

# **Институт экономики переходного периода**

103918, Россия, Москва, Газетный переулок д. 5

Тел./ факс 229 6596, [www.iet.ru](http://www.iet.ru)

---

## **Аграрная реформа в странах с переходной экономикой**

**Авторы:**

**Е. Серова,  
И. Храмова,  
Н. Карлова,  
Т. Тихонова**

**Москва  
Март 2000**

## Содержание

I. Аграрные реформы в странах с транзитной экономикой	4
1. Содержание аграрных реформ в постсоциалистических странах .....	4
2. Аграрные и индустриальные страны: различие в аграрных реформах.....	5
3. Различные способы реорганизации сельхозпредприятий .....	7
4. Агропродовольственная политика: от либерализации к новому протекционизму.....	10
5. Развитие торговых отношений и интеграционных процессов.....	15
6. Результаты реформ в агропродовольственном комплексе .....	17
II. Современное состояние агропродовольственного сектора и первоочередные задачи аграрной политики в России	19
1. Введение .....	19
2. Результаты реформ.....	20
2.1. Причины спада в агропродовольственном секторе .....	20
2.2. Структура сельского хозяйства .....	22
2.3. Рыночная адаптация сельского хозяйства .....	30
2.4. Развитие рынков продукции, факторов производства и труда в сельском хозяйстве .....	36
2.5. Развитие пищевой и перерабатывающей промышленности .....	44
3. Особенности сформировавшейся аграрной политики.....	46
4. Российская аграрная реформа в общественном мнении .....	51
5. Влияние кризиса 1998 года на агропродовольственный сектор.....	54
5.1. Сельскохозяйственное производство .....	56
5.2. Структура сельскохозяйственного производства.....	58
5.3. Пищевая промышленность .....	59
5.4. Внешняя торговля агропродовольственными товарами.....	61
5.5. Изменения на агропродовольственных рынках .....	66
6. Задачи современной аграрной политики.....	68
6.1. Расширение рынков сбыта агропродовольственной продукции .....	70
6.2. Улучшение конкурентной среды на агропродовольственных рынках	70
6.3. Усиление правовых гарантий для субъектов агропродовольственных рынков .....	71
6.4. Стимулирование инвестиционной активности в АПК .....	71
6.5. Реформа налогообложения в сельском хозяйстве.....	71
6.6. Фонд льготного кредитования сельского хозяйства .....	72

6.7. Программы социального развития сельской местности.....	72
7. Обсуждение некоторых предложений в области агропродовольственной политики в России .....	72
7.1. Государственный агропромышленный банк .....	72
7.2. Фонд поддержки сельскохозяйственного кредита.....	73
7.3. Единый сельскохозяйственный налог и другие предложения по совершенствованию налоговой политики в сельском хозяйстве .....	74
8. Использованная литература .....	80
9. Список таблиц.....	81
10. Список рисунков.....	83

# **I. Аграрные реформы в странах с транзитной экономикой**

## **1. Содержание аграрных реформ в постсоциалистических странах**

Составной частью преобразований в постсоциалистических странах были аграрные реформы. Насущность этих реформ была обусловлена двумя основными причинами. Во-первых, важная роль АПК в национальных экономиках и неадекватность сложившейся структуры требованиям новой макроэкономической ситуации, высокая дотационность сектора в большинстве стран, производственная неэффективность. Во-вторых, потеря продовольственных рынков внутри социалистического лагеря, прежде всего в СССР.

Традиционно агропродовольственный сектор в странах социалистического лагеря играл более значительную роль в национальных экономиках, чем в развитых странах ОЭСР (Таблица 1). В странах ЦВЕ и в СССР в последние предреформенные годы аграрный сектор довольно весомо поддерживался государственными субсидиями. В то же время государственная идеология всех стран исходила из устойчиво низких цен на продовольствие при низких заработных платах населения, поэтому потребление базовых продуктов питания также значительно дотировалось. В аграрных странах социалистического лагеря наоборот - сельское хозяйство было источником ресурсов для развития национальной индустрии, оставаясь довольно отсталым сектором экономики. За исключением Польши и Словении\* социалистические страны имели «социалистическую» структуру сельского хозяйства - коллективные и государственные, крупные сельскохозяйственные предприятия. Основная часть аграрной продукции закупалась и распределялась государством, перерабатывающая промышленность, равно как и все другие отрасли I и III сферы АПК, находились в государственной собственности. Производство, распределение и даже потребление агропродовольственной продукции было под контролем государства.

Неэффективность аграрного сектора была многолетней проблемой практически всех социалистических стран, решить которую были призваны перманентные «совершенствования хозяйственного механизма АПК».

Еще одним важным фактором развития агропродовольственного сектора в социалистическом лагере было существование СЭВ (Совет Экономической Взаимопомощи) - замкнутого экономического рынка социалистических стран, в рамках которого была создана особая система распределения международного труда и осуществлялись основные поставки продукции стран друг другу по искусственным ценам. Агропродовольственный сектор большинства стран ЦВЕ был ориентирован на емкий продовольственный рынок СССР. Так, поставки в страны СЭВ составляли до 80% агропродовольственного экспорта Болгарии, 46% Румынии, 36% Чехословакии, 28% Венгрии (1989 г.). Начало макроэкономических реформ в странах ЦВЕ в 1989 г., распад СЭВ, а затем и СССР привели к резкому изменению положения агропродовольственного сектора, что также обусловило необходимость его реформирования в соответствии с новыми условиями.

Поэтому целью реформ в аграрном секторе переходных экономик являлось создание рыночно ориентированного сектора, его приспособление к новой макроэкономической ситуации. В этой связи решались три главные задачи:

---

\* В Польше и Словении все годы социализма сохранялось мелкое частное крестьянское хозяйство как основной сельскохозяйственный производитель.

- структурная перестройка сектора, приватизация земли и реорганизация сельскохозяйственных производственных единиц;
- создание новой рыночной инфраструктуры сектора, приватизация в восходящем и нисходящем секторах АПК, либерализация рынков;
- формирование адекватной государственной агропродовольственной политики.

Все три задачи тесно взаимосвязаны и требуют одновременного решения. Значительное продвижение по пути решения одной из них не может компенсировать отставание в решении двух других. Кроме того, аграрные преобразования очень сильно зависят от общей макроэкономической ситуации в стране - без экономической стабилизации прогресс на пути аграрных реформ невозможен.

## 2. Аграрные и индустриальные страны: различие в аграрных реформах

Результативность аграрных реформ в постсоциалистических странах существенно зависела от того, является ли экономика страны преимущественно аграрной или индустриальной.

Аграрные страны характеризуются высокой долей сельского хозяйства в ВВП, преобладанием сельского населения в общей численности населения, низкими технологиями в аграрном производстве, относительно низким уровнем продовольственного потребления и соответственно высоким уровнем расходов населения на продукты питания (Таблица 1). Кроме того, в аграрных экономиках происходит изъятие средств из сельского хозяйства в пользу развивающейся промышленности. Среди постсоциалистических стран к аграрным экономикам можно отнести Албанию, Вьетнам, Китай, Румынию и некоторые другие страны.

Таблица 1. Характеристики некоторых постсоциалистических стран

	Год	Доля сельского хоз-ва в:		Доля расходов на продукты питания в общих расходах населения
		ВВП	занятых	
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	36,1
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	27	60	55,7
Китай	1990	13,7	28,2	48,0

\* - включая напитки и табак

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

Для аграрных стран простое распределение земель в пользу семей ведет к немедленному росту как валовой продукции сельского хозяйства, так и душевого потребления продуктов питания (для роста валовой продукции сельского хозяйства (см. спад производства произошел и в Словакии с ее доминирующими крупными предприятиями, и в Латвии с доминирующим фермерским хозяйством, в Венгрии с ее компенсационной земельной реформой и в России с паевой реформой).

Таблица 2). Действительно, низкие технологии в коллективных хозяйствах не создают экономию на масштабе производства, но коллективная форма обуславливает потерю в мотивации труда. Распределение земли между семьями в этом случае не нарушает сложившихся технологий, но существенно повышает мотивацию работников. В результате простое распределение земли ведет к немедленному росту производства. При этом неважно, приватизировалась земля, как в Албании или Румынии, или передавалась в пользование как в Китае или Вьетнаме.

С другой стороны, так как основная часть населения живет в сельской местности и занята в сельском хозяйстве, а подавляющая часть оборота аграрной продукции замкнута на местные рынки, рост аграрного производства означает и рост среднедушевого потребления продуктов питания в стране в среднем.

Наконец, устранение таксации сельского хозяйства в пользу городской экономики, которое происходило с началом реформ, также содействует экономическому подъему с началом земельного передела.

Позднее эти страны неизбежно столкнутся с необходимостью более глубокого реформирования агропродовольственного сектора – формирования рыночной инфраструктуры, правового обеспечения прав собственности и т.д., но на первом этапе преобразований они демонстрируют заметный рост в ответ на первые шаги реформ.

Для преимущественно индустриальных экономик совершенно недостаточно только земельного передела для эффективных аграрных реформ, уже на начальной стадии преобразований они сталкиваются с огромным количеством проблем, ведущих к резкому падению предложения, и спроса в агропродовольственном секторе. Раздел крупных хозяйств на более мелкие (семейные или нет) ведет к созданию мотивационного механизма, но сопровождается потерей экономии на масштабе производства, так как технологии аграрного производства более развиты и неприспособлены для мелких размеров ведения хозяйства. Баланс мотивационного выигрыша и потери на масштабе производства не всегда оказывается положительным. Адаптация технологий при радикальной смене аграрной структуры требует времени, а в это время, как правило, идет падение объемов производства.

Основная часть населения проживает в городах, а это значит, что продовольственное снабжение требует развитой рыночной инфраструктуры, способной эффективно доводить продукцию от поля до потребителя. В рамках централизованно планируемой экономики распределительные функции выполняло государство и не существовало рыночной инфраструктуры, которая не может возникнуть в одночасье. Это означает, что даже существующий рост в аграрном производстве не всегда в этих условиях означает рост продовольственного потребления: продукция просто не попадает к городскому жителю.

И, наконец, во всех индустриальных странах социалистического лагеря начало реформ было сопряжено с отменой или существенным снижением субсидий сельскому хозяйству, что, несомненно, ухудшило положение сектора.

Таким образом, преимущественно индустриальные экономики с началом аграрных реформ сталкиваются с резким падением валовой продукции сельского хозяйства. При этом результат не зависит от способа институциональных преобразований: спад производства произошел и в Словакии с ее доминирующими крупными предприятиями, и в Латвии с доминирующим фермерским хозяйством, в

Венгрии с ее компенсационной земельной реофрмой и в России с паевой реофрмой.

Таблица 2. Индексы валовой продукции сельского хозяйства в некоторых странах с переходной экономикой

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Болгария	0,8	-6,6	4,5	-12,9	-18,3	6,8	15,4	-13,1	30,2	-6,2
Венгрия	-1,8	-4,7	-6,2	-20,0	-9,7	3,2	2,6	4,9	-0,6	-0,3
Латвия	3,9	-10,2	-3,9	-15,6	-22,4	-20,6	-6,0	-7,4	-2,4	-4,0
Литва	1,5	-4,4	-5,8	-23,5	-5,4	-20,2	6,0	10,3	6,5	-3,3
Польша	1,8	-5,5	-1,6	-10,7	8,0	-10,8	16,3	-8,9	-0,7	3,8
Россия	1,7	-4,6	-4,5	-9,4	-4,6	-12	-8	-7	1,4	-12
Словакия	0,6	-7,1	-7,0	-12,8	-7,2	9,3	2,1	4,1	-0,8	-3,1
Словения	-0,7	3,5	0,4	-5,5	-1,0	9,1	1,3	1,1	-2,6	2,1
Хорватия	4,0	-3,0	-5,0	-5,0	-5,0	-3,0	0,7	1,2	2,1	-1,4
Чехия	2,3	-2,3	-8,9	-12,1	-2,3	-6,0	5,3	-0,9	-5,9	5,8
Эстония	7,5	-13,1	-5,8	-19,5	-12,2	-12,9	-0,9	-6,3	-1,5	-0,5
Албания	6,5	-2,0	-17,4	17,1	18,6	8,3	13,2	3,3	1,0	6,0
Китай	н.д.	7,7	3,8	5,0	9,1	6,2	6,8	5,3	6,4	-0,4
Румыния	-5,1	-2,9	0,8	-13,3	10,2	0,2	4,5	1,8	1,6	-6,2

Источник: Данные ОЭСР

спад производства произошел и в Словакии с ее доминирующими крупными предприятиями, и в Латвии с доминирующим фермерским хозяйством, в Венгрии с ее компенсационной земельной реофрмой и в России с паевой реофрмой.

Таблица 2 показывает, что аграрные страны имеют рост сельского хозяйства с началом реформ, в то время как индустриальные страны – падение. Способ реформирования при этом не имеет значения.

### 3. Различные способы реорганизации сельхозпредприятий

В большинстве переходных стран эпоха коллективного сельского хозяйства не сопровождалась национализацией земли и не дольше жизни одного поколения. В силу этого, во-первых, население еще помнило свои участки, сохранились кадастровые записи прав собственности на основную часть земель, во-вторых, в период социалистической экономики не были запрещены земельные сделки, и население не имело предубеждений против земельной собственности. Поэтому в этих странах была возможна процедура реституции в сельском хозяйстве.

Таблица 3. Правовые основы приватизации земли в некоторых переходных странах

	Реституция в прежних границах	Паевание среди членов коллектива
Албания	Нет	Да
Белоруссия	Нет	Да: зем. паи
Болгария	Да	Нет: аренда и права пользования
Чехословакия	Да	Нет: аренда и продажа
Венгрия	Нет: ваучеры	Да: ваучеры
Восточные земли ФРГ	Да	Нет: аренда
Эстония	Да	Нет: аренда
Казахстан	Нет	Да: зем. паи
Латвия	Нет	Да + аренда
Литва	Нет	Нет: аренда и продажа

Россия	Нет	Да: зем. паи
Румыния	Да	Да + аренда
Словения	Да	Нет: аренда
Украина	Нет	Да: зем. паи

Источник: Agricultural Policies, Markets and Trade in Transition Economies/ Monitoring and Evaluation.1996. Paris: OECD.1996. p.146

Другие страны, как большинство бывших советских республик, были вынуждены прибегнуть к паевому распределению земель среди членов коллективов сельхозпредприятий. В Венгрии был несколько отличный третий путь: земля использовалась в том числе для компенсации пострадавшим от коммунистического режима. В Таблице 3 показаны различия в способе проведения раздела земли в переходных странах.

Несмотря на разнообразие способов распределения земель от крупных хозяйств населению, структура землепользования в постсоциалистических странах сложилась в основном в двух видах: (1) доминирование крупных сельхозпредприятий и (2) доминирование мелких семейных ферм. Интересно отметить, что паевание, как правило, не приводило к преобладанию семейного фермерства, но и реституции также часто сохраняли доминирование крупных хозяйств (Таблица 4). Как видно из таблицы, основную часть сельхозземель продолжают обрабатывать крупные хозяйства<sup>1</sup>, которые арендуют земли у собственников.

Таблица 4. Роль семейных ферм в аграрной структуре некоторых переходных стран, 1994-1995

	Распределение земли по размерам хозяйств, %		
	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
Китай**	95,4***	-	4,6****
Румыния	~45	~10	~45

\* - до 3 га и 3-100 га; \*\* - 1997; \*\*\* - до 0,5 га; \*\*\*\* - 2200 га

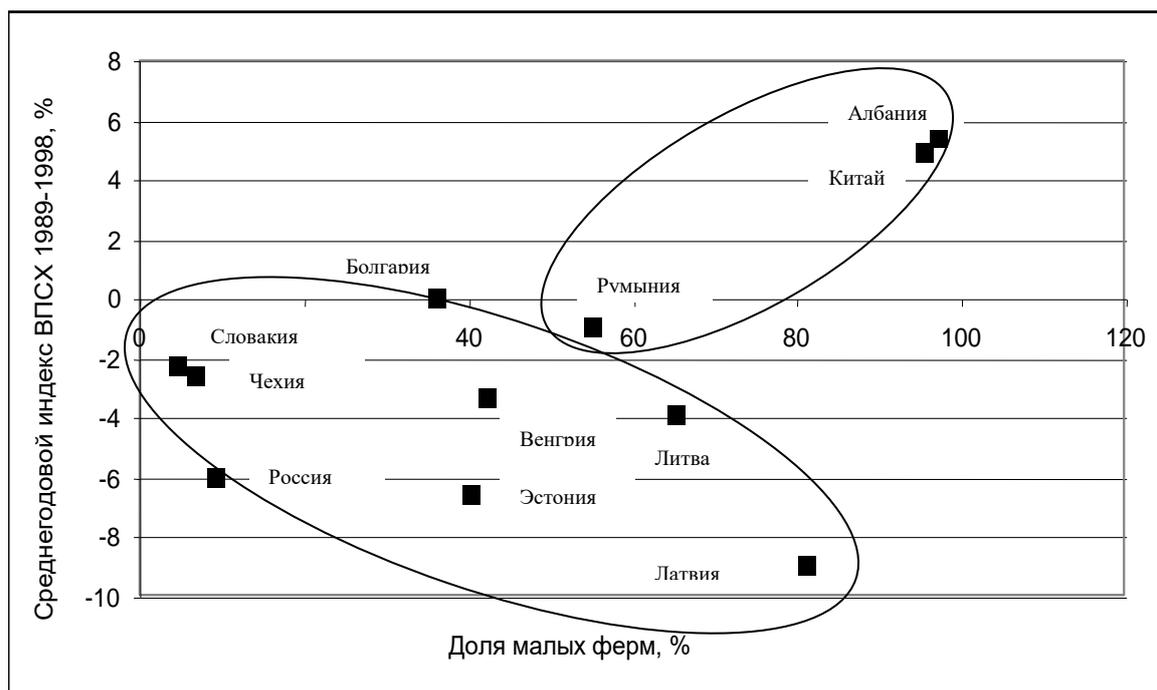
Источник: Agricultural Policies, Markets and Trade in Transition Economies/Monitoring and Evaluation, 1996. Paris: OECD.1996.

На Рисунок 1 показана связь между результатом земельных преобразований и темпом роста аграрного сектора в послереформенный период. По оси абсцисс отложена доля мелких ферм (до 100 га) в общей площади сельскохозяйственных земель. Ось ординат отражает среднегодовые темпы роста аграрного сектора в 1989-1998 годы. Одиннадцать переходных экономик распределены на площади графика и демонстрируют очевидное отсутствие корреляции между двумя показателями. Однако, также ясно видны два кластера стран, в которых эта корреляция присутствует. Эти кластеры показаны на рисунке овалами.

<sup>1</sup> Справедливости ради отметим, что данные таблицы относятся к 1994-1995 годам. С этого времени ситуация в ряде стран заметно изменилась и доля мелких ферм возросла. В тоже время семейное фермерство не занимает доминирующей позиции в большинстве рассмотренных стран и сейчас.



Рисунок 1. Корреляция между типом экономики, индексом валовой продукции сельского хозяйства и типом аграрной структуры в некоторых переходных странах



Не трудно заметить, что один кластер представлен странами с аграрным типом экономики, другой – с преимущественно индустриальным. В первой группе стран отмечается положительная связь между долей мелких хозяйств в аграрной структуре и темпами роста аграрного сектора, во второй группе эта связь отрицательна. Безусловно, было бы большой смелостью заключить из вышесказанного, что фрагментация сельского хозяйства в аграрных странах способствует росту сектора, тогда как в индустриальных – наоборот. Однако, для первоначального этапа аграрного реформирования это очевидно так.

#### 4. Агропродовольственная политика: от либерализации к новому протекционизму

Прошедшие годы аграрных реформ в странах региона показывают всю их сложность и комплексность, которую в начале пути мало кто представлял.

Практически во всех странах социалистического лагеря с индустриальным типом экономики цены на средства производства для сельского хозяйства были ниже мирового уровня. В то же время продовольственное потребление населения существенно субсидировалось, стимулируя его довольно высокий уровень (Таблица 5).

Таблица 5. Душевое потребление некоторых основных продуктов питания в ряде стран социалистического лагеря и в развитых странах мира, 1985 г., кг на чел. в год.

	Мясо	Молоко	Сахар	Ккал
Болгария	77	250	35	3,6
Венгрия	77	175	35	3,5
Польша	67	403	41	3,3
Румыния	60	н.д.	26	3,4
Чехословакия	86	239	35	3,5
Россия	67	344	45	н.д.
Казахстан	70*	303*	26*	н.д.
Великобритания	74	141	37	3,2
Испания	75	102	33	3,4

Финляндия	68	182	37	3,1
Франция	106	84	34	3,3
ФРГ	100	112	37	3,5

\* -1991

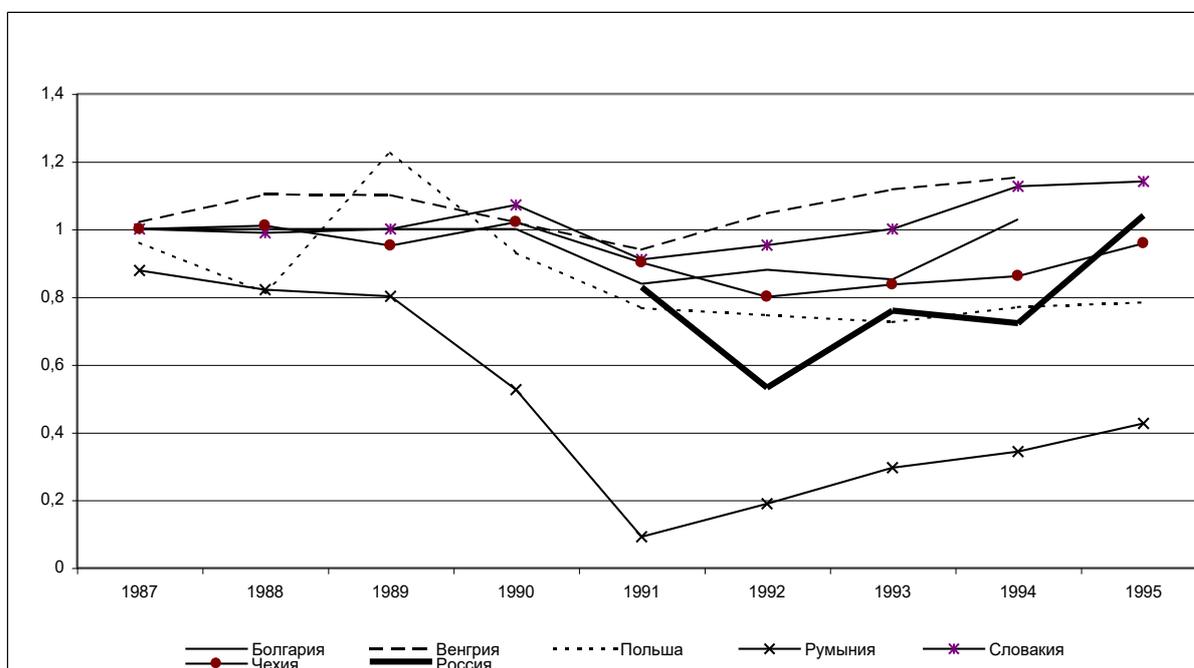
Источник: М. Jackson, J. Swinnen. A Statistical Analysis and Survey of the Current Situation of Agriculture in the CEECs/Report to DGI of European Commission. Б.и., б.д., Данные Росстата и Госкомстата СНГ.

