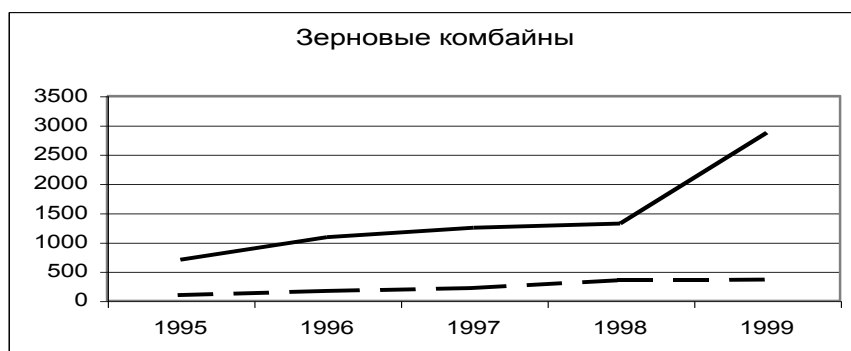
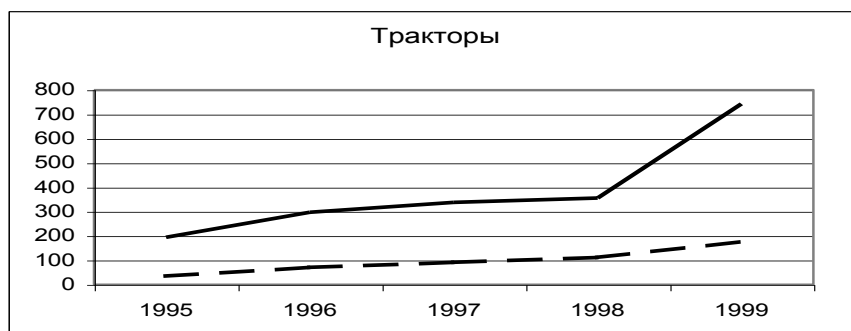
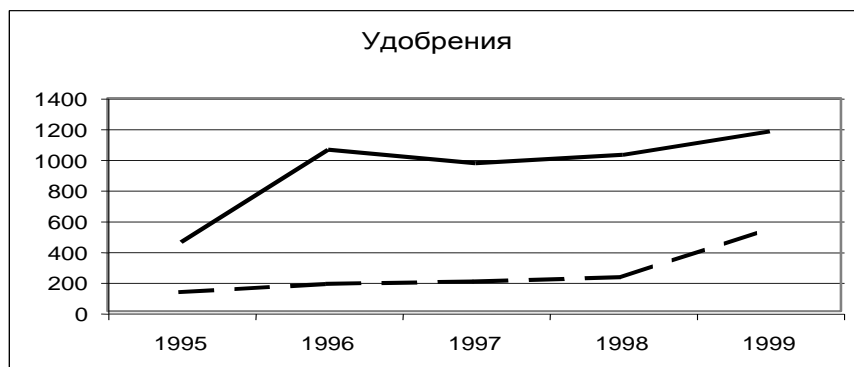
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Занятые, тыс.руб /чел	12,84	13,40	11,76	15,06	12,67	13,11	13,35	10,85	11,69	12,1
Тракторы, млн руб./шт.	0,08	0,09	0,08	0,09	0,08	0,084	0,083	0,067	0,069	0,07
Комбайны, тыс. руб./шт.	0,11	0,15	0,13	0,15	0,14	0,16	0,17	0,12	0,15	0,14
Электроэнергия, руб./кВт.ч	1,59	1,70	1,52	1,79	1,60	1,67	1,81	1,50	1,74	1,63
Диз. топливо, тыс. руб./т	5,77	7,20	8,20	14,10	11,95	13,11	10,87	9,75	11,69	10,6
Бензин, руб./т	10,55	13,20	16,92	29,72	25,72	28,03	27,18	23,97	29,80	29,71
Минеральные удобрения, руб./т	4,19	10,50	12,34	33,61	26,88	26,79	27,01	25,09	25,14	26,13

Источник: рассчитано по данным Госкомстата РФ.