Потребление таких продуктов, как мясо и молоко, в этих странах зачастую оказывалось выше уровня стран со значительно более высоким душевым доходом. Для сравнения специально приводятся страны с различными национальными особенностями питания - от холодной Финляндии до жаркой Испании, от «мясоедной» Германии до умеренной в потреблении животного белка Великобритании.

Либерализация цен, отмена продовольственных субсидий привели к тому, что цены на ресурсы стали быстро расти (быстрее уровня инфляции), в то время как продовольственные цены столкнулись с ограничением покупательной способности населения и их рост был в целом ниже общего уровня инфляции (Рисунок 2). В результате сельское хозяйство оказалось в тисках ценового диспаритета.

Усугубляло положение и то, что доля сельского хозяйства в конечной розничной, также завышенной в социалистической экономике, цене начала снижаться. Это означало, что снижение первичного покупательского спроса на продовольствие, достигая уровня сельского хозяйства, еще более сокращало производный спрос и соответственно – цену (Рисунок 3).

Рисунок 2. Паритет цен в сельском хозяйстве некоторых переходных стран, 1987-1995 (цены на сельхозпродукцию/цены на ресурсы, 1986=100%)

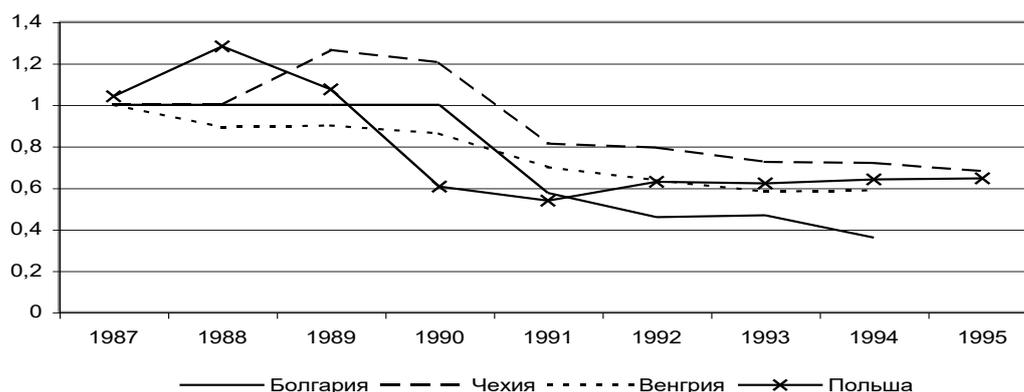


Источник: Составлено по Agricultural Policies, Markets and Trade in Transition Economies/ Monitoring and Evaluation.1996. Paris: OECD.1996.

Сокращение внутреннего спроса, для многих стран сопряженное еще и с сужением внешнего рынка, падение доходности сельского хозяйства стали одним из основных факторов спада сельскохозяйственного производства.

Рисунок 3. Доля сельского хозяйства в конечной розничной цене, некоторые переходные страны,

1987-1995



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

этой продукции, то с либерализацией рынка эта государственная функция была элиминирована. Однако создание новой рыночной инфраструктуры требовало времени. Таким образом, в начальный период реформ отсутствие инфраструктуры и соответственно высокие транзакционные издержки еще более ограничивали сбыт сельскохозяйственной продукции по сравнению с платежеспособным спросом населения.

Наконец, адаптация менеджеров предприятий и населения к новой экономической среде также требовало времени.

Все это в совокупности привело к резкому падению агропродовольственного производства в индустриальных странах социалистического лагеря.

На этом фоне начала формироваться новая агропродовольственная политика постсоциалистических государств. В своей эволюции практически во всех странах ЦВЕ и СНГ эта новая политика прошла три стадии, независимо от того, как проводились реформы - быстро или градуалистски, постепенно.

На первом этапе все государства начинали с либерализации цен на агропродовольственную продукцию, с отмены или значительного сокращения государственного заказа, отказа от планирования объемов производства. Продовольственные субсидии, существовавшие привилегии аграрному сектору отменялись. Агропродовольственный сектор погружался в рынок, но при этом возникали проблемы, которых политики и бюрократия, принимавшие экономические решения, не могли предвидеть и, главное, противопоставить им адекватные меры, так как весь экономический истеблишмент этих стран не имел опыта работы в условиях рынка. В результате политика этого периода формировалась в режиме пожарной команды - на возникающую проблему реагировали спонтанно, введением отрывочных мер, причем из арсенала прежнего экономического строя.

В большинстве случаев правительства по-прежнему пытались в той или иной мере контролировать цены. Так, в России первые 3 месяца после общей либерализации цен в 1992 г. цены на базовые продукты питания оставались под контролем федерального правительства, а затем еще довольно долго регулировались субъектами Федерации. Государственные закупки также были элиминированы не сразу, особенно долго массированными закупками занимались региональные власти.

Долгое время после общей либерализации цен государство контролировало цены на большой набор продовольственных товаров в Латвии, Литве, Румынии. Массированный государственный заказ продержался на Украине до 1995 г.

Другой яркий пример подобных мер предоставляет болгарский опыт. С самого начала реформ болгарское правительство, озабоченное проблемой обеспечения страны зерном, особенно усиленно контролировало зерновой рынок. На зерно и хлеб устанавливались обязательные минимальные цены, ограничивались торговые наценки на хлеб. Государство выплачивало значительные субсидии хлебоприемным предприятиям для того, чтобы они могли закупить зерно у производителей и не повышали цены на хлеб. Аналогичные субсидии предоставлялись заготовителям фруктов и овощей.

Кроме того, на первом этапе реформ очень часто страны проводили политику, традиционную для стран с устойчивым продовольственным дефицитом: они вводили ограничения на экспорт определенных продуктов и субсидировали импорт. Такую политику проводила Россия, Болгария ограничивала вывоз зерна. Запреты и ограничения на экспорт отдельных видов агропродовольственной продукции просуществовали в Албании, Болгарии, Литве и Румынии вплоть до 1997 г.

На втором этапе эйфория либерализма начала замещаться аграрным протекционизмом. Страны ЦВЕ начиная с 1991 г., Россия и другие страны СНГ с 1993 и позднее, начинают вводить минимальные гарантированные цены, импортные тарифы и квоты, экспортные субсидии. По-прежнему, однако, эта политика несет на себе отпечаток старой системы. Например, минимальные гарантированные цены редко служат для реальных интервенций, а рассматриваются как цены для государственных ограниченных закупок и как ориентировочные цены для рынков. Так, отсутствие бюджетных средств часто понуждает правительства вводить квоты, в пределах которых оно готово закупать по гарантированным ценам. Естественно, такая схема не имеет интервенционного значения. Очень часто гарантированные цены устанавливались на неэффективном уровне, т.е. ниже реальной рыночной цены.

В этот период создаются национальные агентства по регулированию рынков.

В Чехословакии в 1991 г. был создан Федеральный фонд регулирования рынка, в задачи которого входило поддержание минимальных цен и выплаты экспортных субсидий. Вначале установленные минимальные цены выплачивались напрямую производителям. С разделом Чехословакии на два государства оба из них восстановили аналогичные национальные Фонды. В то же время в 1992 г. чешское правительство установило предельные цены и предельную торговую наценку на свинину, реагируя на «нерыночную» поведение переработчиков мяса. Словакия, чтобы не стимулировать приток чешской свинины через границу, была вынуждена ввести аналогичную меру и у себя.

В Венгрии в 1991 г. был создан межведомственный Комитет по координированию правил сельскохозяйственного рынка. В него вошли представители Минсельхоза, министерства внешней торговли, Минфина и Министерство промышленности и торговли. В задачу комитета входило координирование политических мер в отношении агропродовольственного рынка. В частности, Комитет выдавал разрешения на экспорт и импорт многих животноводческих продуктов. В 1992 г. венгерское правительство приняло краткосрочную программу поддержки крупных сельскохозяйственных производителей, столкнувшихся с финансовыми трудностями. Такие предприятия могли продать свою продукцию государству по цене,

близкой к себестоимости, а затем до весны 1993 г. выкупить при желании назад по той же цене. Продукт физически оставался в хозяйствах.

В тот же 1991 г. специальное агентство по поддержке минимальных цен было создано и в Польше - Агентство сельскохозяйственного рынка. Однако установленные минимальные цены на большинство продуктов несколько лет оказывались ниже реальных рыночных. Как и в других странах, устанавливая минимальные цены, правительство не могло не учитывать и интересы потребителей, а также серьезные бюджетные ограничения. Поэтому эффективного действия эти цены обычно не имели.

В России минимальные гарантированные цены, а затем и Федеральная продовольственная корпорация с функциями регулирования агропродовольственных рынков появились несколько позднее. Эффективность этих мер была еще ниже, чем в странах ЦВЕ.

На этом же этапе многие страны ввели субсидии на расходы на средства производства для сельского хозяйства.

По прошествии времени правительства стран с переходной экономикой приобретали опыт и понимание механизма работы рынков. Кроме того, для стран ЦВЕ появилась перспектива членства в ЕС с ее Единой Аграрной Политикой (ЕАП). Сельскохозяйственные производители также приобрели опыт функционирования в рыночной экономике и более четкое понимание своих интересов, кроме того, они смогли организовать лоббирование этих интересов. Не последнюю роль в переходе к третьему этапу регулирования агропродовольственного сектора сыграла и определенная финансовая стабилизация в ряде стран ЦВЕ, позволяющая проводить более дорогостоящую политику поддержки отечественного агропродовольственного сектора. Под воздействием этих факторов агропродовольственная политика стран с переходной экономикой стала все более копировать ЕАП в ее виде до реформы Мак-Шерри. Меры поддержки агропродовольственного сектора становятся все более комплексными, целенаправленными, и соответственно, растет уровень аграрного протекционизма, расходы национальных бюджетов на агропродовольственный сектор.

Почти все страны приняли на этом этапе рамочные законы, дающие представление о возможных мерах государственной поддержки агропродовольственного сектора. (В Чехословакии - еще в 1991 г, хотя он и не выполнялся в полной мере вначале, в Венгрии - в 1993 г, в Литве и Латвии - в 1994 г., в Болгарии и Эстонии - в 1995 г. и т.д.) В подобных законах стран ЦВЕ пакет мер обычно копирует ЕАП, в аналогичном российском законе «О государственном регулировании АПК» (1997) перемешаны меры ЕАП и американской модели.

Системы минимальных гарантированных цен начали дополняться полновесными интервенциям на рынках, а также соответствующими внешнеторговыми мерами. Например, Польша в 1993 г. даже ввела на два года переменный импортный тариф.

Повсеместно в регионе начали расти импортные тарифы на агропродовольственную продукцию, вводиться экспортные субсидии.

Для того, чтобы оценить динамику изменения уровня государственной поддержки в странах ЦВЕ и СНГ, рассмотрим некоторые стандартные показатели этой поддержки, которые мы изучили в предыдущей главе. Для расчета ЭСС/ЭСР требуется очень большой объем информации, которая в условиях переходных эконо-

мик чаще всего недоступна. ОЭСР оценила эти эквиваленты пока только для 8 стран региона - Венгрии, Латвии, Литвы, Польши, Словакии, Чехии, Эстонии и России (1998 г.). На Рисунок 4 приведена динамика общих процентных ЭСС для этих стран.

Не трудно увидеть, что в период централизованно планируемой экономики аграрный сектор значительно субсидировался, особенно в СССР. С началом либеральных реформ уровень поддержки начал снижаться, а в Польше в 1989 г. даже произошло выкачивание средств из сельского хозяйства. В дальнейшем во всех рассматриваемых странах (за исключением Чехии, где этот рост, скорее всего, находится за пределами 1994 г.) произошло увеличение поддержки аграрного сектора. С динамикой ЭСП не все так однозначно. Наиболее классический пример дает Венгрия, где рост ЭСС сопровождается падением ЭСП и наоборот. В этой стране поддержка цен производителей осуществляется главным образом за счет потребителей. В России это не так: поддержка проводится из бюджета, т.е. за счет налогоплательщиков. Именно поэтому было возможно одновременное субсидирование и производителей и потребителей в 1994 и 1995 гг.

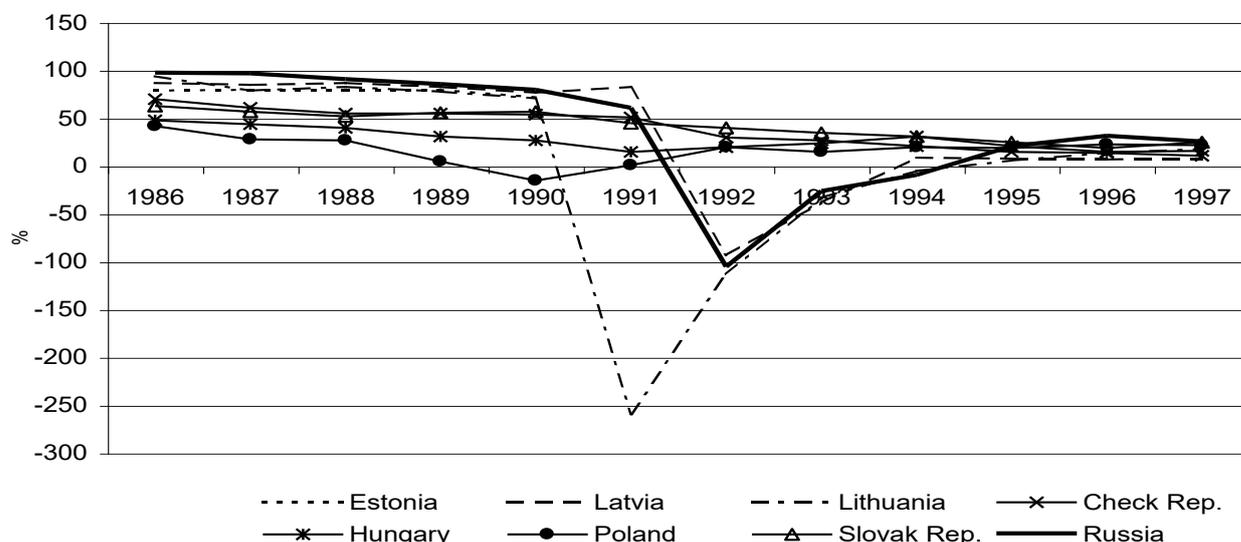
Если считать, что ЭСС отражает уровень государственной поддержки АПК, а рост валовой продукции сельского хозяйства – в определенной мере восстановление сектора, то можно количественно оценить влияние субсидий на экономический рост в секторе. Так, корреляция между этими двумя параметрами по группе рассматриваемых стран без лага составляет 0,284, с годовым лагом 0,304, с двухлетним лагом 0 и становится негативной при введении 3-хлетнего лага. Иными словами, нет очевидной связи между восстановлением аграрного сектора и уровнем его государственной поддержки, что ослабляет аргументацию сторонников протекционизма.

## **5. Развитие торговых отношений и интеграционных процессов**

С распадом социалистической системы распался и СЭВ, в рамках которого ранее в основном шла торговля агропродовольственными товарами. Торговля между бывшими партнерами по СЭВ начала сокращаться, а с развитыми странами ОЭСР расти. Для стран ЦВЕ в первую очередь торговым партнером стало ЕС, для России также ЕС и Северная Америка, на первом этапе реформ еще – Польша.

Однако уже в 1992 году стало расти понимание необходимости реинтеграции, хотя и на новых принципах и в ином составе. Так, в 1992 г. четыре страны ЦВЕ - Венгрия, Польша, Словакия и Чехия подписали соглашение о создании зоны свободной торговли (по английской аббревиатуре названной *CEFTA*, а по месту подписания соглашения - Вышеградской группой стран). Аграрная часть соглашения была одним из наиболее дискутируемых вопросов. Если тарифы на промышленную продукцию были отменены уже в 1997 г., то агропродовольственная торговля все еще находится в стадии обсуждения. Все эти страны производят более или менее однотипную продукцию и являются конкурентами на внешних рынках. Поэтому реального прогресса в формировании единого аграрного рынка Вышеградской группе достичь пока не удастся. В 1996 г. к *CEFTA* присоединилась Словения, в 1997 г. - Румыния. Высказывают свое намерение войти в эту группу также Болгария, Латвия, Литва и Хорватия.

Рисунок 4. ЭСС в некоторых переходных странах, 1986-1997\*



\* - старая методология исчисления ЭСС (была изменена в 1998)

Источник: Составлено по Agri-Food Policy. Russian Federation. Paris: OECD. 1998.

Три Балтийских государства с 1997 г. образовали также зону свободной торговли агропродовольственными товарами - *BAFTA*. Это соглашение довольно уникально в мировой практике, так как это единственная свободная торговая зона, не включающая в себя таможенный союз. Первые оценки показывают рост агропродовольственной торговли в регионе уже в 1997 г.

Страны СНГ практически с самого начала создания содружества не оставляют попыток создать Единый аграрный рынок (ЕАР). В предварительных документах по ЕАР предусматриваются меры, близкие к ЕАП, такие как, например, формирование единых интервенционных фондов. Однако попытки такой интеграции пока безуспешны. Национальные интересы каждой из стран СНГ преобладают, национальные агропродовольственные политики слишком различаются, а финансовая нестабильность в абсолютном большинстве стран не оставляет надежд на формирование каких-либо единых фондов финансирования ЕАР. Тем не менее, в марте 1998 г. на заседании глав государств Содружества было принято Соглашение об общем аграрном рынке стран СНГ. Соглашение подписали все главы государств за исключением Азербайджана и Туркмении. Целью формирования общего аграрного рынка участников СНГ поставлена согласованная аграрная политика государств, направленная на поддержку и защиту сельскохозяйственных товаропроизводителей, стимулирование экспорта и импорта агропродовольственной продукции из других стран. Соглашение предусматривает также отмену пошлин в рамках СНГ на некоторые виды продукции сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности.

Внутри СНГ, кроме того, приняты за основу единые стандарты на агропродовольственную продукцию бывшего СССР.

Более эффективными до сих пор остаются двухсторонние торговые соглашения. Так, договоры о таможенном союзе имеют Чехия и Словакия, позднее к ним при-

соединилась Болгария, две бывшие югославские республики Словения и Хорватия, а также Белоруссия, Казахстан, Киргизия и Россия.

Еще более мощное воздействие на внутреннюю политику стран с переходной экономикой оказывают соглашения Уругвайского раунда ГАТТ. Практически все страны региона подали заявки на вступление в ВТО. Это довольно долгий процесс, требующий переговоров относительно обязательств по либерализации агропродовольственной национальной политики. Так, Китай уже скоро 10 лет ведет переговоры о вступлении в ВТО (своеобразный рекорд длительности).

Большинство стран ЦВЕ подали заявки на вступление в ЕС, и это их стремление в значительно большей мере определяет направление их политики, чем зональные торговые соглашения. При создании Вышеградской группы прямо подчеркивалось, что интеграция с ЕС рассматривается странами-участницами как более важная цель.

## 6. Результаты реформ в агропродовольственном комплексе

Несмотря на общие цели и значительную универсальность процессов, происходящих в постсоциалистических странах в ходе аграрных реформ, скорость проведения преобразований значительно разнится от страны к стране. Для сопоставления стран на пути аграрных преобразований Мировой банк разработал специальную методику оценки. При всей условности такого рода оценок, методика дает ранжирование стран, отвечающее экспертным представлениям о продвинутиости реформ в той или иной стране.

Таблица 6. Значение баллов по каждой из задач аграрной реформы для ранжирования стран с переходной экономикой.

	А.Либерализация рынка	В.Земельная реформа	С.Приватизация	Д.Сельский кредит	Е. Институты
1-2	Прямой контроль цен и рынка государством	В аграрной структуре преобладают хозяйства старого типа	Государственные монополии	Единый агробанк как единственный источник кредита	Институты командной экономики
3-4	Дерегуляция, индикативные цены и контроль цен	Создание правовой базы, реформа только началась	Спонтанная приватизация и массовая приватизация на начальной стадии	Введено новое банковское законодательство, нет или незначительно развито коммерческая банковская сеть	Умеренная реструктуризация правительственных и общественных институтов
5-6	В основном либерализованные рынки, ограниченные отсутствием конкуренции и некоторым внешне-торговым регулированием	Продвинутая стадия земельной реформы, но реорганизация крупных хозяйств не завершена	Приватизационная программа выполняется	Реорганизация банковской системы, создание коммерческих банков	Частично реорганизованные правительственные и местные институты
7-8	Свободные рынки и достаточно либеральная торговая политика, внутренний рынок развит не полностью	Земля приватизирована, но не все регистрационные документы выданы, земельный рынок не функционирует	Основная часть отраслей приватизирована	Возникновение кредитных учреждений, обслуживающих сельское хозяйство	Переориентация правительственных структур, адаптация систем обучения, консультаций и исследований в АПК
9-10	Конкурентный рынок с минимальным государственным вмешательством	Аграрная структура базируется на частной собственности, актив-	Полностью приватизированы I и III сферы	Эффективная система кредита в АПК	Эффективные общественные институты, ориентированные на обслуживание

	сельством	ный земельный рынок			частного аграрного произ-водства
--	-----------	---------------------	--	--	----------------------------------

Источник: С. Csaki, J. Nash. The Agrarian Economies of CEECs and the CIS/Situation and Perspectives, 1997. Washington: World Bank. 1997. P. 12.

\* - Баллы выставляются экспертно.

Вся аграрная реформа разбивается на пять задач:

- либерализация рынка;
- земельная реформа и реорганизация крупных хозяйств;
- приватизация I и III сфер АПК;
- формирование системы сельского кредита;
- институциональные преобразования.

По каждой из задач страна получает баллы от 1 до 10. Единица означает полностью сохранение условий централизованно планируемой экономики, 10 - завершение перехода к условиям рыночно ориентированной экономики. Значение промежуточных баллов показано в Таблице 6.

В соответствии с этой балльной системой все страны ЦВЕ и СНГ проранжированы по состоянию на середину 1997 г. (Таблица 7).

Таблица 7. Ранжирование стран ЦВЕ и СНГ по состоянию проведения аграрной реформы (середина 1997 г.)

	A	B	C	D	E	Средний балл	Ранг
Венгрия	9	9	9	8	8	8,6	1
Словения	8	9	8	8	9	8,4	2
Чехия	9	8	8	8	8	8,2	3
Эстония	10	6	7	7	9	7,8	4
Латвия	7	9	7	7	8	7,6	5
Польша	9	8	7	6	8	7,6	6
Словакия	7	7	8	8	7	7,4	7
Армения	7	8	7	6	7	7,0	8
Литва	7	8	7	6	7	7,0	9
Македония	7	7	8	4	6	6,4	10
Албания	8	8	8	3	5	6,4	11
Грузия	7	7	5	6	4	6,2	12
Румыния	7	7	6	6	4	6,0	13
Россия	7	5	7	6	5	6,0	14
Киргизия	6	6	6	6	5	5,8	15
Молдавия	7	6	7	5	4	5,8	16
Хорватия	6	5	6	6	6	5,8	17
Казахстан	7	5	7	5	5	5,8	18
Болгария	6	7	5	4	5	5,4	19
Украина	7	5	7	5	3	5,4	20
Азербайджан	6	6	5	4	4	5,0	21
Таджикистан	4	2	5	3	5	3,8	22
Узбекистан	4	1	1	1	4	2,2	23
Туркмения	2	2	1	1	3	1,8	24
Белоруссия	3	1	2	2	1	1,8	25

Источник: С. Csaki, J. Nash. The Agrarian Economies of CEECs and the CIS/Situation and Perspectives, 1997. Washington: World Bank. 1997. P. 11.

Возьмем взвешенный рейтинг Мирового Банка как количественный показатель глубины аграрных реформ и вновь сравним его со скоростью роста аграрного сектора в послереформенный период. Корреляция между этими двумя показателями оказывается негативной - 0,4. Иными словами, глубина аграрных реформ не означает немедленного восстановления аграрного сектора.

Таким образом, можно заключить, что успехи аграрных преобразований на первом этапе реформ весьма незначительно определяются способами реформирования, их глубиной или уровнем государственного протекционизма. Наиболее быстрых успехов добиваются в аграрной сфере страны с преимущественно аграрной структурой экономики, тогда как страны с индустриальной экономикой обречены на период довольно глубокого экономического спада в аграрной сфере. Безусловно, откладывание необходимых преобразований не может не стать причиной отложенного восстановления сектора, но пока этому нет эмпирических подтверждений.

Россия – индустриальная страна, поэтому спад в аграрной сфере с началом реформ здесь был объективно неизбежен. Контрпродуктивно искать причины этого спада в способе проведения реформ или недостаточности государственной поддержки сектора. По скорости реформирования Россия, безусловно, отстает от большинства стран ЦВЕ, но и это обусловлено рядом социально-психологических причин.

] ] ]

В следующей части исследования мы более подробно рассмотрим процесс реформ в России. При сравнении материала этих двух частей станет понятно, что осуществляемый процесс в нашей стране не уникален, а в общих чертах повторяет общие закономерности (даже в ошибках).

## **II. Современное состояние агропродовольственного сектора и первоочередные задачи аграрной политики в России**

### **1. Введение**

Советский агропродовольственный сектор всегда отличался низким уровнем развития. В последнее десятилетие Советской власти темпы роста в сельском хозяйстве были практически нулевыми, техническая и экономическая эффективность не росла или даже падала. Государство несколько десятилетий поддерживало неизменные розничные цены на основные продукты питания, в то время как номинальные доходы населения непрерывно росли. Это порождало постоянный продовольственный дефицит, различные схемы рационирования потребления. С другой стороны, неизменность розничных цен сочеталась с ростом закупочных цен на сельскохозяйственную продукцию, которые в 1980-е годы по большинству продуктов уже превышали розничные цены. Такая политика приводила к растущим государственным субсидиям. Все это происходило на фоне падения мировых цен на основной экспортный товар страны – газ и нефть, что приводило к резкому снижению бюджетных доходов. Такое обострение ситуации вызвало интенсивные попытки реформирования агропродовольственного сектора в рамках централизованно планируемой экономики. Однако все реформаторские усилия оказались безрезультатными.

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, снижение давления агропродовольственной сферы на бюджет.

Радикальная реформа агропродовольственного сектора России была начата почти десять лет назад. За это время в секторе произошли значительные изменения: ликвидирована государственная монополия на землю, создана принципиально иная структура аграрного производства, приватизирована пищевая и перерабатывающая промышленность, сформировалась определенная инфраструктура агропродовольственного рынка. Уже сами по себе данные изменения потребовали колоссальных перемен в психологии людей, субъектов рынка, и в этом смысле прошедшие годы не потрачены впустую. Сектор стал значительно более адекватно реагировать на рыночные сигналы, возникли рыночные институты, экономика агропродовольственного сектора стала более открыта, и соответственно, более зависима от глобальных мировых процессов.

В то же время процесс трансформации привел к резкому снижению объемов производства по всей продовольственной цепи, сокращению эффективности сектора в среднем, ухудшению социального положения сельских жителей. Во многом этот результат объективен, обусловлен накопленными проблемами в советское время. Но в значительной мере кризис сектора вызван и неадекватной государственной (как федеральной, так и региональной) аграрной политикой.

Кризис 1998 года создал уникальную возможность для подъема АПК, причем не конъюнктурного, а на основе технологического переоснащения, притока капитала и инноваций. Тем не менее, государственная политика не использует данный шанс в достаточной мере.

Настоящий материал преследует цель краткого подведения итогов проведенных преобразований в агропродовольственном секторе, анализа сложившейся ситуации в секторе после кризиса 1998 года и предложения на этой основе первоочередных мер для федеральной агропродовольственной политики. Работа опирается преимущественно на исследования Аналитического центра Агропродовольственной экономики ИЭПП.

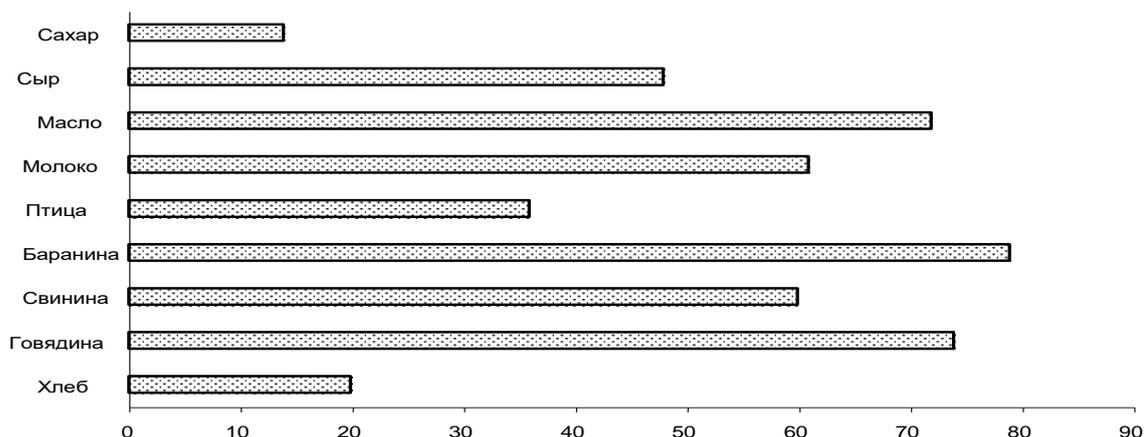
## **2. Результаты реформ**

### ***2.1. Причины спада в агропродовольственном секторе***

Радикальные аграрные реформы начала 1990-х годов стартовали в весьма неблагоприятной для сектора макроэкономической ситуации. Во-первых, либерализация цен означала отмену продовольственных дотаций, достигавших 60-80% розничной цены основных продуктов питания (Рисунок 5) и составлявших до трети расходной части национального бюджета. Вместе с падением реальных доходов населения это привело к резкому сокращению спроса на продовольственные товары.

Другим негативным, хотя также вполне закономерным фактором развития агропродовольственного сектора стал рост ценового диспаритета. В последние годы советской экономики соотношение цен на сельскохозяйственную продукцию и ресурсы для аграрного производства всегда были завышены в пользу сельского хозяйства. Естественно, с либерализацией цены на ресурсы стали расти быстрее закупочных цен в сельском хозяйстве. Кроме того, рентабельность в перерабатывающей промышленности и наценки в розничной торговле были также относительно занижены. Ценовая либерализация привела к изменению и этих пропорций не в пользу сельского хозяйства.

Рисунок 5. СССР: Государственные дотации на основные продукты питания в % от розничной цены



Источник: Strategy of reforms in Food and Agrarian Industries of the Former USSR. Washington: World Bank. 1993. P. 253.

В результате сельское хозяйство оказалось зажатое между двумя этими трендами и в течение практически одного года лишилось оборотного капитала. Проблема усугублялась отсутствием доступного сельскохозяйственного кредита: высокая инфляция определяла высокие процентные ставки и короткие (2-3 месяца) сроки займов при самых коротких производственных циклах в аграрном производстве в 4 месяца.

Позднее условия обмена для сельского хозяйства нормализовались, но отсутствие адекватной системы сельскохозяйственного кредита, отложенная макроэкономическая стабилизация и продолжающийся спад производства сохранили финансовую проблему сектора до настоящего времени.

Третьим фактором спада в агропродовольственном секторе стала неразвитость рыночной инфраструктуры. В 1992 году государство фактически оставило сферу распределения агропродовольственной продукции. Региональные власти по инерции продолжали регулировать эти рынки еще примерно до 1994 года, но и они затем оставили прямое участие в распределении. После централизованно планируемой экономики не осталось инфраструктуры, способной функционировать в рыночных условиях. Такая инфраструктура не могла возникнуть в одночасье. В результате почти мгновенно возникла ситуация, когда производители не могли реализовать свою продукцию, в то время как потребительский рынок еще не был полностью насыщен.

В то же время была либерализована внешняя торговля, и не удивительно, что возникший разрыв между спросом и предложением был покрыт импортным продовольствием. Это еще больше сократило спрос на отечественную агропродовольственную продукцию. И хотя ценовая разница на импортные и отечественные продукты в начале реформ была в значительной мере в пользу отечественных производителей, тем не менее, отсутствие адекватной инфраструктуры делало транзакционные издержки столь большими, что потребитель (покупатель сель-

хозсырья) был готов платить порой в 100 раз дороже за импортные поставки, чем за отечественные.

Еще одно объяснение резкого спада в аграрном производстве коренится в существовавшей системе закупочных цен в СССР. Дифференцированные по зонам закупочные цены и почти нулевые транспортные издержки привели к тому, что в последние десятилетия существования социалистической системы стало выгодно производить животноводческую продукцию на привозных кормах в северных регионах. Так, общее поголовье скота в СССР в последнее десятилетие росло за счет Камчатки, Мурманской, Магаданской областей, тогда как в традиционных скотоводческих областях центральной России поголовье сокращалось. Естественно, появление ненулевых транспортных тарифов привело к резкому сокращению поголовья именно в регионах, зависящих от привозных кормов. Это стало дополнительным фактором общего спада в животноводстве.

Существенным фактором спада стала и неготовность менеджмента сектора функционировать в новых экономических условиях. Известно, что сельское население представляет собой наиболее консервативную страту населения и поэтому его адаптация требует более длительного времени, чем в других секторах экономики.

Анализируя спад в агропродовольственном секторе, необходимо принять во внимание и чисто статистический эффект. В советское время руководители хозяйств и предприятий имели сильные стимулы для завышения объемов производства, в настоящее же время столь же сильны стимулы к сокрытию объемов производства. Результирующая динамика показывает более острый спад, чем он, по-видимому, является в действительности.

## *2.2. Структура сельского хозяйства*

Основы концепции реорганизации колхозов и совхозов были заложены еще в Советском Союзе и были обусловлены особенностями России. Одной из таких особенностей было нежелание основной части сельского населения выходить из своих колхозов и совхозов для ведения собственного фермерского хозяйства, что было показано многочисленными опросами общественного мнения тех лет на национальном и региональном уровнях. Другая особенность связана с тем, что со времен коллективизации прошло довольно длительное время, и в силу этого реституция земли (возврат ее бывшим владельцам) была невозможна. Уже в СССР были организованы первые фермерские хозяйства, начались преобразования земельных отношений и начали развиваться идеи распределения на доли земли и имущества в колхозах и совхозах.

Однако радикальный этап аграрных реформ был начат с распадом СССР в конце 1991 года. Реформы были нацелены на создание рыночно ориентированных производственных единиц путем создания условий для выхода работников из колхозов и совхозов, а также путем реорганизации крупных сельхозпредприятий. Земельные и имущественные паи были предоставлены работникам и пенсионерам хозяйств, и это стало базовым принципом концепции реорганизации колхозов и совхозов в России. Паи являются условными и подлежат купле-продаже, аренде, обмену, передаче по наследству и могут использоваться в виде залога, они должны быть выделены в натуре владельцу при выходе из сельхозпредприятия для ведения индивидуального хозяйства.

В течение семи лет проведения аграрных реформ в России реорганизация колхозов и совхозов, тем не менее, не достигла изначальных целей: существующие се-

годня сельхозпроизводители в своем большинстве не являются рыночно ориентированными производителями. Скромные результаты реформ могут быть объяснены экономическими, правовыми, ментальными и политическими причинами. Перманентный спад в экономике не создает экономических стимулов для производственных единиц, и тем самым, не формирует потребности в реальной трансформации. В этих условиях, огромное количество сельхозпроизводителей, независимо от правовой формы (коллективной или индивидуальной), следуют образцам «поведения выживания».

Россия не имеет глубоких традиций правового государства и неукоснительного соблюдения законов. Многие из принятых законов не исполняются во всей стране или в отдельных регионах. Противоречивость и неполнота этого законодательства только усугубляет проблему его исполнения.

Аграрные реформы в России осуществляются в условиях отсутствия общественного консенсуса по отношению к этим реформам, и это также резко тормозит преобразование аграрного сектора.

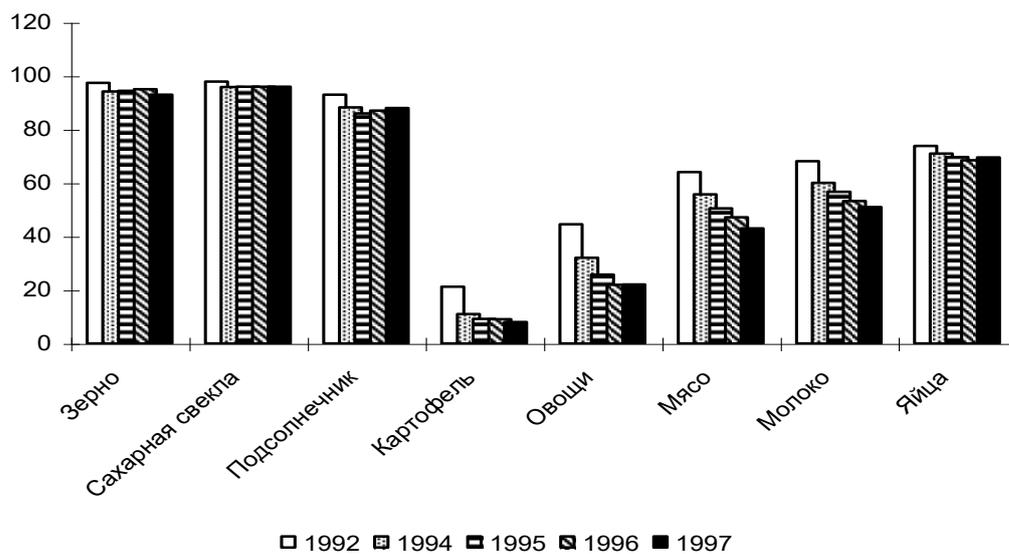
Аграрные реформы также сдерживаются ментальными предубеждениями, накопленными за годы Советской власти, которые не дают развиваться предпринимательской активности в сельской местности. С другой стороны, аграрные реформы сталкиваются с качеством сельского населения, в значительной части неспособного приспособиться к новым условиям.

Тем не менее, несмотря на многочисленные препятствия, аграрная структура за годы реформ в России сильно изменилась.

Прежде всего, нужно отметить возникновение абсолютно нового сектора – фермерства. Значение этого сектора должно измеряться не столько его долей в валовом сельскохозяйственном продукте, сколько его катализирующей ролью в аграрной экономике. Реорганизация сельхозпредприятий привела также к огромному росту и усилению подсобного хозяйства как городских, так и сельских жителей. В то же время крупные сельхозпредприятия остались основным производителем в сельском хозяйстве России, но и они сегодня функционируют в принципиально иных экономических условиях. Как и в других переходных экономиках, земельный рынок в России развит слабо: в сделках участвует менее 0,5% сельхозугодий ежегодно. Однако принятая концепция реорганизации колхозов и совхозов и приватизации земли привела к формированию определенного пара-рынка земельных паев.

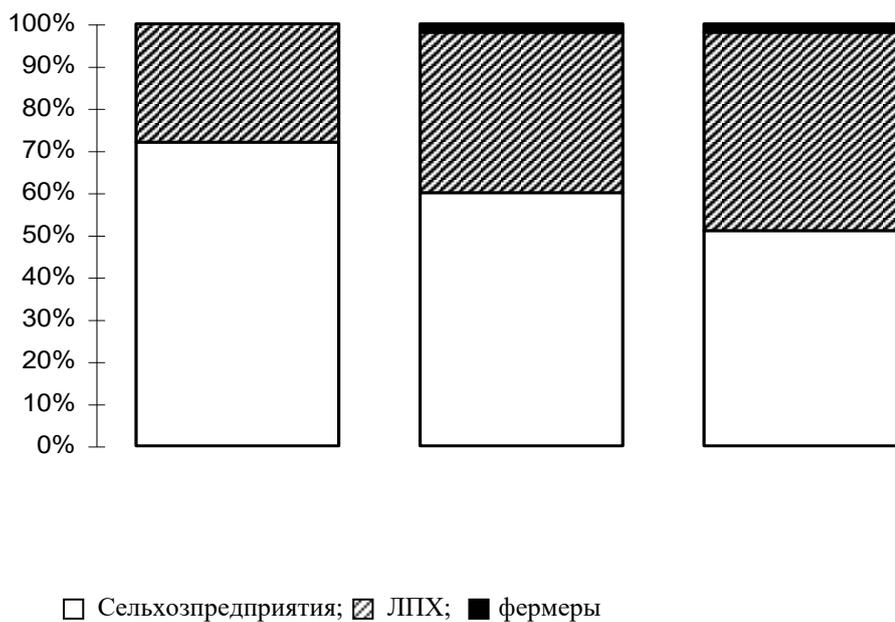
Отмеченные выше трансформации привели к изменениям структуры валового сельскохозяйственного продукта, структуры пользователей земли и занятости в сельском хозяйстве (Рисунок 6 – Рисунок 9). Так, доля ЛПХ в валовом продукте сектора достигает почти 50%. После многолетней государственной монополии на землю доля государственных земель сократилась до одной трети, в то время как остальные земли принадлежат гражданам или коллективам граждан. Занятость на крупных сельхозпредприятиях за годы реформ сократилась на 45%, занятых в ЛПХ выросла вдвое, возникла новая форма занятости в сельском хозяйстве – фермер-предприниматель и его наемные работники.

**Рисунок 6. Доля сельхозпредприятий в производстве основных сельскохозяйственных продуктов, %**



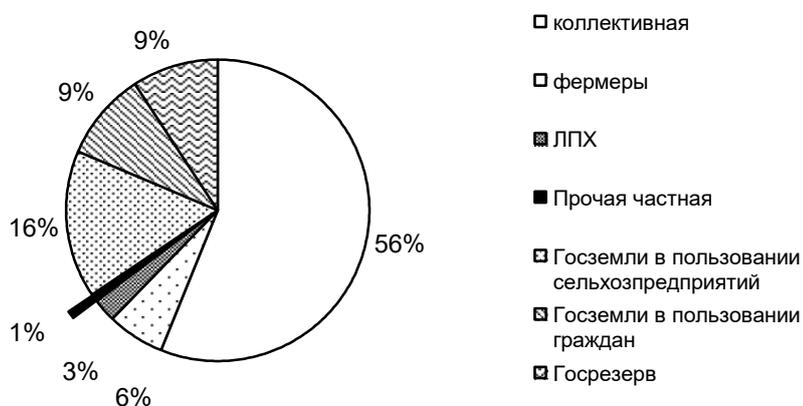
Источник: Данные Росстата.

**Рисунок 7. Структура валового продукта сельского хозяйства по секторам**



Источник: Данные Росстата.

Рисунок 8. Структура собственности на сельхозугодия, на 01.01.1998.

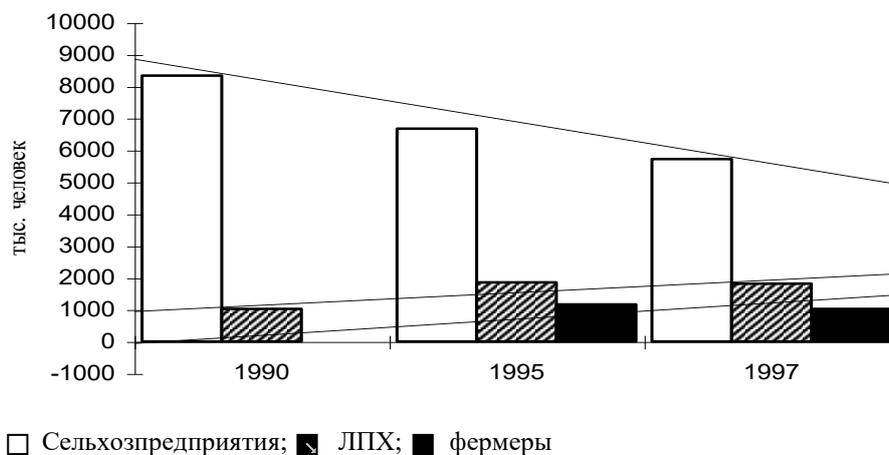


Источник: Данные Роскомзема.

### Семейное фермерство

Самым первым и заметным последствием реорганизации колхозов и совхозов стал численный рост фермерских хозяйств. При этом, несмотря на быстрый рост, доля фермерских хозяйств в валовой продукции сельскохозяйственного производства остается незначительной. Более того, рост численности фермеров с 1994 года существенно замедлился, а потом пошло и сокращение. Это было вызвано рядом причин: семьи, намеревавшиеся создать собственные хозяйства, к этому времени уже вышли из крупных предприятий; новые желающие не возникли, так как государственная поддержка была резко сокращена. Не последней причиной было и качество сельского населения.

Рисунок 9. Структура занятости в сельском хозяйстве по секторам



Источник: Данные Росстата

Таблица 8. Показатели развития фермерства

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Число ферм, на 31.12, тыс.,	49	182	270	279	280,1	279	274	270
Средний размер фермы, га	41	42	43	43	43	44	48	51
Доля фермерства в общей площади сельхозугодий, %	...	3,4	4,9	5,0	5,0	5,3	5,8	5,8
Доля фермерства в валовой продукции сельского хозяйства производстве отдельных продуктов, %:								
Валовой продукт	...	1	2	2	2	2	2	2
Зерновые	0,2	2,1	5,2	5,1	4,7	4,6	6,2	6,6
Подсолнечник	0,4	5,8	9,9	10,2	12,3	11,4	10,6	11,0
Сахарная свекла	0,03	2,0	3,9	3,5	3,8	3,3	3,5	4,0
Картофель	0,3	0,8	1,0	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0
Мясо (живой вес)	0,1*	0,7*	1,1	1,4	1,7	1,8	1,6	1,6
Молоко	0,1	0,5	1,1	1,3	1,5	1,8	1,5	1,6

\* - убойный вес

Источник: Данные Росстата и Минсельхозпрода.