Для оценки эффективности использования ресурсов в аграрном секторе мы также сравнили средние цены ресурсов на рынке (минеральных удобрений, тракторов, зерновых комбайнов и ГСМ) с их средней отдачей, посчитанной как выход валовой продукции сельского хозяйства на единицу примененного ресурса. Для ГСМ применение считалось только по дизельному топливу и бензину, в то время как цена включала и масла. Из рис. 18.6 видно, что в среднем по России во второй половине 1990 годов отдача факторов была существенно ниже их цены, за исключением ГСМ.

Из теории известно, что ресурсы используются эффективно, если предельные издержки равны предельному продукту ($MP=MC$). Для оценки MP и MC необходимо построение производственной функции аграрного производства в России. При построении такой функции для столь обширной территории, каковой является Россия, возникает ряд проблем, например, гомогенности этой функции. На данном этапе исследования мы не готовы решить данную проблему, поэтому мы прибегли к некоторому приближению. Средний продукт фактора (AP) будем считать оценкой предельного продукта (хотя было бы правильным предположить, что $AP>MP$). Цену фактора производства будем считать оценкой предельных издержек (MC). Тогда рис. 18.6 свидетельствует о весьма неэффективном использовании общественных ресурсов в аграрном секторе. При этом нужно осознавать, что окончательного заключения на это счет необходим предельный анализ, который мы планируем осуществить в нашем дальнейшем исследовании.

Рис. 1.
СОПОСТАВЛЕНИЕ СРЕДНЕЙ ЦЕНЫ РЕСУРСА И СРЕДНЕЙ ОТДАЧИ ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ*



*По вертикали: 1) руб. за тонну; 2) и 3) тыс. руб. за единицу; 4) руб. за тонну.

Источник: по данным Госкомстата РФ.

Если бы соотношение цены ресурса и его отдачи было бы прямо противоположным, можно было бы говорить, что ресурсы недоиспользуются. В нашем случае происходит нерациональное перерасходование ресурсов. Такое положение

возможно только при мягких бюджетных ограничениях для сельхозпроизводителей. Ниже мы будем обсуждать программы компенсации стоимости ресурсов в сельском хозяйстве, что продемонстрирует действительно мягкость бюджетных ограничений для сектора.

Ситуация с ГСМ отличается от ситуации с другими рассмотренными ресурсами. Казалось бы, при таком соотношении цены и отдачи можно было бы увеличить применение ГСМ в производстве и увеличить прибыль сектора за счет роста отдачи в большей пропорции, чем издержек. Но здесь, по-видимому, сказывается взаимодополняемость факторов: нельзя увеличить потребление ГСМ при неэффективности дополнительного расширения парка тракторов и комбайнов. При нашем упрощенном подходе к рассмотрению эффективности распределения ресурсов взаимодополняемость, равно как и взаимозамещаемость, ресурсов не рассматривается.

Очевидно, ужесточение бюджетных ограничений для производителей приведет к более рациональному использованию ресурсов, но это также приведет и к сокращению производства. Х.Либенштейн писал в своей знаменитой статье об X-эффективности, что улучшение эффективности распределения ресурсов приводит, как правило, к весьма незначительному росту производства¹¹. В нашем случае это приведет даже к падению производства. Но отсюда следует вывод о необходимости повышения X-эффективности, что может быть достигнуто изменением самой производственной функции, ростом технической эффективности производства, изменением менеджмента и проч.

18.8. Социальные проблемы села в связи с новым этапом развития аграрного сектора

Сельское население составляет около 27% всего населения страны, и в последнее десятилетие принципиальных изменений в этой доле не произошло. В самом начале 1990-х гг. наблюдался рост и абсолютной и относительной численности сельского населения¹², но затем эта тенденция сошла на нет.