Однако есть и более глубокая, на наш взгляд, причина замедления роста фермерства: мелкие хозяйства оказались не конкурентными с крупными сельхозпредприятиями в доступе к рыночной инфраструктуре. Переработчики, заготовители, финансовые институты предпочитают иметь дело с крупными производителями, так как это сокращает их транзакционные издержки. Мелкие производители могли в этих условиях выжить только в кооперативах (сбытовых, снабженческих, кредитных), но из-за множества социально-психологических, правовых и экономических причин фермерская кооперация в России не развита. Обследование в трех регионах России показало, что переработчики предпочитают заключать контракты с крупными поставщиками сельскохозяйственного сырья, чем с мелкими производителями. Банки, уполномоченные распределять средства Спецфонда кредитования АПК, в действительности предоставили фермерам только 2,8% всех займов в 1998 году, хотя правительственным постановлением было установлено, что фермерская доля должна быть не менее 15%.

Будучи наиболее рыночно ориентированными производственными единицами, фермеры специализируются в основном на выращивании таких рентабельных культур, как зерновые и подсолнечник. Животноводство, сегодня наименее рентабельная и трудоемкая отрасль сельского хозяйства, слабо представлена в фермерском секторе. Основным источником доходов фермеров в настоящее время стало собственное хозяйство. Так, обследование фермеров в первом экспериментальном районе Пыталове (Псковская область) показало, что в 1989-1990 годах доходы от ведения сельского хозяйства составляли только 38% общих доходов фермерских семей, в 1993 году – 51,3%, в 1996-1997 – 87%. В 1989-1990 годах более половины членов фермерских семей продолжали работать в сельхозпредприятиях, тогда как уже в 1998 году – только 15%. Таким образом, фермерские хозяйства стали более независимыми от крупных сельхозпроизводителей.

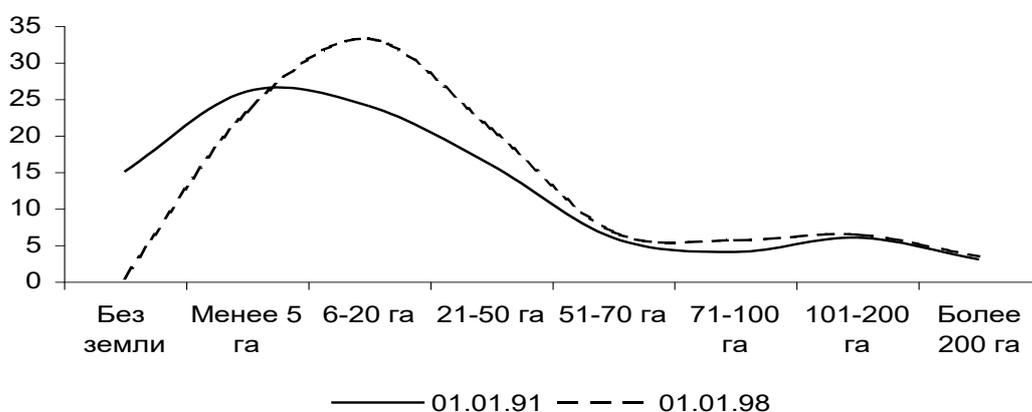
Замедление роста численности фермеров не означает прекращения развития сектора: за годы реформ выросли средние размеры фермерских хозяйств. Особенно это рост был стимулирован принятием президентского указа «О реализации кон-

ституционных прав граждан на землю» и началом регистрации контрактов между собственниками земельных паев и их пользователями.

Если все годы реформ средний размер фермерского хозяйства составлял 43-44 га, то в 1998 году он превысил 50 га. В некоторых регионах он увеличился более чем на 20 га. В значительной мере этот феномен был связан с регистрацией прав пользования земельными паями. Во многих случаях фермеры предлагали владельцам паев более привлекательные условия аренды, и это вело к перераспределению паев в их пользу (обычно фермерам сдают в аренду свои паи пенсионеры и работники социальной сферы).

Упомянутый президентский указ до сих пор еще не реализован полностью: к середине 1998 года только 42% паев было законтрактовано.

Рисунок 10. Распределение фермерских хозяйств по размерам, %



И

источник: Данные Росстата

Правовое и статистическое определения фермерского хозяйства не позволяет различать фермерское хозяйство и ЛПХ, с одной стороны, и фермерское хозяйство и корпоративное и сельхозпредприятие - с другой. Таким образом, все заключения по поводу размеров и распределения по размерам фермерских хозяйств нельзя рассматривать как полностью корректные.

Обычно фермы, созданные до 1992 года, более обеспечены сельхозтехникой, чем те хозяйства, которые создавались позднее (Таблица 9), потому что в тот период кредит был доступнее и паритет цен более выгоден для сельхозпроизводителей (все еще поддерживался государственной политикой). Наиболее ярко выражено это для крупной техники – тракторов, комбайнов, грузовых автомобилей. Частичные наблюдения последующих лет показывают сохранение этой тенденции: чем позднее созданы фермы, тем менее они обеспечены техникой.

Таблица 9. Обеспеченность фермеров сельхозтехникой (единиц на 100 фермеров)

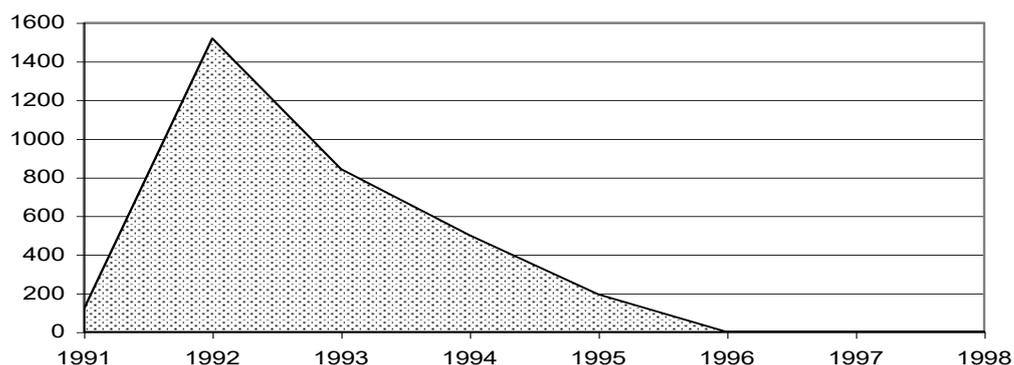
	В среднем	Группа фермеров, образованных:			
		До 1992	1992	I-VI, 1993	VI-XII, 1993
Тракторы	79	121	75	57	29
Грузовые автомобили	42	61	41	31	19
Зерноуборочные комбайны	20	28	20	17	4
Плуги	43	67	42	29	15
Сеялки	35	51	35	28	8

Источник: Обследование 28 500 фермеров, выполненное Минсельхозпродом в 1994 году.

Обследование 1994 года также показало, что 95% оборудования находилось в собственности фермеров и только 5% было в аренде. Фермеры стремятся иметь все оборудование в собственности. В своем большинстве они не доверяют пулам, кооперативам и т.п. Эта - закономерная ментальная реакция предприимчивых людей на многолетний официозный коллективизм.

Государственная поддержка фермерства была заметной в начале 1990-х годов, и организованные в это время фермеры в среднем лучше обустроены и жизнестойки. Позднее государственные программы поддержки фермеров практически были свернуты, и развитие сектора приостановилось (Рисунок 11).

Рисунок 11. Государственная поддержка фермеров, федеральный и региональный уровень



Источник: Данные Минсельхозпрода

### *Личные подсобные хозяйства*

Заметным изменением аграрной структуры стал рост значения личного подсобного хозяйства. В ходе реформ были сняты все ограничения на этот сектор, существовавшие в советской экономике. Отмена государственных обязательных поставок сделало возможным значительную часть продукции крупных хозяйств распределять своим работникам (в форме натуроплаты, выплаты арендной платы, дивидендов и проч.), что также содействовало росту ЛПХ. Кроме того, падение дисциплины в хозяйствах, рост воровства увеличили доступ ЛПХ к производственным ресурсам. Экономическая нестабильность, рост безработицы сделало подсобное производство продовольствия привлекательными и для городского населения.

Таблица 10. Доля ЛПХ в валовой продукции сельского хозяйства и производстве основных сельскохозяйственных продуктов, %

	1991	1992	1994	1995	1996	1997	1998
Валовая продукция сельского хозяйства	28	32	43,8	46,6	47,4	43,7	50
Зерновые	н.д.	0,5	0,7	0,9	0,8	0,8	1,0
Сахарная свекла	н.д.	0,2	0,7	0,7	0,7	0,8	0,7
Подсолнечник	н.д.	1,2	1,6	2,0	1,6	1,4	1,5
Картофель	72	78,0	88,1	89,9	90,2	91,3	91,1
Овощи	46	54,7	67,0	73,0	76,8	76,4	79,6
Мясо	31	39,5	43,2	48,6	51,6	55,9	57
Молоко	26	31,4	38,7	41,4	45,4	47,2	48

Источник: Данные Росстата

Таким образом, доля ЛПХ в валовой продукции сельского хозяйства достигла почти 50% и постоянно растет все годы реформ (Таблица 10).

Таблица 11. Доля реализации в валовом выпуске ЛПХ, основные сельскохозяйственные продукты, %

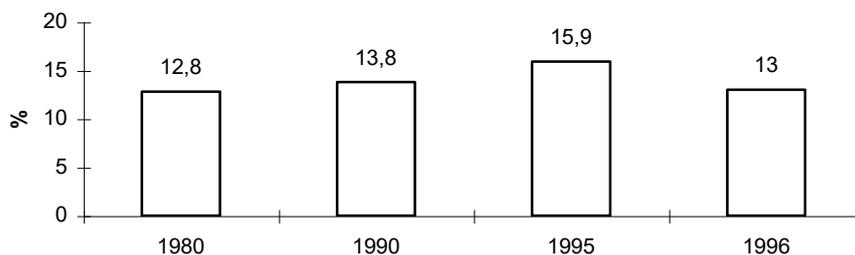
	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Мясо	31	30	52	37	37	37
Молоко	20	20	28	18	18	19
Картофель	27	29	17	12	10	10
Овощи	13	14	12	9	9	9

Источник: Данные Росстата

Размеры и роль ЛПХ, как и доля доходов семей, получаемых от подсобного производства, не сильно изменились за годы реформ. В реализации сельскохозяйственной продукции их доля весьма невелика, и обследования показывают, что домохозяйства не намерены существенно расширять продажу произведенной в ЛПХ продукции. Основная цель ЛПХ, как и в советское время, остается продовольственное снабжение семьи и городских родственников.

Так как доля ЛПХ в реализации сельхозпродукции невелика, доля денежного дохода, получаемого сельскими домохозяйствами от подсобного производства, также невелика и за годы реформ не изменилась (Рисунок 12).

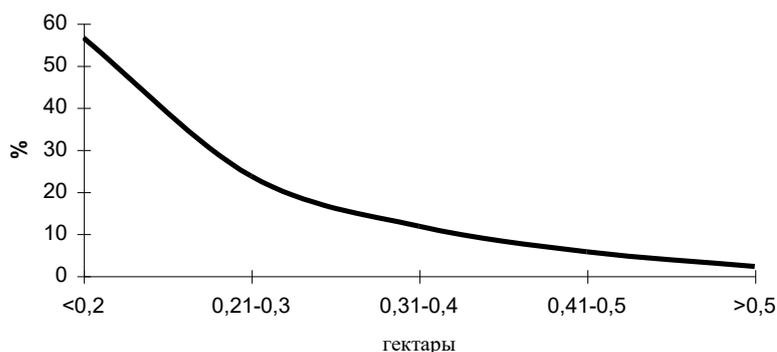
Рисунок 12. Доля денежного дохода от ЛПХ в общем денежном доходе сельских семей



Источник: Данные Росстата

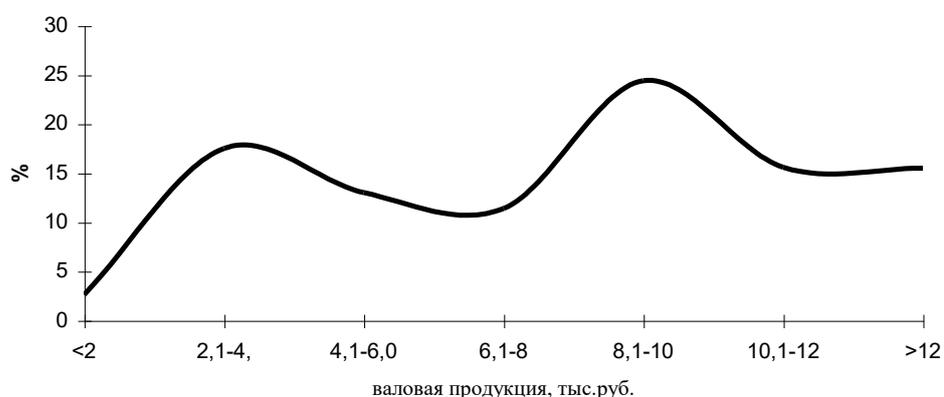
В 1997 году в Ростовской области был проведен опрос 329 сельских домохозяйств. Результаты демонстрируют реальные размеры и роль ЛПХ в российском сельском хозяйстве (Рисунок 13 и Рисунок 14).

Рисунок 13. Ростовская область: Распределение ЛПХ по размерам земельного участка, 1997 (обследование 329 семей)



Источник: А.Тарасов и др. Личное подсобное хозяйство населения. Ростов/Дону.1998. Стр.23.

Рисунок 14 Ростовская область: Распределение ЛПХ по годовому объему производства, 1996 (обследование 329 семей)



Источник: А.Тарасов и др. Личное подсобное хозяйство населения. Ростов/Дону.1998. Стр.22.

Домохозяйства стремятся развивать животноводство, но при этом не хотят увеличивать свой участок даже при наличии возможности для этого. Иными словами, рост поголовья личного скота владельцы ЛПХ связывают с кормами от крупного хозяйства. Обследование показало, что даже в Ростовской области, с благоприятными природно-климатическими условиями для сельского хозяйства, ЛПХ сильно зависят от сельхозпредприятий и образуют с ними некую симбиотическую производственную единицу. Деграция крупного хозяйства, как правило, ведет к деграции и ЛПХ. В то же время устойчивые сельхозпредприятия могут оказывать поддержку хозяйствам своих работников и пенсионеров.

Последующее развитие ЛПХ будет связано с макроэкономическими тенденциями и эволюцией сельскохозяйственных предприятий. Экономический рост и связанные с ним рост реальных доходов населения и социальной стабильности, снижение рисков потери работы и т.д. приведут к увеличению альтернативной стоимости труда в обществе. Это, в свою очередь, будет способствовать сокращению личного подсобного хозяйства как городских, так и сельских жителей. С другой стороны, развитие бывших колхозов и совхозов в сторону корпоративных ферм с концентрацией собственности в немногих руках будет также ограничивать ЛПХ, так как новые владельцы сельхозпредприятий будут стремиться к сокращению подобной занятости своих работников. И только в маргинальных сельскохозяйственных регионах ЛПХ станет формой выживания сельского населения, причем экономический рост может трансформировать часть этих ЛПХ в товарные фермерские хозяйства.

### ***2.3. Рыночная адаптация сельского хозяйства***

Помимо структурных изменений реформы привели также к изменению экономического поведения сельскохозяйственных производителей. Десятилетиями для советского сельского хозяйства одной из основных проблем было отсутствие эндогенных экономических стимулов для хозяйств. Для увеличения производства использовались главным образом рычаги партийной дисциплины и фондового снабжения.

В 1980-е годы было несколько попыток уменьшить объем государственных закупок, внедрить некоторую квази-рыночную систему. Однако все эти частичные

изменения не решили и принципиально не могли разрешить проблему стимулов для сельхозпроизводителей в рамках государственного аграрного производства. В 1986 году в попытке создать большую заинтересованность производителей в наращивании производства сельхозпроизводителям была разрешена продажа до одной трети продукции по договорным ценам. В результате в 1988 только несколько процентов продукции действительно реализовывалось по этим договорным ценам, наиболее высокая доля была для фруктов – 6%. Опрос руководителей передовых хозяйств в те годы показал, что они не рассматривали увеличение выручки целью своего предприятия и, более того, не считали сбыт продукции обязательным элементом деятельности для руководства предприятия. С другой стороны, в советской экономике реально открытым рынком, на котором цены можно было рассматривать свободными («договорными» в терминологии тех лет), был колхозный рынок. Но мощность этих рынков не позволяла абсорбировать значительный объем продукции колхозов и совхозов, по другим же каналам сбыта сельхозпредприятия не имели возможности подлинно свободного торга.

В 1991 году был последний централизованный подъем закупочных цен на сельскохозяйственную продукцию. Так как цены на средства производства и кредитный процент для сельского хозяйства в это время не менялись, то рост закупочных цен, при прочих равных условиях, должен был бы привести к росту объемов производства<sup>2</sup>. Однако цены не играли роли стимулов для колхозов и совхозов. Сельхозпроизводители, несмотря на жесткий административный контроль над производством, продолжали снижать площади посевов тех культур и поголовье тех животных, которые не представляли интереса с точки зрения реальных стимулов в централизованно планируемой экономике. Таблица 12 показывает, каково было влияние повышения цен на производство основных сельскохозяйственных продуктов. Корреляция между ростом закупочных цен и индексами изменения производства были значимо отрицательными.

Таблица 12. Влияние закупочных цен на экономическое поведение сельскохозяйственных производителей в предреформенный период (изменение закупочных цен в 1991 году\*)

	Закупочные цены 1991 в % к 1988	Посевные площади 1991 в % от среднегодового уровня 1986-90	Поголовье скота в 1991 в % к 1988	Валовая продукция 1991 в % от среднегодового уровня 1986-90
Зерновые	150	94	-	85
Подсолнечник	104	105	-	93
Лен	182	68	-	81
Сахарная свекла	113	95	-	73
Молоко	118	-	97**	93
КРС	146	-	94	94 (мясо)
Свиньи	160	-	91	
Овцы и козы	138	-	93	
Птица	168	-	98	

<sup>2</sup> Эффект загибания кривой предложения в СССР был невозможен, так как это эффект существует для семейных ферм, которых в советском сельском хозяйстве не было.

Шерсть	151	-	-	91
Яйца	100	-	-	98
Корреляция между соответствующим показателем и индексом цены	-	-0.91379	-0.3732	-0.12259

- - цены на средства производства и процент по кредиту оставались неизменными, и, соответственно, рост цен на продукцию, при прочих равных условиях, должен был создать стимулы для роста производства; \*\* - численность коров.

Либерализация экономики практически сразу привела к росту отзывчивости сельхозпроизводителей на рыночные сигналы. Несмотря на неразвитость и непрозрачность рынков, сельхозпроизводители в среднем начали адекватно реагировать на ценовые стимулы.

Так, уже в 1992 году выросло производство ряда зерновых культур, постоянно бывших дефицитными в советское время, несмотря на все попытки сделать их возделывание выгодным путем постоянного повышения закупочных цен на них (например, с 1992 года Россия полностью обеспечивает себя гречихой).

Подсолнечник – это одна из основных культур российского сельскохозяйственного экспорта и единственная культура, по которой Россия является нетто-экспортером. В этой связи подсолнечник является наиболее рентабельной культурой. Посевные площади под подсолнечником растут почти непрерывно все годы реформ, несмотря на истощение земель из-за нерациональных севооборотов в соответствующих регионах.

Понимая, что рентабельность не полностью отражает экономические стимулы для сельхозпроизводителей, а также то, что показатель рентабельности не может быть аккуратно измерен в переходных условиях, авторы, тем не менее, попытались применить этот показатель для измерения в упрощенном виде реакции производителей на изменение рыночных условий. Поскольку урожай крайне подвержен изменениям под влиянием погодных условий и поэтому не отражает производственных намерений производителей, мы берем в рассмотрение посевные площади и поголовье животных. Все показатели в расчетах берутся для всех секторов сельского хозяйства. Результаты представлены в Таблица 13.

Таблица 13. Влияние изменений в рентабельности на производственные решения сельхозпроизводителей

	1993	1994	1995	1996	1997
<i>Годовые индексы</i>					
Площади зерновых	0,98	0,92	0,97	0,98	1,00
Площади подсолнечника	1,01	1,07	1,32	0,94	0,93
Поголовье КРС	0,94	0,89	0,91	0,89	0,90
Поголовье коров	0,98	0,93	0,95	0,91	0,92
Поголовье свиней	0,91	0,87	0,91	0,85	0,91
<i>Рентабельность, %</i>					
Зерновые	190	59	55	42	24
Подсолнечник	N/A	145	134	30	18
Мясо КРС	64	-16	-20	-47	-55
Молоко	8	-26	-1	-34	-33
Мясо свиней	52	2	-4	-31	-31
<i>Корреляция между показателем и рентабельностью</i>					
Зерновые	x	x	x	x	0,048

Подсолнечник	x	x	x	x	0,781
Мясо КРС	x	x	x	x	0,950
Молоко	x	x	x	x	0,438
Свиньи	x	x	x	x	0,795

Сравнивая Таблица 12 и Таблица 13, можно заметить, что корреляция между производственными изменениями и рыночными сигналами изменилась от негативной к позитивной для большинства продуктов в годы реформ. Незначимый коэффициент корреляции для зерновых в Таблица 13 вызван агрегацией в одном показателе всех видов зерновых<sup>3</sup>. В рассматриваемый период посевные площади под кормовым и продовольственным зерном имели разные тенденции, что в агрегированном показателе микшируется. В то же время вариация рентабельности зерновых по регионам в 1996 году соответствует вариации площади под зерновыми в регионах в 1997 году ( $k=0.686$ ).

Таким образом, реформы привели к более адекватной реакции производителей на рыночные сигналы.

С отменой системы обязательных поставок государству стали возникать иные продовольственные цепочки. Сельхозпроизводители стали вольны сами выбирать покупателей своей продукции и тем самым максимизировать прибыль (минимизировать убытки). Наиболее продвинутые производители используют при реализации своей продукции частных посредников, оптовые рынки, ярмарки. Центр тяжести в управлении хозяйствами сместился с производственных задач на задачи маркетинга, что после десятилетий централизованно планируемой экономики является грандиозным изменением.

Таблица 14 показывает средние данные о каналах сбыта сельхозпродукции по трем регионам европейской части России. Среди них Псковская область со слабо развитой продовольственной цепью и сильно сократившимся сельским хозяйством; Орловская область с ярко выраженным административным вмешательством в рынки в исследуемый период; Ростовская область с довольно либеральной региональной политикой и относительно развитыми рынками. Как видно из таблицы, сельхозпроизводители в Ростовской области значительно более ориентированы на коммерческие рыночные каналы: в этой области более развиты посреднические структуры, производители чаще используют биржи и оптовые рынки, более гибки при выборе каналов сбыта. Также нужно отметить, что каждый производитель может поставлять свою продукцию не только одному покупателю и не только в одном районе. Для советского времени это было почти криминалом.

Развитие системы сельскохозяйственного кредита начало обучение сельских руководителей финансовой дисциплине, хотя этот процесс и был прерван кризисом 1998 года. Исследование кредитной практики СБС-Агро в 5 типичных регионах страны показало, что возвратность кредита не зависит от правовой формы сельхозпроизводителя. В условиях высокой закредитованности сельхозпроизводителей, банки вынуждены часто кредитовать не самих производителей, но предприятия III сферы АК или региональные администрации. Однако практика двух лет показала, что наихудшими плательщиками являются администрации и поставщики ресурсов. Наиболее дисциплинированными плательщиками показали себя торговля и переработчики. Но что еще более примечательно, что сельхозпроизводи-

<sup>3</sup> Дезагрегированные показатели рентабельности для отдельных видов зерновых не доступны.

тели начали возвращать долги (Таблица 15, Таблица 14). Безусловно, в первую очередь высокая возвратность займов была обусловлена тем, что банки стремились кредитовать наиболее кредитоспособных производителей, тем не менее, высокая возвратность выданных кредитов сельским хозяйством стала новой ситуацией в российском сельскохозяйственном кредите пореформенных лет.

Таблица 14. Каналы сбыта сельскохозяйственной продукции, в % к валовой продукции (в физических единицах), 1995 и 1997 гг.\*

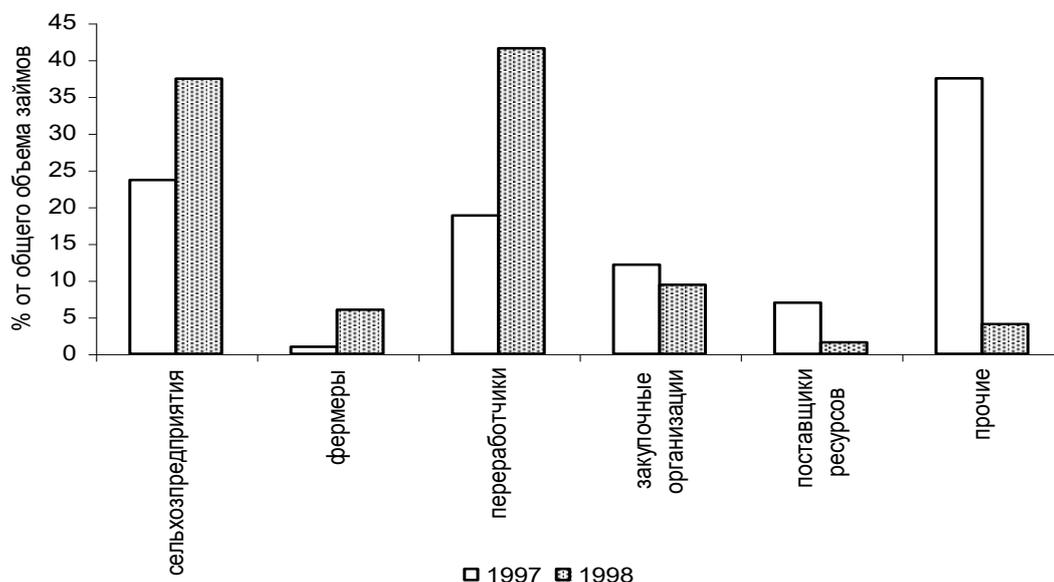
	продовольственная пшеница		молоко		КРС	
	1995	1997	1995	1997	1995	1997
Перерабатывающие предприятия	39	8,7	75	94,0	63	94,4
Заготовительные организации, агенты местной администрации	5	13,5	6	-	3	-
Розничная торговля	-	-	1	1	1	2,5
Городской рынок	2	0,2	8,0	3,4	2,0	-
Крупные оптовые посредники	3	27,3			2,0	-
Бартер	16	24,6	0,0	0,7	4,0	1,3
Оплата труда работников	4	8,4	1,0	0,2	1,0	0,1
Выплата дивидендов	-	5,6	-	-	-	-
Прямые продажи населению	9	1,0	2,0	0,3	15,0	1,6
Продажи другим сельхозпредприятиям	3	10,7	-	-	1,0	0,1
Прочие каналы	5	-	1,0	0,2	4,0	-
Всего	100	100,0	100	100,0	100	100,0

\* -результаты обследований 1995 и 1997 гг. сельхозпредприятий в Орловской, Псковской и Ростовской областях, выполненных ИЭПП и Институтом развития Боннского университета.

Таким образом, сельскохозяйственный кредит начал становиться действенным рыночным инструментом, ориентированным на наиболее эффективных сельхозпроизводителей. Менее эффективные производители вынуждены полагаться на областные субсидии и придерживаться стратегии выживания. Недавний кризис в России в огромной мере подорвал только начавшееся становление системы сельскохозяйственного кредита, и наиболее вероятно, что теперь централизованное распределение государственных займов станет вновь единственным способом кредитования сельского хозяйства.

Таблица 15, кроме того, показывает, что банки стремятся кредитовать тех заемщиков, которые хорошо возвращали долги в предыдущем сезоне. Так, в 1998 году администрации и поставщики ресурсов в обследованных регионах получили значительно меньшие займы, чем в предыдущем году, а сельхозпроизводители (как предприятия, так и фермеры) и переработчики – значительно больше.

Рисунок 15. Распределение займов Специального фонда льготного кредитования АПК по типам заемщиков. СБС-Агро, 5 регионов\*



\* - Белгород, Курск, Липецк, Омск, Тамбов.

Источник: Данные СБС-Агро.

Таким образом, сельскохозяйственный кредит начал становиться действенным рыночным инструментом, ориентированным на наиболее эффективных сельхозпроизводителей. Менее эффективные производители вынуждены полагаться на областные субсидии и придерживаться стратегии выживания. Недавний кризис в России в огромной мере подорвал только начавшееся становление системы сельскохозяйственного кредита, и наиболее вероятно, что теперь централизованное распределение государственных займов станет вновь единственным способом кредитования сельского хозяйства.

Таблица 15. Зависимость невозвратности долгов и индекса роста займов по типам заемщиков. СБС-Агро, 5 регионов\*

	1997		1998		Займы 1998 в % от займов 1997
	Займы 1000 руб.	Невозвращенные долги в % от займа	Займы 1000 руб.	Невозвращенные долги в % от займа	
Сельхозпредприятия	158 759,3	9	102 718,5	0,5	688,9
Фермеры	6 411,0	6	16 508,4	0,2	4 644,3
Переработчики	126 416,2	4	113 993,3	0,2	2 403,4
Закупочные организации	81 334,7	1	25 712,4	1,1	6 014,4
Поставщики ресурсов	46 550,0	89	4 317,1	0,2	10,5
Прочие (в основном – областные администрации и продовольственные корпорации)	251 290,4	49	11 085,0	0,9	10,4
Всего	670 761,6	28	274 334,7	0,4	162,9

\* - Белгород, Курск, Липецк, Омск, Тамбов.

Источник: Данные СБС-Агро.

## ***2.4. Развитие рынков продукции, факторов производства и труда в сельском хозяйстве***

### ***Сельскохозяйственные рынки***

Рынок сельскохозяйственной продукции за годы реформ претерпел заметные изменения. Уже к 1994-95 годам была отмечена значительная диверсификация каналов реализации этой продукции, рост количества сделок по нетрадиционным для советской экономики путям: через частных посредников и т.п. Тем самым сельхозпредприятия снижали свою зависимость от одного покупателя. Почти по каждому продукту для сельскохозяйственных предприятий существовали 4-5 возможных альтернатив реализации. И хотя традиционные заготовители оставались наиболее значимыми покупателями, тем не менее, мнение об их монополии не находит своего подтверждения. При этом каждое предприятие могло продавать свой продукт меньшему количеству покупателей, но потенциальная возможность иметь и другие каналы сбыта для него сохранялась.

Позднее, к 1997 году произошло определенное сокращение числа используемых каналов сбыта, что может свидетельствовать об определенной стабилизации в становлении этой части продовольственной цепи.

В то же время, среди каналов сбыта продукции сельхозпроизводителями резко выросла доля бартера, поставок областным заготовителям, натуральные выплаты работникам. Это, безусловно, отражает ситуацию острой нехватки оборотных средств в сельском хозяйстве. Особенно заметна эта тенденция на примере зерна. Зерно – наиболее универсальный товар, субститут денег в современном сельском хозяйстве России. Обследование показало, что четверть реализации зерна уходит по обменным операциям, то есть за уплату ресурсов, услуг и даже налогов. Та же тенденция просматривается и по молоку – все более молоко реализуется на городском рынке, то есть за наличный расчет.

Примечателен рост поставок продукции агентам региональных администраций. Под этим названием скрыты всевозможные региональные продовольственные корпорации, призванные аккумулировать сельхозпродукцию в региональные фонды. Казалось бы, с развитием рыночной среды доля поставок в региональные фонды должна сокращаться, а она растет. Главная причина этого – товарные кредиты, начатые федеральным правительством в 1995 году. В 1997 году товарный кредит на федеральном уровне был отменен<sup>4</sup>, но региональные власти продолжали эти программы уже за счет своих бюджетов. Главный недостаток товарных кредитов, сыгравший роль спускового крючка в бартеризации аграрных рынков – это требование уплаты за поставленные ресурсы поставками сельхозпродукции в региональные фонды. Не имея свободных средств для покупки сезонных ресурсов, сельхозпроизводители вынуждены принимать эти условия поставки. В результате значительная часть продукции уходит в региональные фонды, как показывают исследования, по крайне невыгодным для сельского хозяйства ценам (соотношение ресурсы-продукция ниже реальных рыночных цен на сельхозпродукцию в соответствующем году).

Особенно заметен рост поставок в региональные фонды пшеницы, в то время как мясо-молочную продукцию производители нашей выборки практически не поставляют. Это дает определенное представление о цели формируемых региональ-

---

<sup>4</sup> В 1999 году товарный кредит горюче-смазочными материалами на федеральном уровне был восстановлен.

ных фондов. Обычно декларируется, что назначение этих фондов заключается в обеспечении бесперебойного снабжения местного населения базовыми продуктами питания. Однако мясо и молоко являются продуктами первой необходимости в России наряду с хлебом, поэтому приоритетная закупка именно зерна в эти региональные фонды не совсем оправдана с этой точки зрения. В то же время, если учесть, что зерно является устойчивой валютой в стране, то становится ясной истинная цель аккумуляции пшеницы в руках региональной администрации – закупленная по низкой цене (в обмен на ресурсы) пшеница становится источником финансовых поступлений.

Основными покупателями на рынке сельскохозяйственной продукции являются различного рода заготовители, оптовые торговцы и перерабатывающие предприятия. Главные изменения в этом элементе продовольственной цепи произошли в зерновой отрасли. Уже в первые годы реформ возникло значительное число частных оптовых торговцев, особенно в наиболее зерновых регионах. Компании эти, как правило, ведут спекулятивные операции, то есть закупают зерно и несут всю полноту рисков по его дальнейшей реализации. Поэтому падение цен на российском рынке ведет к резкому снижению прибыльности этих компаний. Распространенность оптовиков именно спекулятивного типа, скорее всего, обусловлена бартеризацией сектора: зерно поставляется в основном на условиях товарного кредита, который, вообще говоря, не предполагает комиссионных сделок.

Развитость посреднического сектора в регионах зернового производства привела к резкому сокращению его в регионах – нетто-импортерах зерна.

Позднее произошло довольно заметное развитие мелких частных посредников на мясо-молочном первичном рынке. В основном эти частные посредники работают за счет собственных средств, имея свой транспорт. Чаще всего они собирают продукцию у населения и поставляют ее на городские рынки. Естественно, все расчеты в этой сети ведутся за наличные. Эти посредники осуществляют также поставки и перерабатывающим предприятиям.

Сбытовые кооперативы мелких сельхозпроизводителей не получили сколько-нибудь заметного развития. Население предпочитает отдавать посредническую прибыль частному посреднику и не проявляет склонности к кооперированию.<sup>5</sup>

Перерабатывающие предприятия, как покупатели на рынке сельскохозяйственной продукции, к концу 1990-х годов изменили свою закупочную тактику: в условиях нарастающего дефицита сырья, особенно животноводческого, они вынуждены собирать скот и молоко у населения, фермеров, частных посредников, собирающих эти продукты в свою очередь от населения. Переработчик несет большие потери от транзакционных издержек, собирая животноводческое сырье на большой территории и от большого количества мелких поставщиков.

На рынке сельхозпродукции появились весомые стимулы к вертикальному интегрированию. Нехватка сырья, негарантированность исполнения контрактов, дефицит оборотных средств, а также региональные торговые барьеры вынуждают субъекты продовольственной цепи к интеграции. Иногда вертикальные связи имеют неформальный характер или скреплены долгосрочными договорами, иногда происходит вертикальное интегрирование собственности. Наиболее распространена форма интеграции, при которой производитель стремится к развитию

---

<sup>5</sup> При этом нужно отметить, что есть ряд исследований, показывающих определенный рост сбытовых кооперативов населения в сельской местности

собственной торговой сети, но довольно часто переработчики (иногда и розничная торговля) интегрируют сельскохозяйственных производителей.

Нехватка сырья в своей области приводит к росту закупок за ее пределами – в других регионах страны и по импорту. Это особенно ярко видно на примере мяса КРС. Атомистичность поставщиков скота в России делает импортные поставки более выгодными для переработчиков, поэтому до кризиса 1998 года и связанной с ним девальвации рубля импорт мяса как сырья для переработки нарастал.

Помимо изменений в каналах реализации на сельскохозяйственном рынке изменились и формы контрактов. В первые годы реформ на фоне галопирующей инфляции форвардные контракты не заключались. Позднее начался процесс восстановления годовой контрактации сельскохозяйственной продукции. Но уже в 1997 году обращает на себя внимание почти полное исчезновение форвардных контрактов (Таблица 16). Контрактация сохраняется только по поставкам молока на молокозаводы. Там такая контрактация обусловлена спецификой товара: молоко поставляется переработчику ежедневно, в то время как расчеты ведутся с определенной периодичностью. В этих условиях годовой контракт становится технологической необходимостью. По всем же остальным продуктам сделки совершаются без предварительных контрактов.

Известно, что форвардный контракт с фиксированной ценой страхует покупателя от неопределенности предложения, а продавца от неопределенности спроса. Сложившаяся на сельскохозяйственном рынке в 1997 году ситуация с контрактацией может быть формально объяснена либо изменением отношения агентов рынка к риску (менее чувствительны к риску), либо уменьшением неопределенности спроса и предложения. У нас нет никаких оснований для того или иного объяснения. В то же время неэффективность контрактации в прошлом (оппортунизм агентов, сильное влияние на исполнение контрактов экстерналий, отсутствие законодательного обеспечения выполнения контрактов и распространенность криминальных форм принуждения к выполнению контрактов), а также крайняя узость рынка (см. выше о расширении бартера, поставок администрации, натуральных платежей работникам) могли стать наиболее вероятной причиной отказа от форвардных контрактов.

Как известно, узкий спотовый рынок ведет к увеличению рисков на форвардном рынке и увеличению мотивации к вертикальной интеграции. Именно такое развитие событий мы видим сегодня на российском сельскохозяйственном рынке.

Таблица 16. Использование форвардных контрактов на сельскохозяйственном рынке, в % от общего объема реализации сельхозпроизводителями в физическом выражении\*

Каналы	пшеница		молоко		КРС	
	1995	1997	1995	1997	1995	1997
Перерабатывающие предприятия	X	0	X	X	X	0
Заготовители, (базы, хладокомбинаты)	X	0	X	0	X	0
Агенты администрации	X	0	0	0	0	0
Крупные оптовые посредники	X	0	0	0	X	0
Прямые поставки организаци-	X	0	0	0	0	0

Каналы	пшеница		молоко		КРС	
	1995	1997	1995	1997	1995	1997
ям						

X – используют; O – не используют

\* -результаты обследований 1995 и 1997 гг. сельхозпредприятий в Орловской, Псковской и Ростовской областях, выполненных ИЭПП и Ин-том развития Боннского университета.

Финансовая ситуация в сельском хозяйстве обуславливает и крайне перверсивные формы расчетов на сельскохозяйственном рынке. Так, по нашим данным через банковские счета предприятий проходит только 9-18% сделок (Таблица 17). Остальные сделки оплачиваются наличными, осуществляются в виде бартера<sup>6</sup>, давальчества или являются взаимозачетными.

Наличные расчеты обычно осуществляются по более низким ценам, чем безналичные. При этом показанные в бухгалтерской отчетности цены не всегда отражают реальные цены сделок (разница часто делится между руководителем сельхозпредприятия-продавца и представителем покупателя). Бартерные пропорции также часто складываются не в пользу сельского хозяйства, особенно если речь идет о товарном кредите.

В советской экономике наибольшее распространение давальчество имело по сахарной свекле. Но сейчас давальческие операции получили особенно сильное развитие. Прежде всего, такие операции позволяют избежать зачисления средств на банковский счет, который у абсолютного большинства хозяйств блокирован из-за долгов бюджету. Во-вторых, получение вместо сырья готовой продукции значительно расширяет возможности сбыта сельскохозяйственным предприятием. Например, натуроплату работникам намного проще осуществлять продуктами питания, чем большинством видов сельхозсырья.

Не последнее значение в распространении давальчества играет также и то обстоятельство, что, начиная с 1993 года, прибыль, полученная сельхозпроизводителями от реализации продукции, выработанной из собственного сырья, не облагается налогом на прибыль (наряду с прибылью от реализации собственно сельскохозяйственной продукции).

Наконец, реализация готовой продукции обеспечивает, как правило, более высокий возврат на единицу первичной продукции, чем реализация непосредственно этой первичной продукции. Так, на примере двух хозяйств Орловской области в 1995 году нами было просчитаны варианты возврата на единицу пшеницы при различных схемах ее реализации: прямой продажи мелькомбинатам, поставка на давальческих условиях, бартерные сделки и оплата труда работникам. Реализация муки, полученной по давальческой схеме, приносила прибыль на единицу пшеницы более чем в три раза более высокую, чем прямая продажа зерна на мелькомбинат.

Такое расхождение возврата на капитал при реализации готовой продукции и сельхозсырья, безусловно, свидетельствует о неэффективности рынков сельхозпродукции и продовольствия. Именно это создает стимулы к давальческим

<sup>6</sup> Товарный кредит рассматривается как одна из форм бартера.

операциям, а также для развития собственной переработки сельхозпроизводителями<sup>7</sup> и вертикальной интеграции.

Взаимозачеты – широко распространенная форма платежей в современной экономике России, и сельскохозяйственные рынки здесь не являются исключением. Особенность аграрного сектора является лишь то, что это один из наиболее дотируемых из бюджета секторов экономики. Встречные потоки обязательств федеральных и региональных бюджетов перед сельским хозяйством, с одной стороны, и сельского хозяйства перед бюджетами и бюджетными организациями (налоги и платежи в социальные фонды, долги по централизованным кредитам и товарным кредитам, услуги Росэнерго и т.п.), с другой, позволяют проводить эти зачеты с наименьшими итерациями. В частности, уже несколько лет бюджетные субсидии сельскому хозяйству практически не выплачиваются «живыми деньгами».

Таблица 17. Формы расчетов сельскохозяйственных предприятий с покупателями, 1997, в % от общего объема реализации в физическом выражении\*

Форма расчетов:	Пшеница	Молоко	Мясо КРС
Наличные	36	53	36
Наличные, 1995	45	39	28
Через банковский счет	9	18	14
Бартер	27	12	29
Вексель	5	0	0
Взаимозачет	18	17	14
Давальческая операция	5	0	7

\* -результаты обследований 1995 и 1997 гг. сельхозпредприятий в Орловской, Псковской и Ростовской областях, выполненных ИЭПП и Ин-том развития Боннского университета.

### ***Продовольственные рынки***

Основным вектором изменения рынка продовольствия стало развитие посреднического сектора. Уже в самом начале реформ стало очевидным исчезновение традиционного советского оптового звена - торгов, баз и т.п. После приватизации этой системы, основные производственные мощности стали сдаваться в аренду вновь возникшим многочисленным частным посредникам. Сами же бывшие крупные оптовики практически перестали функционировать на рынке<sup>8</sup>:

Резко выросла роль частных посредников на рынке готового продовольствия. Основная часть посредников является индивидуальными предпринимателями, специализирующимися на одном-двух продуктах. Как правило, эти посредники работают с несколькими крупными поставщиками как внутри своей области, так и за ее пределами. Все посредники работают в основном за наличный расчет. Транспортировка продукции от поставщиков к розничной сети целиком обеспечивается посредниками.

<sup>7</sup> Данный вопрос требует более глубокого исследования. Эффективным в сельхозпредприятиях оказываются преимущественно хлебопекарные мощности. Другие виды переработки оказываются либо дорогими и низкокупаемыми, либо не позволяют производить конкурентную по качеству продукцию.

<sup>8</sup> Исключение составляет система заготовок Потребсоюза, которая не была атомизирована в ходе приватизации.

Частные посредники демонстрируют высокую степень мобильности, так как не связаны с большими основными фондами, объемы операций могут привязывать к объемам доступных оборотных средств, их деятельность редко подпадает под регулирование местных властей. Характерно, что частный посредник, в подавляющем большинстве случаев не заключает контрактов и не получает предоплату. Таким образом, этот вид посредничества отличается высокой степенью риска, который должен покрываться относительно высокой оптовой наценкой.

Продовольственный рынок еще более чем сельскохозяйственный, характеризуется вертикальной интеграцией субъектов.

### *Рынки ресурсов для аграрного производства*

С резким сокращением оборотного капитала в сельскохозяйственных предприятиях в 1992 году рынок ресурсов для аграрного производства также резко сузился. Объемы производства основных ресурсов сельскохозяйственного производства за годы реформ сократились более чем какое либо другое производство, некоторые виды техники (например, картофелеуборочные комбайны) перестали выпускать вообще (Таблица 18).

Таблица 18. Динамика производства основных видов ресурсов для сельского хозяйства

	1991	1998	1998/1991
	тыс. шт.	тыс. шт.	%
Тракторы	178	9,8	5,5
Комбайны зерноуборочные	55,4	1	1,8
Комбайны кормоуборочные	7,4	0,2	2,7
Комбайны льноуборочные	2,7	0,2	7,5
Плуги тракторные	81,7	1,1	1,3
Сеялки тракторные	41	1,3	3,2
Культиваторы тракторные	72	3,3	4,6
Косилки и молотилки	20,4	6,5	31,9
Доильные установки	17,7	0,4	2,3
Машины для внесения минеральных удобрений	23,8	59	247,9

Источник: Данные Росстата.