Современное сельское население стремительно стареет. Во-первых, рождаемость в сельской местности падает более быстрыми темпами, чем в городе. Это закономерный процесс развития общества: рождаемость падает во всех развитых странах. Во-вторых, при низкой рождаемости не прекращается миграция молодежи в города: согласно обследованиям до 40% мигрантов из сельской местности в 1990-е гг. – это молодежь до 30 лет.

В результате этих двух тенденций старение сельского населения: доля лиц старших возрастов в сельской местности составляет сегодня более 23% (в 1989 г. – 22%). Доля старшего населения в городах – почти 20%. Но при этом старение в городах в пореформенное время идет более быстрыми темпами: в 1989 г. старшее поколение составляло в городах только 17%.

На селе (с 1960-х гг.) более высок коэффициент смертности. Смертность в сельской местности в значительной мере связана с травмами, несчастными случаями, отравлениями, т.е. с причинами, свидетельствующими о социальном неблагополучии.

¹¹ *Harvey Liebenstein. Allocative Efficiency vs. «X-Efficiency». American Ec. Review. Vol. 61. June, 1966. P. 392–415.*

¹² Причины этого роста были многообразны. Во-первых, произошел чисто статистический пересмотр классификации поселков городского типа и сельских поселений, что увеличило численность сельских жителей. Во-вторых, в этот период шла активная миграция из бывших республик СССР в Россию, а мигранты чаще всего поселялись в сельской местности. В-третьих, наблюдалась и миграция городских жителей в село, что всегда происходит в периоды социальной нестабильности.

Таким образом, демографическим фоном проводимых аграрных реформ стало стареющее, с низким потенциалом социальной мобильности сельское население. В результате, многие меры аграрных реформ, довольно успешно зарекомендовавшие себя в странах Восточной и Центральной Европы, в России оказывались низкоэффективными. Так, малочисленность фермерского сектора в России определяется многими причинами политического, экономического, правового характера. Но не последнюю роль в этом и сыграло и качество сельского населения.

Реформы не только проходили в специфических демографических условиях, но и сами также влияли на социальную ситуацию в сельской местности. Некоторые направления этого воздействия рассмотрены ниже.

В условиях рыночной экономики, падение спроса и производства означает, что часть регионов, в советское время производивших сельскохозяйственную продукцию, становятся маргинальными в аграрном смысле: аграрный потенциал этих территорий не позволяет производить здесь продукцию с нормальной прибылью, и соответственно, сельскохозяйственное производство коммерческого типа на этих территориях будет умирать с той или иной скоростью.