Несмотря на то, что типичное для советской экономики фондовое снабжение ресурсами отменено, говорить о полной либерализации этого рынка в России пока не приходится. Большинство ресурсов сельхозпроизводители приобретают по схемам товарного кредитования или государственного лизинга. Государственный товарный кредит введен в 1995 году и с тех пор получил очень широкое распространение на региональном уровне. Не имея оборотных средств на покупку ресурсов для сезонного производства, сельхозпроизводители вынуждены соглашаться на товарное кредитование, которое повсеместно предполагает встречные поставки сельхозпродукции по обычно невыгодным для сельского хозяйства пропорциям. Кроме того, ресурсы и их поставщики закрепляются за территориями, что еще больше усиливает монополию поставщиков. Помимо всего прочего, данная схема привела к росту бартера на аграрных рынках (см. выше). В рамках товарного кредита поставляются в основном ГСМ, иногда удобрения.

Техника в значительной мере поставляется сельскому хозяйству в рамках государственной программы лизинга, который введен в 1994 году. Схема этого лизинга наиболее всего напоминает систему централизованного снабжения, когда существует единый поставщик, когда суммарные объемы распределяются по терри-

ториям и покупателям административным порядком. Не случайно, определенное время существовал даже лизинг семян (?!).

### **Рынок земли**

Земельный рынок только возникает в России, и сегодня он занимает менее 0,5% земель, продажа которых разрешена, и еще 1,4% земель находится в аренде. Однако абсолютное большинство сделок с землей происходит в городах, сельхозугодья же слабо вовлечены в открытый оборот. В условиях падающего сельскохозяйственного производства спрос на землю незначителен, и, хотя федеральное земельное законодательство весьма либерально, развитие земельного рынка очень задерживается.

Таблица 19. Земельные сделки, 1996-1997

	1996		1997	
	Число сделок	Площадь, га	Число сделок	Площадь, га
Продажи местными администрациями	43 907	8 990	20 897	7 029
Купли-продажи	218 759	33 621.6	265 689	59 324
Дарение	34 094	8 270.3	33 581	6 095
Наследование	132 171	128 447.7	158 512	49 423
Залог	760	2 982.1	2 983	3 016

Источник: Государственный доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации. М., 1997. Стр.52; данные Роскомзема.

Таблица 20. Продажа и сдача в аренду сельхозугодий местными администрациями сельхозпредприятиям и фермерам

	1995		1996		1997	
	Число сделок	Площадь, тыс. га	Число сделок	Площадь, тыс. га	Число сделок	Площадь, тыс. га
Продажа	173	6.7	522	1.4	206	2.6
Аренда	210 036	13 053	77 111	14 374	60 365	17 777

Источник: Данные Роскомзема.

Таблица 20 показывает, что спрос на сельхозугодья незначителен и даже сокращается от года к году. Этот тренд также может быть проиллюстрирован ростом районных фондов перераспределения земель (Таблица 21).

Таблица 21. Районные фонды перераспределения земель

Дата	Тыс. га
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 ВИАПИ.

Тем не менее, концепция реорганизации колхозов и совхозов, построенная на принципе земельных паев, привела к возникновению пара-рынка этих паев. Этот рынок создает определенный механизм концентрации земель в руках наиболее эффективных производителей.

Однако из-за политической нестабильности, бюджетных ограничений, нечеткости законодательства указ о регистрации прав пользования земельными паями выполнен только на 40%: только 40% из 12 млн. владельцев земельных паев имеют зарегистрированный контракт об использовании их паев. Среди этих 40% сдано в аренду 38% паев, внесено в паевой капитал сельхозпредприятий – около 1%, взято для увеличения ЛПХ – 0,2%. Более 3% владельцев паев передали права пользования ими сельхозпредприятиям.

В 9 регионах России около 90% владельцев паев зарегистрировали контракты на их использование, в 9 других регионах – таких владельцев только 10%.

Как уже отмечено выше, аренда наиболее распространена среди контрактов с земельными паями: в 18 регионах арендные договоры составляют более 50% всех земельных паев (в основном это главные сельскохозяйственные регионы страны).

Кроме того, нужно отметить, что в 16 регионах земельные паи вообще не выдавались (это республики Северного Кавказа, Саха, Тыва и некоторые автономные области).

### ***Рынок капитала***

Сельское хозяйство долгое время являлось одним из наименее привлекательных для капитала секторов. По-видимому, основными причинами являлись, с одной стороны, неопределенность структуры собственности, с другой – относительное перепроизводство в этом секторе. С другой стороны, сектор имеет потенциальную привлекательность для инвесторов: довольно быстрая оборачиваемость капитала и незначительные размеры единовременных инвестиций. Не случайно после кризиса 1998 года, когда резко сократился импорт агропродовольственной продукции, инвесторы начали проявлять интерес к аграрному сектору. Однако, формы инвестирования в этой области специфические – в основном инвесторами выступают вертикально интегрированные фирмы, заинтересованные в устойчивых поставках сельскохозяйственного сырья. При этом в условиях отсутствия прозрачных процедур купли-продажи земли последняя не участвует в интеграционных процессах. Инвесторы-интеграторы предпочитают либо арендовать землю, либо создавать совместное производство на земле сельскохозяйственного партнера, либо инвестировать в сельхозпредприятия на условиях производственной контрактации (в рамках производственной контрактации возможен лизинг техники и технологий, скота).

Пищевая промышленность, наоборот, все годы реформ является одним из наиболее привлекательных секторов для инвестиций (после отраслей ТЭК), в том числе и для прямых иностранных капиталовложений. В условиях кризиса инвестиции в этот сектор еще более возросли (см. ниже). Сегодня есть все основания предполагать, что инвестиции в пищевую отрасль при продолжающейся ограниченности импорта сельхозсырья повлечет за собой определенный приток капитала непосредственно в сельское хозяйство.

Тем не менее, рынок капитала в агропродовольственном секторе в значительной мере не прозрачный, протекающий в рамках вертикальной координации и интеграции. Чисто банковских инвестиций в сельское хозяйство крайне мало.

### ***Рынок труда в сельском хозяйстве***

Традиционно в советское время сельское население было занято преимущественно в сельском хозяйстве. Сокращение спроса на продукты питания, рост импорта

продовольствия и соответствующий спад в аграрном производстве потребовал сокращения значительного числа работников (по оценкам менеджеров сельхозпредприятий – до  $\frac{3}{4}$ ). Тем не менее, занятость в сельском хозяйстве практически не сокращается. Основной причиной этого является отсутствие несельскохозяйственных рабочих мест в сельской местности. Увольнение же работников без каких-либо перспектив для них найти альтернативные источники дохода ведет в сельской местности к люмпенизации населения, воровству с действующих сельхозпредприятий. Поэтому менеджеры предпочитают сохранять персонал своих хозяйств, чтобы тем самым обезопасить собственное производство. Это, в свою очередь, ведет к очень низким заработкам в сельском хозяйстве (самые низкие среди всех секторов российской экономики), что отражает скрытую безработицу, и тормозит реальную реструктуризацию отрасли.

### *2.5. Развитие пищевой и перерабатывающей промышленности*

Перерабатывающая промышленность в советской экономике всегда была узким местом продовольственной цепочки, и многочисленные попытки переориентировать часть средств, направляемых в АПК, из сельского хозяйства в III сферу оставались безрезультатными. Кроме того, в соответствии с концепцией плановой экономики о недопущении параллелизма, в каждом районе строился только один молочный завод, один мясокомбинат охватывал несколько районов и т.д. В совокупности с радиальной системой коммуникаций (с райцентром в центре дорожной сети) это создавало объективные предпосылки возникновения в процессе приватизации локальной монополии переработчиков.

Еще в годы перестройки предприятия перерабатывающей промышленности активно брались трудовыми коллективами в аренду с правом выкупа. Приватизация этих предприятий рассматривалась в рамках Федеральной программы приватизации в качестве первоочередной задачи. Однако уже в конце 1992 года было принято решение об особом порядке приватизации предприятий первичной переработки сельскохозяйственной продукции.

Ошибочная трактовка локального монополизма перерабатывающих предприятий привела к принятию целого ряда «антимонопольных» мер, негативно сказавшихся на системе переработки. Прежде всего, это касалось приватизационной схемы. При проведении приватизации перерабатывающих предприятий (первичной переработки, то есть тех предприятий, которые непосредственно закупают сельскохозяйственное сырье) 51% акций по закрытой подписке в обязательном порядке распространялся между сельскохозяйственными производителями. Так как значительная часть этих предприятий уже была выкуплена в рамках дозволенной ранее аренды, то в результате сельскохозяйственные производители не везде получили контрольный пакет в уставных капиталах перерабатывающих предприятий. Этим была объяснена неэффективность применения особого порядка приватизации перерабатывающих предприятий. На самом же деле причина была в принципиально неверном подходе. Сельскохозяйственные предприятия, даже получив контроль над переработчиком, объективно не могли повлиять на ситуацию, так как нередко они поставляли сырье не на те предприятия, совладельцами которых они являлись, а на другие. Тем не менее, в 1994 году для усиления борьбы с «монополизмом» перерабатывающих предприятий было принято решение о вторичной эмиссии акций на всех предприятиях первичной переработки и их реализации на льготных условиях сельскохозяйственным производителям с целью концентрации в руках поставщиков сырья контрольного пакета акций. В целом по стране вто-

ричная эмиссия потерпела фиаско — ее либо не проводили совсем, либо сельскохозяйственные производители отказывались приобретать эти акции даже на крайне льготных условиях.

Помимо приватизационных ограничений, с локальной псевдомонополией перерабатывающих предприятий боролись и иными методами. В большинстве регионов фиксировали цены на продукцию перерабатывающих предприятий или норму рентабельности. До 1995 г. они декларировали себестоимость своей продукции местным органам власти и обосновывали каждое повышение цен на нее. Предпринимались попытки ограничить заработную плату руководителей этих предприятий.

В результате перерабатывающая промышленность, которая должна была бы стать локомотивом всей агропродовольственной сферы, оказалась в еще большем упадке, чем само сельское хозяйство. Невозможность накопления достаточных финансовых ресурсов в силу перечисленных ограничений вело к отсутствию производственных инвестиций, получаемые прибыли тривиально «проедались», т.е. пускались на заработную плату, причем рост фондов оплаты труда на этих предприятиях также рассматривался как следствие монополизма.

Сильная пищевая и перерабатывающая промышленность за счет маркетинга и ассортимента приспособления способна даже без роста реальных доходов населения расширить сбыт продовольствия на внутреннем рынке и ограничить проникновение импортного продовольствия на отечественный рынок. Рост спроса требует расширения сырьевых поставок качественного сырья. Это, в свою очередь, влечет за собой расширение возможностей сбыта для сельскохозяйственных производителей. Более того, перерабатывающие предприятия начинают в той или иной мере инвестировать в сырьевую зону, ведут 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.

Таким образом, 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.

Таблица 22. Приватизация пищевой и перерабатывающей промышленности

	Доля приватизированных предприятий в их общем количестве	Доля предприятий с государственной собственностью в общем количестве приватизированных	Доля приватизированных предприятий, в которых контрольный пакет принадлежит сельхозпроизводителям
Перерабатывающая промышленность, всего	92	18	14
<i>в том числе:</i>			
мясная	92	16	9
молочная	92	18	16
Мукомольная	90	35	14

Льнопереработка	83	32	11
-----------------	----	----	----

Источник: Данные обследования Минсельхозпрода РФ в 72 регионах России.

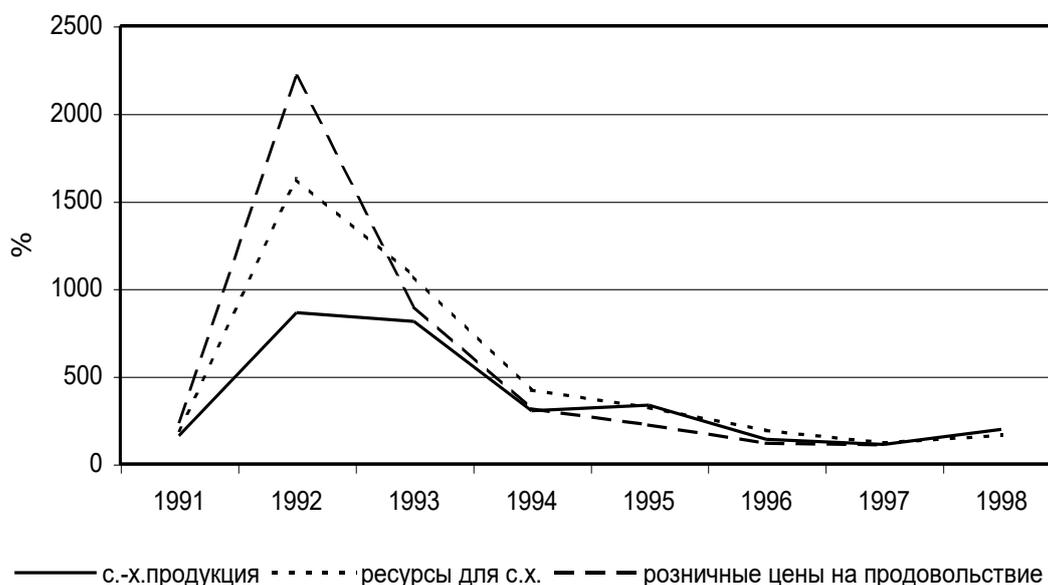
Кризис 1998 года способствовал росту в пищевой и перерабатывающей промышленности, который опирается в ограниченность предложения сельскохозяйственного сырья. Это обстоятельство еще более стимулирует вертикальную интеграцию в агропродовольственной цепи, о чем уже говорилось выше.

### **3. Особенности сформировавшейся аграрной политики**

Либерализация потребительских цен и отмена потребительских дотаций на основные продукты в России в 1992 г. сразу же и закономерно уменьшила платежеспособный спрос населения на продовольствие. Раньше других с кризисом сбыта продукции столкнулся мясо-молочный комплекс. Под давлением сельскохозяйственных производителей было принято решение о дотировании животноводческой продукции на уровне первичных производителей. В 1995 г. была сделана попытка введения минимальных гарантированных цен на зерно и основные животноводческие продукты. Помимо животноводческих дотаций, существует ряд программ по поддержке производства льна, шерсти, племенного скота. Но по объемам затрат эти программы несопоставимы с животноводческими. В этот же начальный период реформ возникла угроза ликвидации племенного дела в стране, так как при резком падении животноводческого производства стал вырезаться племенной скот. Для сохранения генофонда элитного скота в переходных, кризисных условиях были введены дотации на содержание племенного скота и на его приобретение.

Второе направление государственной помощи сельскому хозяйству в России, которое начало формироваться почти сразу же с либерализацией цен — это компенсация удорожания средств производства для сельского хозяйства (Рисунок 16). Эти компенсации осуществлялись и осуществляются в разных формах, но суть их одна — они предназначены для того, чтобы самортизировать для сельскохозяйственных производителей нарастающий ценовой диспаритет.

Рисунок 16. Годовые индексы цен на сельскохозяйственную продукцию, средства производства для сельского хозяйства и розничных цен на продовольственные товары.



Источник: Данные Росстата соответствующих лет.

Проблема сезонного сельскохозяйственного кредита в России в годы реформ решалась по-разному. Первоначально государство распределяло среди сельхозпроизводителей льготный кредит. В 1994 году была отменена льготная процентная ставка, тем не менее, кредит распределялся за счет бюджетных средств государством и на более продолжительный срок, чем доступный в коммерческой банковской структуре. В 1995-1996 годах сезонный кредит в денежной форме государством не предоставлялся – его заменила система товарного кредита, в основном в виде горячего. В 1997-1998 годах сезонное кредитование аграрного сектора проводилось за счет внебюджетного специального фонда уполномоченными банками и под одну четверть ставки рефинансирования ЦБР. Все перечисленные формы государственного кредита были связаны с отсутствием коммерческих кредитных ресурсов для сельского хозяйства. Но бюрократическая форма распределения кредитов была сопряжена с низкой эффективностью и возвратностью займов, а также коррупцией. Неизбежным результатом такой формы государственного кредитования стали два масштабных списания долгов сельскому хозяйству – в 1994-1995 и 1997-1998 годах.

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 стал оказывать значительное воздействие на отечественного производителя и потребителя. Если в советской экономике с ее перманентным продовольственным дефицитом сформировалась устойчивая политика поддержания импорта (в значительной мере субсидируемого) и ограничение экспорта, то после начала реформ эта парадигма, хотя и не сразу, сменилась классической концепцией аграрного протекционизма, когда отечественный рынок защищается от ввоза импортного продовольствия и сырья.

Таблица 23. Импортные пошлины на основную с/х продукцию и продукты питания в России (в % от таможенной стоимости либо в ЭКЮ)

	с 15.03.94	с 1.07.95	с 15.05.96	с 1.01.97	с 1.02.98	с 27.10.98
Говядина, свежая или охлажденная	8	15	15	15	15, но не менее 0,2 ЭКЮ за 1 кг	10, но не менее 0.13 ЭКЮ за 1 кг
Говядина, мороженая	8	15	15, но не менее 0,15 ЭКЮ за 1 кг	15, но не менее 0,15 ЭКЮ за 1 кг	15, но не менее 0,15 ЭКЮ за 1 кг	10, но не менее 0.1 ЭКЮ за 1 кг
Мясо птицы (куриное)	20	25	30, но не менее 0,3 ЭКЮ за 1 кг	30, но не менее 0,3 ЭКЮ за 1 кг	30, но не менее 0,3 ЭКЮ за 1 кг	10, но не менее 0.13 ЭКЮ за 1 кг
Молоко и мол. продукты, кроме того	10-15	10-15	10-15	15	15	10, но не менее 0.13 ЭКЮ за 1 кг
йогурт	10	10	10	10	10, но не менее 0,12 ЭКЮ за 1 кг	5
сыры и творог	15	15	15	15	15, но не менее 0,3 ЭКЮ за 1 кг	15, но не менее 0.22 ЭКЮ за 1 кг
Сливочное масло	15	20	20, но не менее 0,3 ЭКЮ за 1 кг	20, но не менее 0,3 ЭКЮ за 1 кг	20, но не менее 0,3 ЭКЮ за 1 кг	5, но не менее 0.03 ЭКЮ за 1 кг
Зерно	1	1	5	5	5	1
Масличные, из них	беспошл.	5	5	5	5	
семена подсолнечника	1	10	10	10	10	
Подсолнечное масло	беспошл.	15	15, но не менее 0,09 ЭКЮ за 1 кг	15, но не менее 0,09 ЭКЮ за 1 кг	15, но не менее 0,09 ЭКЮ за 1 кг	
Картофель	25	25	25	25	25	
Фрукты, из них	1-10	5-10	5-10	5-10	5-10	
бананы	1	5	5, но не менее 0,02 ЭКЮ за 1 кг	5, но не менее 0,02 ЭКЮ за 1 кг	5, но не менее 0,02 ЭКЮ за 1 кг	
апельсины, грейпфруты	1	10	5, но не менее 0,02 ЭКЮ за 1 кг	5, но не менее 0,02 ЭКЮ за 1 кг	5, но не менее 0,02 ЭКЮ за 1 кг	
мандарины	1	5	5, но не менее 0,03 ЭКЮ за 1 кг	5, но не менее 0,03 ЭКЮ за 1 кг	5, но не менее 0,03 ЭКЮ за 1 кг	
лимоны	1	5	5, но не менее 0,035 ЭКЮ за 1 кг	5, но не менее 0,035 ЭКЮ за 1 кг	5, но не менее 0,035 ЭКЮ за 1 кг	
виноград	1	10	10	10	10	
яблоки	0,2 ЭКЮ	0,2 ЭКЮ	0,2 ЭКЮ	0,1-0,2 ЭКЮ	0,1-0,2 ЭКЮ	

	за 1 кг	за 1 кг	за 1 кг	за 1 кг*	за 1 кг*	
Соки	5	10	15, но не менее 0,07 ЭКЮ за 1 л	15, но не менее 0,07 ЭКЮ за 1 л	15, но не менее 0,07 ЭКЮ за 1 л	
Сахар:						
сахар-сырец тростнико-вый, свекловичный	1	1	1	1	1	
сахар белый	20	25	25, но не менее 0,07 ЭКЮ за 1 кг	25, но не менее 0,07 ЭКЮ за 1 кг	25, но не менее 0,07 ЭКЮ за 1 кг	

\*-. В зависимости от сезона года.

Источник: Соответствующие нормативные акты

Развитие аграрного протекционизма в России шло примерно тем же путем, что и в странах ЦВЕ. Первоначальная либерализация политики с продолжающимися инерционными, но неэффективными, попытками сохранения прежних методов сменилась нарастанием протекционизма как внутреннего, так и внешнего.

В переходных экономиках причинами аграрного протекционизма первоначально были несколько иные обстоятельства, а сама протекционистская политика формировалась в принципиально иных условиях, чем в развитых странах ОЭСР.

Таблица 24. Экспортные пошлины на некоторые виды сельхозпродукции и продовольствия, % \*

	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 молочные продукты	20	0	0	0	0
Зерно, в том числе	20	10-25	10-25	7-17	0
пшеница твердая	20	25	25	17	0
пшеница прочая	20	10	10	7	0
Кукуруза	20	15	15	10	0
Масличные	20	10-15	10-15	7-10	0
Мука и изделия из масличных	20	10	10	7	0
Сахарная свекла	20	15	15	10	0
Растительное масло	20	0	0	0	0
Сливочное масло	20	0	0	0	0
Сахар белый	20	60 ЭКЮ	0	0	0

\*- с начала 1999 года введены экспортные пошлины на подсолнечник (10%)

Источник: Соответствующие нормативные акты.

Прежде всего, протекционизм в переходных экономиках индустриального типа наследовал огромный механизм государственной поддержки АПК в недрах централизованно планируемой экономики. Повсеместно эта поддержка была тяжким бременем национальных финансов, и одной из первоочередных задач реформ, в том числе и аграрных, в переходных экономиках было именно освобождение от этого бремени. Отсюда первоначально резкая либерализация аграрной политики практически во всех странах.

С другой стороны, либерализация экономики после длительного пребывания в рамках прежней экономической системы вела к резкому ухудшению положения сельского хозяйства и всего продовольственного сектора.

В дополнение к этому макроэкономические реформы везде сопровождалась массовой земельной реформой и реорганизацией сельскохозяйственных предприятий. Такая масштабная реформа также не могла не вести к временному ухудшению положения в секторе.

Агропродовольственный сектор практически во всех странах бывшего соцлагеря занимает существенную часть экономики и представлен заметной долей населения. Поэтому объективное ухудшение положения в аграрном секторе при давлении аграрных оппозиций не мог не привести к усилению протекционизма по истечении некоторого времени реформ.

Проблема заключается в том, что в ряде стран ЦВЕ усиление протекционизма пришлось на период, когда основные задачи реформ уже были решены. В этих условиях протекционистские меры уже не тормозят дальнейшее проведение реформ.

Вторая особенность усиления протекционизма в пост социалистических странах связана с тем, что практически все меры поддержки агропродовольственного сектора черпаются из арсенала развитых стран – ЕС и США. В то же время особенности переходной экономики диктуют свои закономерности протекционизма: многие распространенные меры оказываются неэффективными или действуют в обратном направлении. Здесь также преимущество имеют страны с более быстрым темпом проведения реформ: к моменту усиления протекционистской политики многие черты переходности в них уже преодолены.