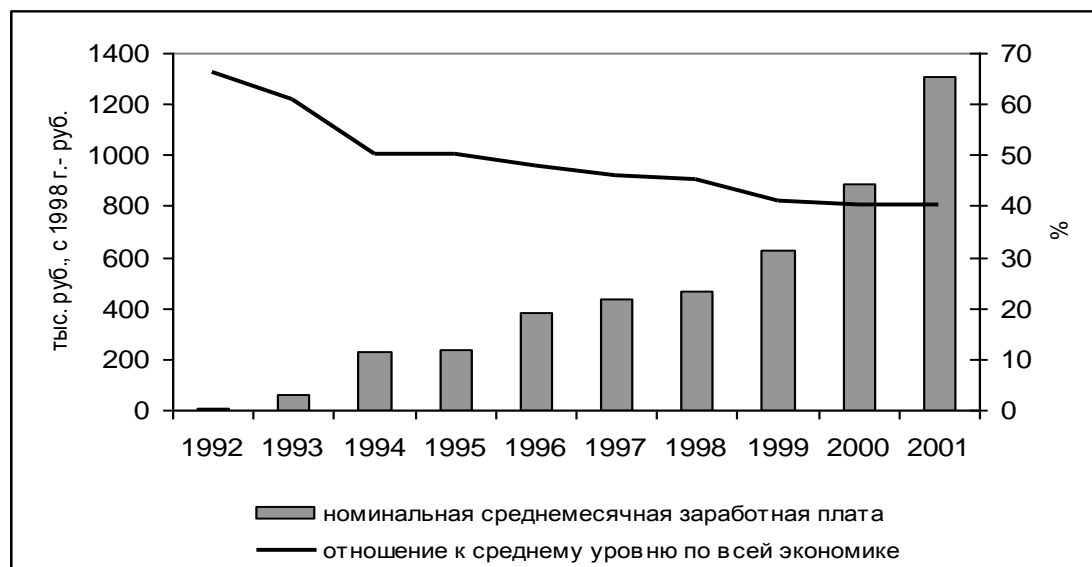
Безусловно, с ростом экономики России реальные доходы населения будут увеличиваться, а с ними вместе будет расти и спрос на продовольственные товары. Однако, во-первых, рост реальных доходов не будет в ближайшей перспективе настолько быстрым, чтобы пришлось вводить в производство маргинальные территории. Во-вторых, регионы с высокими относительными преимуществами в аграрном производстве за это время реструктурируют производство, увеличат эффективность, поэтому возрастающий спрос может быть удовлетворен за счет основных производителей (если не рассматривать перспективу роста импорта). В этой связи можно сделать вывод о том, что значительная часть регионов России в ближайшие десятилетия сохранит свою маргинальность в смысле аграрного производства. Это означает, что сельское население в таких регионах будет вынуждено либо мигрировать, либо переориентироваться на несельскохозяйственную занятость. В основном речь идет о северных регионах страны.

Сокращение коммерческого сельскохозяйственного производства привело к возникновению проблемы не только «лишних» сельскохозяйственных территорий, но и «лишней» рабочей силы в регионах основного агропродовольственного производства. При почти двукратном падении валовой продукции сельского хозяйства численность занятых в этом секторе за тот же период не только не сократилась, но даже в начальный период реформ несколько росла¹³.

При всей неопределенности статистического учета в этой области, тем не менее, можно сказать, что сельхозпредприятия не сокращают своих работников даже при падении сбыта. Это находит отражение в резком падении относительной заработной платы в сельском хозяйстве (рис. 18.7). Ошибка! Источник ссылки не найден. Рисунок 18.7

¹³ Статистика занятости в сельском хозяйстве крайне недостоверна и методологически сомнительна, однако для оценки трендов она вполне пригодна.

Динамика заработной платы и ее относительной величины в сельском хозяйстве, 1991–2000 гг.



Источник: по данным Госкомстата РФ.

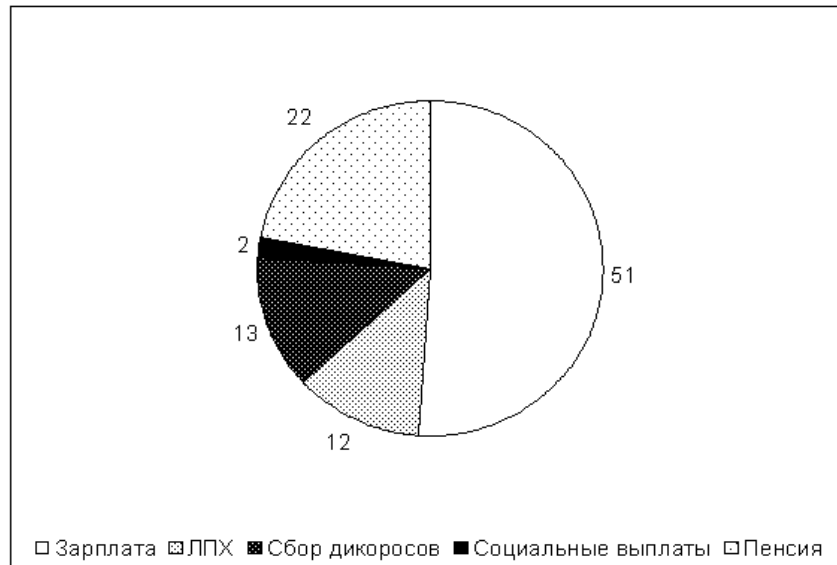
Характерно, что падение относительной заработной платы в сельском хозяйстве было особенно резким тогда, когда шел рост занятости в сельском хозяйстве и, наоборот – сокращение занятости в сельском хозяйстве замедлило тенденцию сокращения относительной заработной платы в аграрном секторе.