Помимо общих для пос-социалистических стран особенностей переходной экономики Россию отличают и свои специфические черты, оказывающие влияние на формирование аграрного протекционизма.

Прежде всего, сказывается федеративное устройство страны и слабость федеральной власти. В результате аграрная политика очень сильно регионализована, помимо общенационального торгового протекционизма складывается и региональный протекционизм.

Другой особенностью России является, с одной стороны, высокие патерналистские ожидания населения и экономических агентов, с другой стороны, высокая склонность бюрократии к воспроизведению традиционных для нее распределительных методов. В результате многие программы, спланированные изначально в принципиально ином контексте, при своей практической реализации оказываются формой административного распределения тех или иных производственных ресурсов.

Медленный темп реформ в России привел к тому, что стадия усиления аграрного протекционизма пришлось на период отсутствия макроэкономической стабилизации и недореформированный сектор. Поэтому усиление протекционизма будет объективно тормозить дальнейшее развитие реформ.

#### **4. Российская аграрная реформа в общественном мнении**

Россию существенно отличает от стран Центральной и Восточной Европы отсутствие единства общества по поводу направления реформ, ее конечных целей. И это в значительной мере сужает возможности реформирования аграрного сектора.

В этой связи представляет интерес отношение к проведенным реформам различных групп аграрного истеблишмента, оказывающего воздействие на формирование реальной аграрной политики в стране. Летом 1999 года Центр АПЭ провел масштабное исследование в этой области. В понятие «аграрный истеблишмент» мы включили представителей законодательной и исполнительной власти на федеральном и региональном уровне, руководителей сельскохозяйственных предприятий и предприятий агробизнеса, научных сотрудников, преподавателей, сотрудников консультационных служб в АПК, аграрных журналистов и некоторые другие категории экспертов.

Анкеты были распространены среди более 500 экспертов в 8 регионах страны: Москве, Петербурге, Орловской, Псковской, Ростовской, Воронежской, Томской, Иркутской областях. Около трети экспертов представляли законодательные и исполнительные органы власти федерального и регионального уровня, другая треть – руководителей предприятий АПК, последняя треть – науку, систему образования и консалтинга, средства массовой информации и проч. До 45% экспертов были в возрасте от 35 до 50 лет, одна четверть – моложе 35 лет. Женщины и мужчины в выборке были представлены примерно поровну. Экспертов также просили идентифицировать свои политические пристрастия. Так, 12% экспертов отметили свою принадлежность к правому спектру политических сил, 26% отнесли себя к правому центру, 28% - к левому центру, 10% - к левым и оставшиеся 24% сочли себя вне политики.

В ходе обследования выяснялось отношение экспертов к следующим элементам аграрной реформы:

Земельная приватизация;

Реорганизация хозяйств;  
Приватизация перерабатывающей промышленности;  
Возникновение рыночных институтов;  
Текущая аграрная политика государства.

Экспертов спрашивали не только о том, согласны ли они с принятой концепцией того или иного элемента реформы, но также считают ли они, что эта концепция была реализована в действительности.

Другой набор вопросов, предложенный экспертам, относился к политическим и социальным аспектам реформы:

Социальные последствия реформы в сельской местности;  
Общественный консенсус по поводу аграрной реформы;  
Влияние основных политических сил, в частности Аграрной партии на процесс реформ.

И, наконец, экспертов просили высказать их мнение относительно перспектив развития аграрного сектора в стране: какие формы сельхозпроизводителей будут преобладать в ближайшей перспективе; когда начнется рост аграрного производства, будет ли Россия в обозримом будущем нетто экспортером зерна.

Проведенное обследование показало, что основная часть аграрного истеблишмента принимает необходимость аграрной реформы в России. Особенно бесспорным является насущность земельных преобразований. Однако абсолютное большинство аграрного общества весьма неудовлетворено реальным процессом реформ. Несмотря на 8 лет болезненных, сложнейших, постоянно дебатированных преобразований в АПК страны, значительная группа опрошенных экспертов считает, что никаких реформ и не произошло. А среди тех, кто все же признает наличие этих преобразований существенна доля тех, кто не согласен с концепциями.

Общая оценка завершенности и эффективности аграрной реформы в среднем очень низка, а вариация по группам экспертов незначительна. (Таблица 25). Иначе говоря, аграрный истеблишмент весьма неудовлетворен процессом аграрных реформ в стране.

Неудовлетворенность реформами присуща всем группам экспертов, однако критическое отношение к ним существует с двух сторон: более радикальная часть истеблишмента (молодежь, правые) требует более революционных изменений в аграрной системе, тогда как более консервативная часть (пожилые, левые) довольны слишком резкими (с их точки зрения) переменами.

Хотя необходимость земельной реформы признана аграрной общественностью, тем не менее, эксперты оценили ее реализации наиболее низким баллом. И наоборот, эксперты крайне обеспокоены приватизацией в перерабатывающей промышленности и оценили этот элемент реформы наиболее высоко.

Аграрный истеблишмент также весьма неудовлетворен современной агропродовольственной политикой. Эксперты сошлись в том, что основной недостаток этой политики – недостаточное бюджетное финансирование АПК. Эксперты также едины в своем стремлении к усилению аграрного протекционизма в стране: практически нет существенных различий между профессиональными, возрастными, политическими группами респондентов в отношении к этому вопросу. Вопреки распространенному мнению о сложившемся противоречии между централизацией и регионализацией аграрной политики в стране, эксперты не демонстрируют оза-

боченности в этом отношении, и если и есть некоторый баланс мнений в этой связи, то он в пользу большей централизации.

Таблица 25. Оценки экспертов и дисперсия оценок различных элементов аграрной реформы и реформы в целом

Элементы реформы	Оценки	Дисперсия $\left[ \frac{n \sum x^2 - (\sum x)^2}{n(n-1)} \right]$
Земельная реформа	2,01	0,792
Реорганизация хозяйств	2,07	0,744
Приватизация перерабатывающей промышленности	2,37	0,918
Агропродовольственная политика	2,06	0,684
Завершенность реформ	2,17	0,744
Эффективность реформ	2,00	0,648

Оценивая реформы весьма низко, эксперты отмечают и тяжелые социальные последствия в деревне: большинство экспертов считает, что уровень жизни сельского населения существенно упал в годы реформ. Справедливости ради нужно отметить, что молодые и правые эксперты, а также представители агробизнеса видят, что часть сельского населения получила несомненные преимущества от реформ. Безусловно, что распределение ответов экспертов на данный вопрос не может свидетельствовать о реальных изменениях в стандарте жизни в сельской местности. Но единодушное мнение экспертов демонстрирует отношение аграрного истеблишмента к реформам и их социальным последствиям.

Претендующая на роль основного выразителя интересов сельского населения Аграрная партия России во мнении экспертов таковой явно не является. Это повлечет, с одной стороны, попытки создания новых партий в стремлении донести позиции сельского населения до общества, с другой стороны, это может привести к резкой трансформации самой Аграрной партии, что, по-видимому, началось с выходом этой партии из блока с КПРФ.

Эксперты оценивают рост общественного согласия по поводу аграрных преобразований в России с течением времени. Левые более оптимистичны в этом отношении, чем правые. С одной стороны, это может означать то, что более консервативная часть общества начинает принимать идеи реформ. Если это так, то сопротивление более глубокой трансформации системы будет рано или поздно ослаблено. И хотя задержка в реализации реформ ухудшает условия их осуществления, тем не менее, отсрочка радикальных реформ – возможная цена за проведение их в условиях относительного общественного согласия.

Однако, рост согласия в обществе, отмеченный в основном консервативной частью истеблишмента, может также отражать замедление реформ, что находит поддержку в этой части общества. В этом случае новый этап радикальных преобразований возможен только при резком изменении политического баланса в обществе.

На перспективы развития аграрного сектора России эксперты смотрят в полном соответствии с их оценкой проводимых реформ. Абсолютное большинство респондентов не ожидает роста в аграрном секторе страны в пределах текущего десятилетия и не видит места России на мировом зерновом рынке. На основе данного обследования нельзя сделать прогноза реального развития экономической си-

туации, но результаты показывают настроение аграрного истеблишмента. Это настроение неизбежно влияет на экономическое поведение субъектов АПК страны, формирование агропродовольственной политики, на политическую жизнь страны: отсутствие видения перспектив обуславливает принятие решений, оптимальных в краткосрочном, но не долгосрочном режиме, принятие пожарных мер при формировании политики, отсутствие нормального представительства интересов сектора на политической сцене. Российское сельское хозяйство нуждается в некотором очевидном улучшении ситуации, пусть даже незначительном, способном переломить эту негативную тенденцию в отношениях аграрного истеблишмента к перспективам развития. В противном случае мы столкнемся с ситуацией самооправдывающегося прогноза.

Также интересно отметить, что аграрная общественность все еще связывает перспективы развития сектора с производственными кооперативами. Низкая вариация этого мнения по группам экспертов может быть обусловлена двумя причинами. Во-первых, часть экспертов может считать, что эта форма производства наиболее соответствует специфике сельского хозяйства (в частности в России). Ни общепризнанные теории (плохо, кстати, известные в России), но 10 лет собственного опыта не изменили этого мнения. Во-вторых, наиболее продвинутой частью истеблишмента, возможно, не видит изменений в производственных кооперативах как основной форме сельхозпроизводителей сегодня в стране из-за приостановки реформ. В любом случае ситуацию нужно менять, чтобы не столкнуться и здесь с самореализующимся прогнозом.

Несмотря на определенные различия в оценках реформы и перспектив развития АПК в России, аграрный истеблишмент продемонстрировал единое мнение по большинству вопросов. Это делает его значительной общественной силой, которую нельзя игнорировать при проведении реформ, хотя это мнение и плохо представлено на политической сцене страны.

## **5. Влияние кризиса 1998 года на агропродовольственный сектор**

Кризис августа 1998 года оказал двойное воздействие на российский агропродовольственный сектор. С одной стороны, резко упали реальные доходы населения, соответственно сократился спрос на продовольственные товары, в первую очередь животноводческую продукцию. Потребительская паника на продовольственном рынке на фоне острого неурожая привели к запросу правительством гуманитарной помощи и всем связанным с нею негативным последствиям. С другой стороны, девальвация рубля сделала импорт продовольствия заметно менее выгодным, а экспорт российского сельскохозяйственного сырья – более выгодным по сравнению с докризисным периодом. Это создало хорошие возможности для расширения рынка для отечественных производителей в агропродовольственном секторе: во-первых, за счет импортозамещения на внутреннем рынке и, во-вторых, за счет расширения экспорта.

Сужение возможностей спекуляций на финансовых рынках и ограничения на вывод капитала в определенной мере усилили тенденции к инвестициям в отрасли с короткими инвестиционными циклами, к которым, безусловно, относится пищевая промышленность.

В результате этих трендов начался довольно сильный процесс импортозамещения в пищевой и перерабатывающей промышленности, что заметно практически во всех подотраслях, за исключением мясо-молочного сегмента. Рост в этих отраслях не только продолжился в первом полугодии 1999 года, но к середине года начал

ускоряться. Это наталкивает на мысль, что данный рост инспирирован не только импортозамещающими тенденциями, но и ростом внутреннего спроса (то есть в стране не полностью учитываются доходы населения, причем не только в высших доходных группах, но и в средних, так как рост спроса на продовольствие не может быть объяснен теневыми доходами высших доходных групп).

Особенностью ситуации сегодня стало отсутствие адекватного роста в сельском хозяйстве на фоне заметного роста в пищевой и перерабатывающей промышленности. Статистический рост в аграрном секторе отмечен, но он с большой натяжкой может быть отнесен на счет импортозамещения (или роста спроса внутри страны). Рост в растениеводстве связан с крайне низким урожаем прошлого сезона, растущие тренды в ряде отраслей животноводства просматривались уже до кризиса, и изменений в этих тенденция под воздействием кризиса не просматривается. Главной причиной разрыва между сельским хозяйством и пищевой промышленностью, скорее всего, является неэффективность аграрных рынков, неразвитость рыночных институтов и государственное (на всех уровнях) вмешательство в эти рынки. Именно в силу этого импульс из III сферы АПК не транслируется в аграрное производство.

Таким образом, первый отличительный тренд в секторе в первом полугодии – рост производства большинства продовольственных товаров при сохранении динамики в сельском хозяйстве.

Вторым заметным трендом полугодия стало расширения сельскохозяйственного производства в хозяйствах населения. Падение доходов населения, рост безработицы, усиливавшаяся инфляция и социальная нестабильность обусловили падение альтернативной стоимости труда. В результате после двух лет относительного сокращения, начался рост продовольственного производства в хозяйствах населения. Это, с одной стороны, создало определенный буфер для резкого падения продовольственного потребления в стране, с другой стороны, ограничило еще больше спрос на продукцию пищевой и перерабатывающей промышленности.

Кризис 1998 года, породив потребительскую панику на продовольственных рынках, стимулировал рост политики регулирования цен практически во всех регионах страны. В большинстве регионов такие меры носили по большей мере временный и социально-психологический характер, чем стратегический. Однако в части регионов такое регулирование сохранилось и в 1999 году, распространяясь в основном на хлеб и некоторые другие «социальные» продукты. С другой стороны, большинство регионов – нетто-экспортеров сельскохозяйственной продукции усилили контроль над ее вывозом. Такая политика региональных властей привела к возникновению в первой половине года хлебного дефицита в ряде зернодефицитных регионов. Парадоксальным образом зарубежная продовольственная помощь усиливала подобные дефициты: надежда на поступление централизованных ресурсов дешевой «гуманитарной» муки подогревали надежды региональных властей на возможность сохранения низких цен на хлеб путем административного контроля. В то же время дешевый хлеб на фоне растущего поголовья свиней в хозяйствах населения вновь, как и в советское время, привел к использованию этого хлеба на откорм животных, тем самым увеличивая дефицит и подогревая потребительскую панику.

Иначе говоря, опыт прошедшего года после кризиса показал, что пока еще живущие надежды на возможность справиться с экономическими проблемами в агро-

продовольственной сфере административными способами беспочвенны, подобные попытки в новых условиях ведут только к усугублению ситуации.

Второй год подряд российское сельское хозяйство страдает от неблагоприятных погодных условий. После жестокой засухи прошлого сезона в этом году европейская часть страны пострадала от поздних весенних заморозков, в основных сельскохозяйственных регионах повторилась засуха, восточные регионы подверглись нашествию саранчи. Надо отметить, что в силу многолетней декапитализации аграрного сектора производство стало крайне чувствительно к воздействию природного фактора. Повторение низких сборов в 1999 году означает истощение стратегических запасов. После неудачного опыта с продовольственной помощью 1998 года массового централизованного завоза продовольствия в текущем году, по-видимому, не будет. Тем не менее, коммерческий импорт возрастет, и это будет фактором роста продовольственных цен. Можно ожидать дальнейшего ухудшения структуры продовольственного потребления в стране: уменьшится потребление фруктов и овощей, основным источником которых уже многие годы является подсобное хозяйство населения, пострадавшее от заморозков в этом полугодии. Региональные власти будут усиливать межрегиональные торговые барьеры.

С другой стороны, продолжают тренды, демонстрирующие определенную адаптацию сельского хозяйства к новым условиям, его интенсификацию: вновь увеличилось потребление минеральных удобрений в растениеводстве, в ряде отраслей животноводства растет продуктивность.

Несмотря на трехкратную смену руководства в отрасли, агропродовольственная политика федерального уровня не претерпела заметных изменений. Наметившийся весной 1999 года поворот к резкому усилению административного контроля в отрасли, нашедший отражение в сезонных весенних постановлениях, фактически не был реализован. Главным отличием текущего года от предыдущего стало увеличение фактических расходов на поддержку сектора из федерального бюджета.

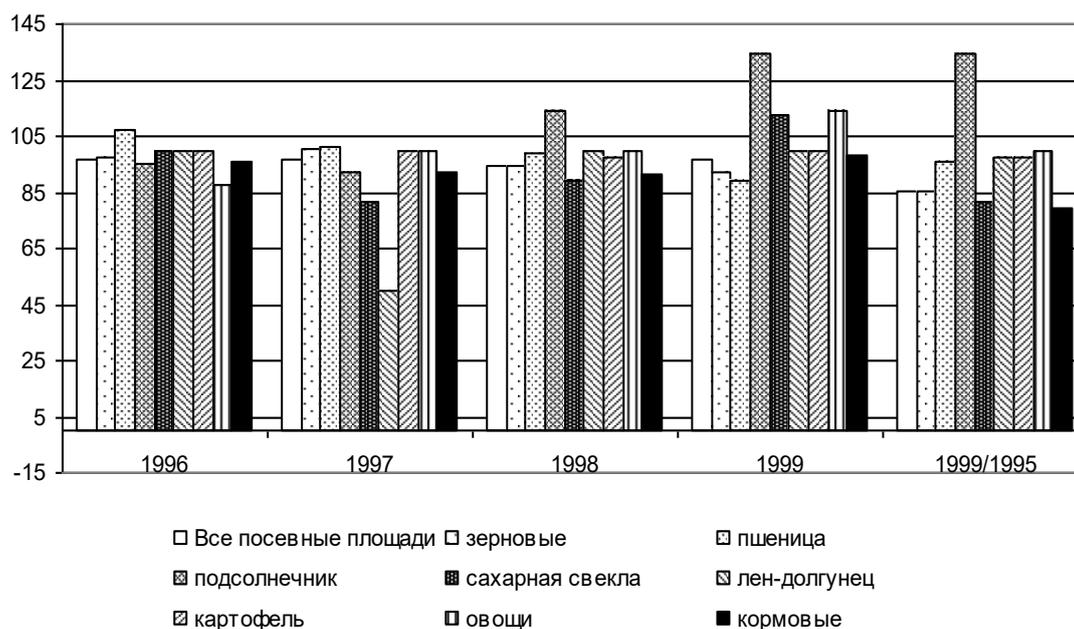
### ***5.1. Сельскохозяйственное производство***

По официальным данным произошло заметное сокращение общих посевных площадей – на 3,8%. Основной вклад в это сокращение внесло уменьшение посевов под зерновыми культурами, особенно пшеницей (Рисунок 17).

Однако, учитывая высокую и устойчивую рентабельность именно продовольственного зерна в стране, можно предполагать значительное занижение отчетных данных о площадях посевов зерна и особенно пшеницы. По остальным же культурам посевные площади либо возросли, либо не изменились, либо крайне незначительно уменьшились (кормовые культуры).

Обращает на себя внимание рост посевов сахарной свеклы – это, по-видимому, явилось следствием введения временных импортных пошлин на сахар-сырец, совпавшее по времени с девальвацией рубля. Сахарные заводы начали contracting отечественных производителей сахарной свеклы, содействуя тем самым расширению посевных площадей под этой культурой.

Рисунок 17. Изменение посевных площадей основных культур (в % к предыдущему году)



Источник: Данные Росстата

Намолоты на середину сентября были чуть выше 15 ц/га, что выше прошлогодних на ту же дату, но ниже урожайности на это время в 1996-1997 годах. Прогнозы валового сбора зерна в текущем сезоне ориентируются на 55-60 млн. тонн. В то же время, есть все основания предполагать, что до 20% зерна укрывается. Зерно для сельскохозяйственных производителей – это основное расчетное средство за все ресурсы. Поэтому укрываются и площади<sup>9</sup>, и урожайность в надежде получить платежное средство, не проходящее через банковские счета, которые у подавляющего большинства хозяйств страны блокированы (картотека). Соккрытие идет на всех стадиях технологического процесса уборки и реализации зерна: зерно с поля уходит «налево», руководители хозяйств реализуют за деньги или по бартеру значительную часть зерна, не отраженного в бухгалтерии хозяйств, в полной отчетности не заинтересованы ни районные, ни региональные власти зернопроизводящих регионов, активно участвующие в торговле зерном. Особенно это стало заметно в последние два-три года, с ростом бартеризации аграрной экономики (как и всей экономики страны), что можно проследить по динамике посевов зерновых и пшеницы: площади под этими наиболее рентабельными (более прибыльно производство только подсолнечника) вдруг начинает резко и немотивированно снижаться в 1997-1998 годах (см. Рисунок 17). Скорее всего, это следствие сокрытия посевов.

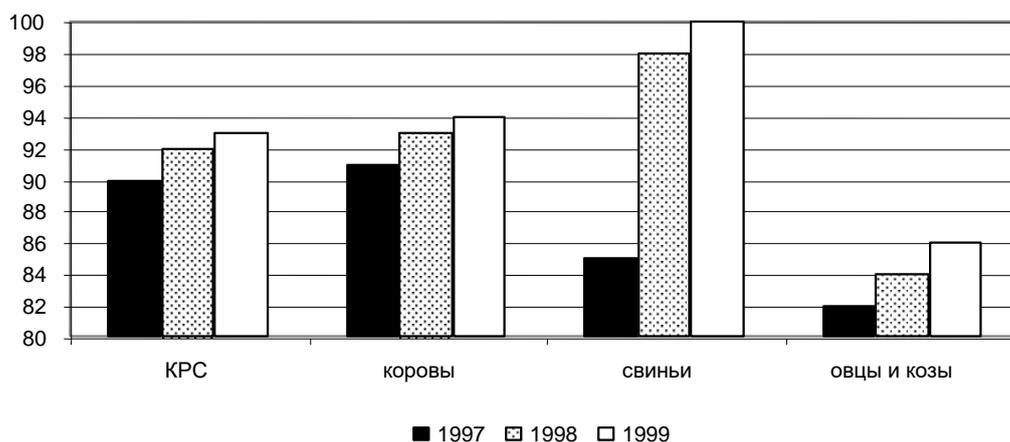
По другим основным сельскохозяйственным культурам валовое производство будет несколько выше прошлогоднего (кроме картофеля). Например, овощей на середину сентября собрано на 17% больше прошлого года на ту же дату, хотя изначально прогнозировалось падение сборов овощей из-за неблагоприятных погодных условий.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Не так давно в Ростовской области провели аэрофотосъемку зерновых посевов. Результаты оказались на 25% превосходили официально зарегистрированные размеры посевов.

<sup>10</sup> Такой сильный прирост сбора овощей также косвенно свидетельствует о занижении реального сбора зерновых.

Поголовье животных продолжает сокращаться при сохраняющемся уменьшении темпов спада (Рисунок 18). В то же время начался рост поголовья свиней (к сентябрю 1999 г. – на 1,1 % к 1998 году). Примечательно, что поголовье свиней растет и в хозяйствах населения (см. ниже) и в крупных хозяйствах. А это означает, что крупные откормочные комплексы не сталкиваются с дефицитом кормового зерна, ибо в противном случае они не стали бы расширять поголовье под зиму.