Специфика российской сельской занятости заключается в том, что долгие годы она была ориентирована исключительно на аграрное производство и связанные с ним отрасли; других источников занятости в сельской местности не было и пока нет. При падении реальных доходов сельского населения стали сокращаться и те рабочие места, которые были – в первую очередь, в сфере услуг. Поэтому менеджеры сельхозпредприятий вынуждены держать избыточные рабочие руки для поддержания социального мира в сельском социуме и выплачивать низкую заработную плату, которая по существу является средним между оплатой труда и пособием по безработице для избыточных рабочих рук. При этом со временем такая микширующая роль традиционных сельхозпредприятий начинает уменьшаться, судя по сокращению аграрной занятости.

Но даже и тогда, когда происходит сокращение числа занятых на традиционных предприятиях, освободившиеся люди основным источником существования видят только личное подсобное хозяйство, т.е. сельскохозяйственное производство, спрос на продукцию которого и так ограничен. Поэтому ЛПХ не дает заметного денежного дохода, является в основном источником самообеспечения продовольствием, но не денежных средств.

Другим наиболее распространенным источником доходов для сельского населения в маргинальных регионах является сбор дикорастущих плодов и грибов (рис. 18.8).

Лодейнопольский район Ленинградской области: структура доходов сельских жителей в 1999 г.



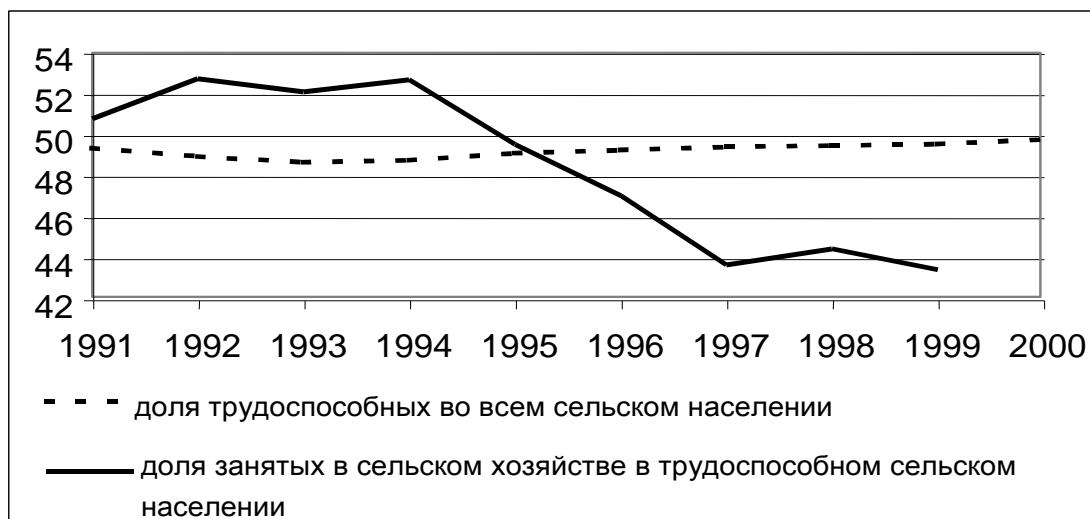
Источник: Г.А. Родионова. Сельская бедность в России // Мир России, 2000. № 3.

В регионах, оказавшихся маргинальными в аграрном смысле, но имеющих другие развитые отрасли, население уходит на предприятия в этих отраслях. Так, в ряде районов Пермской области часть сельского населения работает в нефтяной промышленности, на близлежащих курортах. В регионах же, где такой возможности нет, идет люмпенизация сельского населения.

Из рис. 18.9 видно, что доля трудоспособного сельского населения несколько возрастает в последние годы, но доля сельского населения, занятая в аграрном производстве, резко сокращается с середины 1990-х гг. Менеджеры уже не в состоянии сохранять прежнюю численность. Но освобождающаяся масса сельского населения не находит других источников доходов, о чем свидетельствует доля безработных, доля занятых в ЛПХ.

Рисунок 18.9

Динамика доли трудоспособного сельского населения и доли трудоспособного населения, занятого в сельском хозяйстве, 1991–2000 гг., %

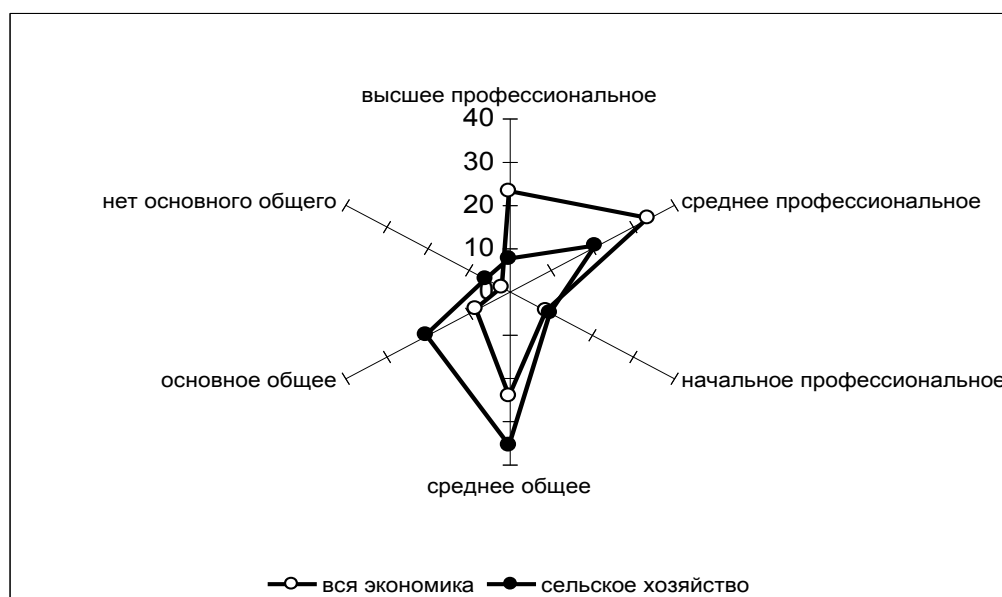


Источник: по данным Госкомстата РФ.

Одним из следствий реформ стало падение квалификации работников основных рабочих специальностей: на фоне общей безработицы в стране в последние годы растет число вакансий на рабочие места. В сельском хозяйстве, в условиях резкого сокращения относительной заработной платы, эта тенденция особенно заметна. Доля лиц с высшим образованием среди занятых в аграрном производстве наименьшая среди отраслей народного хозяйства, в то время как доля лиц с основным общим образованием или без такового наибольшая (рис. 18.10).

Рисунок 18.10

Распределение занятых по уровню образования в сельском хозяйстве и в экономике в целом, 2000 г.



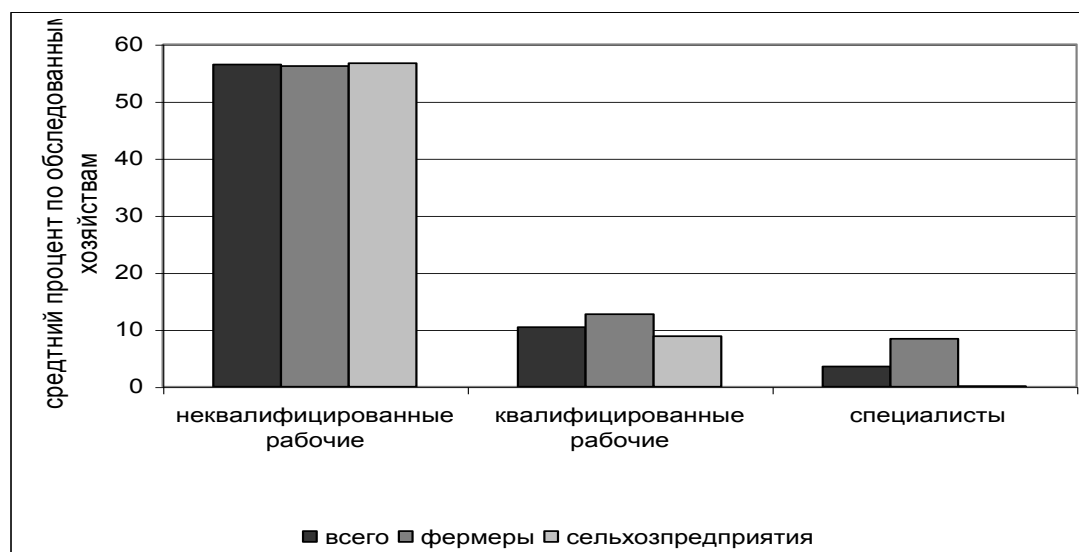
Источник: по данным Госкомстата РФ.

Если в 1987 г. 99% руководителей хозяйств имели высшее или среднее специальное образование, то сегодня значительная часть руководителей не имеет его.

Более того, обследования показывают, что конвенционные сельхозпредприятия и фермеры предъявляют спрос в основном на низкоквалифицированную рабочую силу (рис. 18.11).

Рисунок 18.11

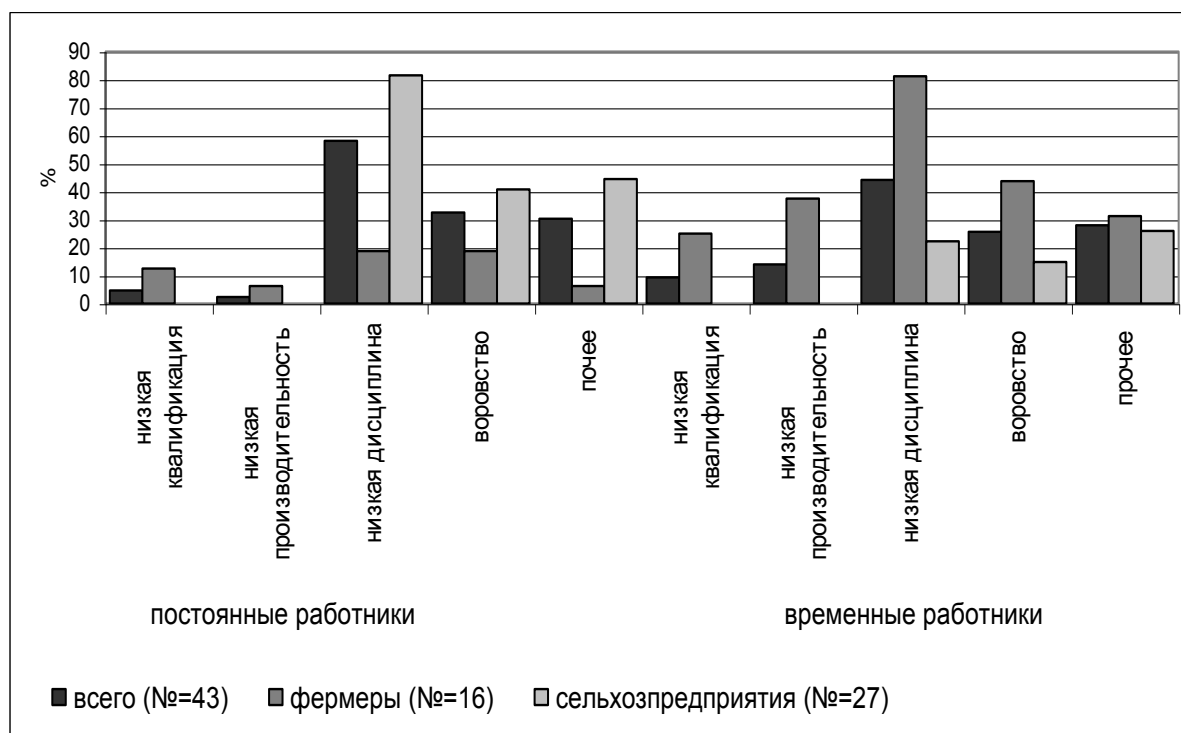
Квалификация работников, привлекаемых на временную работу сельхозпредприятиями и фермерскими хозяйствами*



* Результаты обследования, проведенного в 2001 г. в Псковской, Ростовской и Тамбовской областях в 32 сельхозпредприятиях и 23 фермерских хозяйствах. Обследование проведено ИЭПП при финансовом содействии фонда Сороса.

Другим индикатором спроса на квалифицированную рабочую силу в сельском хозяйстве может служить распределение причин увольнения работников (рис. 18.2). Как видно из данных обследования основными требованиями к работникам являются дисциплинарные, а не квалификационные. Иными словами, в сложившихся условиях основная масса сельхозпроизводителей не предъявляет спроса на обученных работников.

Распределение причин увольнения сельскохозяйственных работников



№ – число хозяйств данного вида, ответивших на данный вопрос.

Среди «прочее» чаще всего упоминалось пьянство.

Источник: результаты обследования, проведенного в 2001 г. в Псковской, Ростовской и Тамбовской областях в 32 сельхозпредприятиях и 23 фермерских хозяйствах. Обследование проведено ИЭПП при финансовом содействии фонда Сороса.

18.9. Перспективы развития агропродовольственного сектора

Ситуация в агропродовольственном секторе в ближайшие годы будет определяться двумя противоположными тенденциями. Одна будет знаменовать сокращение факторов роста сектора последних трех лет, другая будет связана с накоплением положительных факторов и мотивацией дальнейшего роста.

Можно предвидеть ряд трудностей. Во-первых, при сохраняющихся тенденциях будет полностью исчерпан потенциал импортозамещения и станет ясно, по каким продуктам России имеет реальные относительные преимущества на мировом рынке. Во-вторых, реструктуризация долгов приведет к волне банкротств в сельском хозяйстве. Очищение сектора от заведомо слабых производителей в конечном итоге даст положительные результаты. Но в начальный момент, скорее всего, произойдет снижение объемов производства. Кроме того, в отсутствие сколько-нибудь внятной политики развития сельской местности возможно увеличение социальной напряженности в регионах массовых банкротств сельхозпредприятий.

В то же время положительные результаты с/х производства 2001 и 2002 гг. заложили некоторую базу для улучшения ситуации в будущем. Улучшение финансового

положения аграрного сектора позволяет несколько усилить техническое обеспечение предприятий. Реструктуризация долгов в сельском хозяйстве может способствовать дальнейшему увеличению банковского участия в финансировании сектора, расширению финансового лизинга.

Баланс названных двух тенденций будет определяться экстерналиями – погодными условиями, макроэкономическими индикаторами (в первую очередь, ростом реальных располагаемых доходов населения), конъюнктурой мировых сырьевых рынков и др.