Рисунок 18. Изменение численности животных во всех категориях хозяйств (в процентах к 1 августа 1998 года)



Источник: Данные Росстата

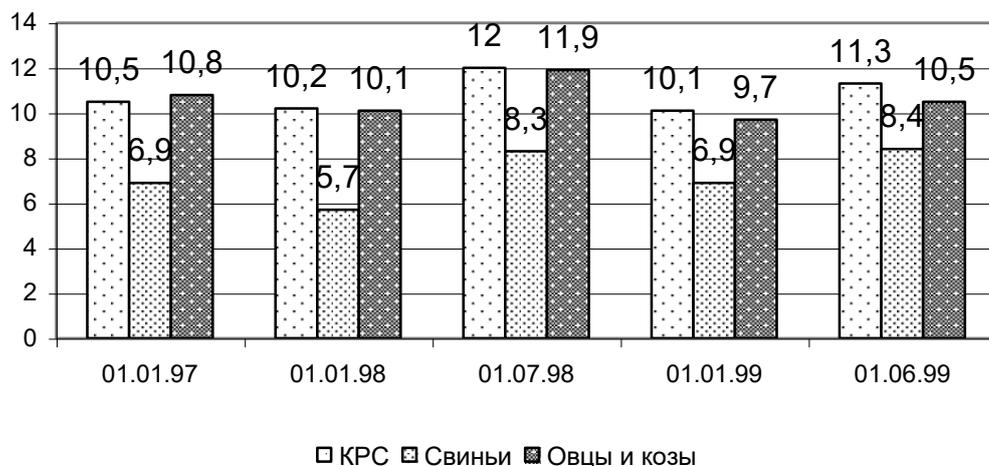
В производстве мяса растет доля свинины и птицы, то есть подотраслей, наиболее быстро реагирующих на рыночную конъюнктуру. В сельхозпредприятиях производство мяса птицы за первое полугодие выросло на 7,4%. Улучшаются и качественные показатели в этих подотраслях: сокращается падеж свиней, растет яйценоскость кур-несушек.

Скотоводство продолжает сокращаться: падает и поголовье, и надои. Однако, молоко является продуктом, реализуемым в значительной мере за наличный расчет. В этой связи объемы производства могут также заметно занижаться. В пользу предположения о более высоких объемах производства молока говорит и рост выпуска основных видов молочной продукции в промышленности (на фоне сокращения импорта сухого молока).

### 5.2. Структура сельскохозяйственного производства

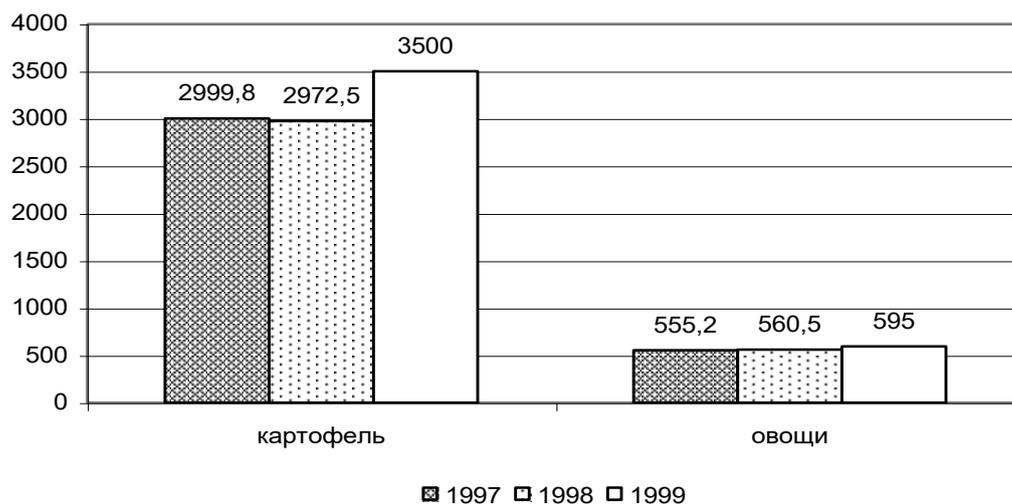
После кризиса августа 1998 года альтернативные издержки труда в стране заметно выросли. Как всегда, это привело к росту производства продовольствия в хозяйствах населения (Рисунок 19). Соответственно выросла доля хозяйств населения в сельскохозяйственном производстве в целом.

Рисунок 19. Численность животных в хозяйствах населения (млн. гол.)



Источник: Данные Росстата

Рисунок 20. Посевы картофеля и овощей в хозяйствах населения (тыс.га)



Источник: Данные Росстата

### 5.3. Пищевая промышленность

Падение продовольственного импорта создало возможность для отечественных производителей увеличить их долю на внутреннем продовольственном рынке и соответственно увеличить объем производства. В 1998 и в первом полугодии 1999 года пищевая промышленность демонстрировала наиболее высокие темпы роста среди прочих секторов экономики (Таблица 26 и Таблица 27). Падение продолжается в мясо-молочной промышленности, в основном за счет сокращения производства мясных продуктов. Это связано с тем, что эта подотрасль продолжает зависеть от импортного сырья<sup>11</sup>. Кроме того, падение реальных доходов насе-

<sup>11</sup> Из общего объема реализации сельхозпредприятиями скота и птицы 62% продавалось по альтернативным каналам, а не поставлялось на переработку, 38% молока также поставлялось не на переработку. То, что темпы спада в производства в мясо-молочной промышленности были меньше

ления снижает спрос прежде всего на животноводческие продукты. Таким образом, мясо-молочное производство оказалось зажатым между снижением импорта ресурсов и покупательского спроса.

Таблица 26. Динамика производства в пищевой промышленности (%)

	Август 1999 к августу 1998	Январь-август 1999 к январю-августу 1998
Вся промышленность	116	106
Пищевая промышленность	120	109
<i>В т.ч.:</i>		
пищевкусовая	139	124
мясо-молочная	103	96
Мукомольная	128	107
Микробиологическая	169	130

Источник: Данные Росстата

При рассмотрении динамики роста пищевой промышленности нужно принимать во внимание, что в июне темпы роста увеличились. Если бы рост в пищевой промышленности был связан только с импортозамещением, то этот рост должен был бы затихать, а не нарастать, тем более, что импорт отдельных продовольственных товаров в 1999 году начал восстанавливаться. Скорее всего, данная тенденция свидетельствует о росте внутреннего спроса и, соответственно, о переоценке спада реальных доходов населения в стране.

Таблица 27. Динамика производства отдельных продовольственных товаров (%)

	1998/1997	Январь-август 1999 к январю-августу 1998	Август 1999 к августу 1998
Сахар	125	124	158
Мясо	87	86	83
Колбасные изделия	87	90	105
Хлеб и хлебобулочные изделия	95	110	121
Кондитерские изделия		114	134
Макаронные изделия	121	180	151
Маргариновая продукция	107	250	197
Цельномолочная продукция	103	101	106
Масло животное	94	90	91
Сыры и брынза	103	97	98
Мука	96	108	130
Крупа	103	83	125
Растительное масло	112	121	146

Источник: Данные Росстата

В Таблица 27 обращает на себя внимание резкий рост производства макаронных изделий, муки, круп, хлеба и хлебобулочных изделий. При сокращении импорта зерна и муки (и отсутствии массовых поставок зерна гуманитарного<sup>12</sup>) такой рост может происходить только при стабильной поставке отечественного сырья, что означает, что дефицит зерна был весьма переоценен. Аналогично рост производ-

темпов сокращения обеспеченности отечественным сырьем, говорит о том, что поставки сырья на переработку обеспечивались за счет импорта.

<sup>12</sup> Из намечавшейся по подписанным соглашениям с США и ЕС поставки в 4,5 млн. тонн зерна на конец июля реально поставлено менее 1,5 млн. тонн.

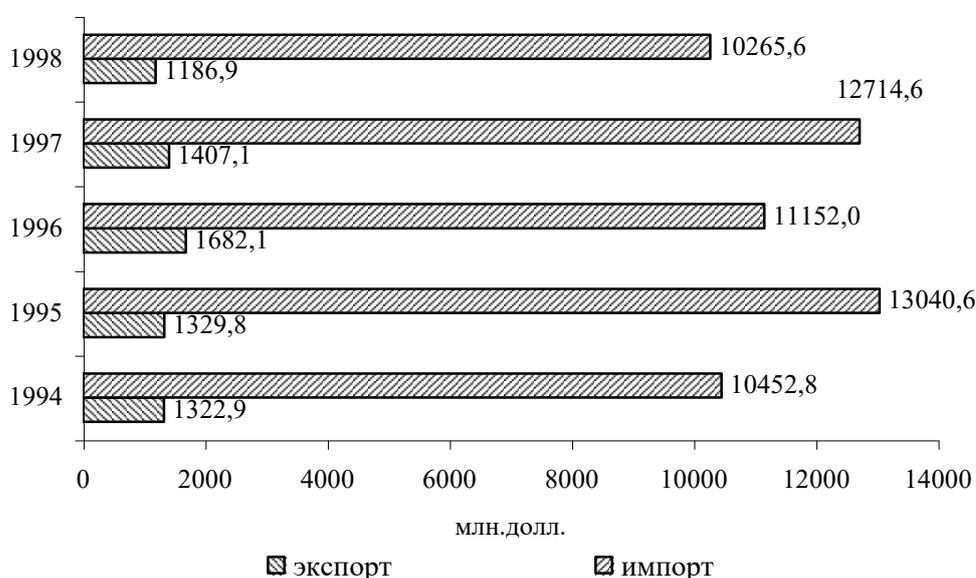
ства цельномолочной продукции говорит о росте производства молока в отечественном сельском хозяйстве.

Рост в пищевой промышленности поддержан ростом инвестиций, предсказанным нами еще осенью 1998 года. Общий объем капитальных вложений в пищевую промышленность в первом полугодии 1999 года вырос на 45% (без объектов малого предпринимательства) при среднем росте инвестиций в экономике в 2%. Доля этой отрасли в накопленных инвестициях на июль выросла с 3,6% в 1998 году до 7,3% в 1999 году. Доля пищевой промышленности в прямых иностранных инвестициях составила в первом полугодии 15%, большую долю имеет только топливная промышленность. Как и предполагалось, сокращение финансовых рынков и ужесточение правил вывоза капитала привели к росту инвестиций в отрасли с короткими инвестиционными циклами – в первую очередь, в пищевую промышленность.

#### 5.4. Внешняя торговля агропродовольственными товарами

Финансовый кризис августа 1998 г. существенно изменил динамику и структуру агропродовольственной торговли России. В прошедшем году стоимостные объемы экспорта и импорта агропродовольственной продукции были самыми низкими за последние пять лет (Рисунок 21). По сравнению с 1997 г. в 1998 г. импорт сельскохозяйственной продукции и продовольствия в стоимостном выражении сократился на 19%, а экспорт - на 16%.

Рисунок 21. Динамика внешней торговли России сельхозпродукцией и продовольствием в 1994-1998 гг.



Источник: Таможенная статистика внешней торговли РФ.

Однако падение внешнеторгового оборота было примерно одинаково по всем товарным группам, и доля продовольственных товаров в экспорте и импорте осталась на уровне 1997 году и составила 1,8 и 26,3 %, соответственно. За счет более значительного сокращения импортных поставок продовольствия, чем экспорта продовольствия в 1998 году сальдо торгового баланса по агропродовольственной группе выросло на 2228,8 млн. долл., хотя, как и в предыдущие годы, осталось отрицательным.

В 1998 году наблюдалось снижение цен мирового рынка на сельскохозяйственную продукцию. Это явилось причиной сокращения стоимостного объема российского агропродовольственного экспорта, несмотря на то, что экспорт товаров за рубеж в физическом выражении вырос (Таблица 28). По сравнению с 1997 года в прошедшем году стоимостной объем экспортных поставок агропродовольственной продукции в страны СНГ упал на 14%, а в страны дальнего зарубежья – на 16%.

Таблица 28. Динамика экспорта важнейших видов сельхозпродукции и продовольствия в 1997-1998 гг., тыс. тонн\*

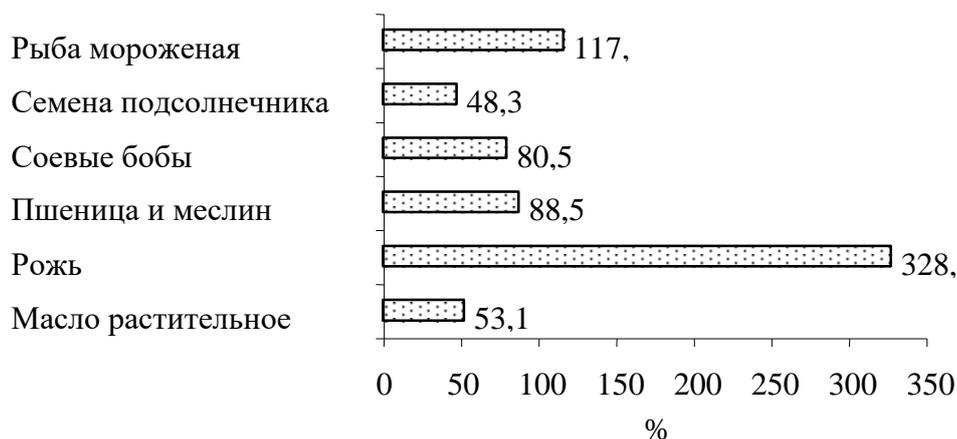
	1997	1998	в % к предыдущему году	
			1997	1998
Рыба, мороженая	186,7	301,3	209,1	161,4
Пшеница и меслин	543,3	1523,7	151,0	280,5
Масло подсолнечное, сафлоровое или хлопковое	25,9	34,5	60,7	133,2
Семена подсолнечника	1049,2	1107,2	59,0	105,5

\*- Без учета данных о торговле России с Белоруссией.

Источник: Таможенная статистика внешней торговли РФ.

Девальвация рубля содействовала росту экспортного потенциала России в агропродовольственной сфере: вырос вывоз ржи, рыбы. Однако введенные ограничения на экспорт ряда продуктов (семян масличных в целях обеспечения загрузки собственной перерабатывающей промышленности, пшеницы – в силу поступления продовольственной помощи из ЕС и США) (Рисунок 22).

Рисунок 22. Изменение экспорта некоторых видов сельхозпродукции и продовольствия в январе-марте 1999 г. по сравнению с январем-мартом 1998 г.

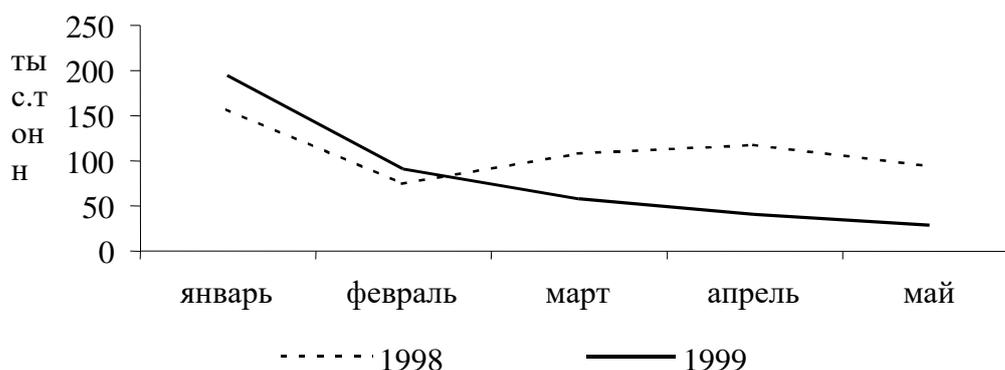


Источник: Таможенная статистика внешней торговли РФ.

Следует обратить внимание на то, что, несмотря на низкий урожай зерна в 1998 года, в начале 1999 года Россия продолжала экспортировать пшеницу в другие страны (Рисунок 23). В январе-мае 1999 г. объем экспортных поставок снизился всего лишь на 30% по сравнению с аналогичным периодом 1998 года. Учитывая,

что в первом квартале 1999 г. российский импорт пшеницы и меслина составлял всего лишь 17% от предыдущего года, а поставки зерна по продовольственной помощи начались лишь в апреле, можно сделать вывод о недооценке реального уровня зернового производства и переходящих запасов зерна. В дополнение к экспорту зерна Россия наращивает экспорт муки, которая не попала под ограничения, введенные соглашениями о поставке гуманитарной продовольственной помощи.

Рисунок 23. Динамика экспорта пшеницы в январе-мае 1998 г. и январе-мае 1999 г.



Источник: Данные Росстата.

Финансовый кризис вызвал резкое снижение российского импорта по важнейшим видам агропродовольственной продукции (Таблица 29). В 1998 г. импорт продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья из стран СНГ сократился на 38,1%, а из стран дальнего зарубежья - на 14,4%. Более существенное сокращение импортных поставок из стран Содружества можно объяснить тем, что снижение объемов импорта из этих стран, по сравнению с уровнем 1997 г., происходило на протяжении всего года. Объем импортных операций с партнерами из стран дальнего зарубежья начал сокращаться лишь во втором полугодии под влиянием кризиса, когда произошло повышение цен на импортную продукцию в национальной валюте.

Таким образом, в первые месяцы финансового кризиса ситуация во внешней торговле формировалась под непосредственным влиянием кризисных явлений и выражалась, главным образом, в сокращении объемов импорта по всем видам продовольствия. После стабилизации обменного курса уже в конце 1998 года возобновился рост импортных поставок некоторых видов продовольствия в страну.

Так, в январе-мае 1999 года импорт мяса, сахара, включая сырец, и чая, превысил объемы прошлого года (Рисунок 24). В то же время резко сократился импорт мясных консервов, масла животного и мяса птицы, что было вызвано изменениями ситуации на внутренних рынках этих продуктов. Рост отечественного производства мясных консервов на 61% в первой половине 1999 года дает основание предположить, что произошло замещение импортных консервов продукцией внутреннего производства. Процесс роста производства мяса птицы начался еще в 1997 году. Кроме того, повышение импортных цен на мясо птицы в результате финансового кризиса и более низкие розничные цены на птицу по сравнению с другими видами мяса привели к переключению потребительского спроса на отечественное мясо птицы, создав дополнительный стимул для роста внутреннего производства. В январе-мае 1999 года импорт мяса птицы упал на 77%. В связи с этим лидирующие позиции на российском рынке потеряли США, которые многие годы явля-

лись основным поставщиком птицы в страну: в январе-марте текущего года по сравнению с этим же периодом 1998 года импорт американского мяса птицы в Россию сократился на 86%.

Таблица 29. Динамика импорта важнейших видов сельхозпродукции и продовольствия в 1997-1998 гг., тыс. тонн\*

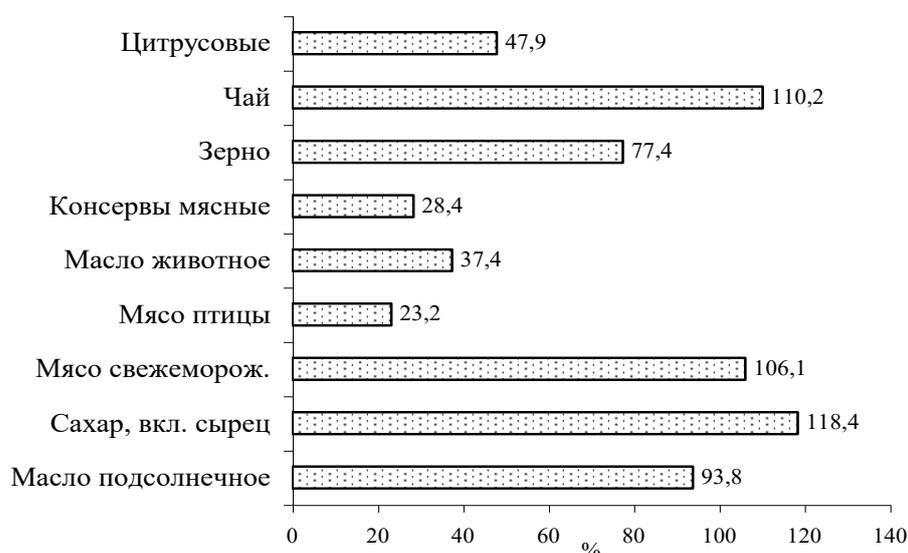
	1997	1998	в % к предыдущему году	
			1997	1998
Говядина	618,1	419,5	137,7	67,9
Свинина	308,9	282,0	101,6	91,3
Мясо птицы	1146,6	814,5	152,0	71,0
Масло сливочное	169,7	79,6	150,4	46,9
Масло растительное	322,1	232,0	184,9	72,0
Пшеница и меслин	2143,0	1095,2	104,1	51,1
Мука пшеничная	386,9	216,1	53,7	55,9
Сахар-сырец	2519,2	4060,2	148,5	161,2
Сахар белый	949,9	385,1	66,1	40,5
Цитрусовые	570,1	541,9	128,5	95,1
Кофе	27,8	4,9	110,8	17,6
Чай	158,2	150,2	133,5	95,0

\*-. Без учета данных о торговле России с Белоруссией.

Источник: Таможенная статистика внешней торговли РФ.

Фактором снижения импорта животного масла, скорее всего, стало изменение структуры потребления. Снижение покупательной способности населения и повышение цен на импортное масло после кризиса переключили спрос, прежде всего, низкодоходной части населения на маргариновую продукцию.

Рисунок 24. Изменение импорта некоторых видов сельхозпродукции и продовольствия в январем-мае 1999 г. по сравнению с январем-маем 1998 г.



Источник: Данные Росстата.

Изменения экономической ситуации в стране отразились на географической структуре внешней торговли. Снижение российского импорта из стран Содружества на протяжении всего 1998 года привело к сокращению доли стран СНГ в агропродовольственной группе товаров с 20,6% в 1997 до 15,8% в 1998 году (Таблица 30). Основными поставщиками импортного продовольствия в Россию по-прежнему остаются страны ЕС, хотя в первые месяцы кризиса произошло существенное сокращение импорта из этих стран.

Таблица 30. Географическая структура внешней торговли России сельхозпродукцией и продовольствием по группам стран в 1997-1998 гг.

	Экспорт		Импорт	
	1997	1998	1997	1998
<i>Всего</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
в т.ч.				
<i>СНГ*</i>	<i>26,1</i>	<i>26,7</i>	<i>20,6</i>	<i>15,8</i>
<i>ОЭСР**</i>	<i>45,8</i>	<i>51,6</i>	<i>47,8</i>	<i>45,1</i>
в т.ч. ЕС	20,5	18,7	30,1	28,4
Северная Америка	4,1	4,5	12,5	12,6
<i>Центральная и Восточная Европа</i>	<i>21,1</i>	<i>7,7</i>	<i>10,3</i>	<i>10,1</i>
в т.ч. Балтия	15,9	4,7	1,7	1,6
<i>Китай</i>	<i>3,2</i>	<i>5,1</i>	<i>2,6</i>	<i>3,5</i>
<i>Прочие</i>	<i>3,8</i>	<i>8,9</i>	<i>18,7</i>	<i>25,5</i>

\*- Без учета данных о торговле с Белоруссией.

\*\* - Без учета данных о торговле с Венгрией, Польшей и Чехией (вошли в состав стран Центральной и Восточной Европы).

Источник: Таможенная статистика внешней торговли РФ.

В 1998 году за счет сильного падения агропродовольственного экспорта в страны Центральной и Восточной Европы, главным образом, в страны Балтии, доля этих

стран в экспорте сельхозпродукции и продовольствия резко сократилась. В географической структуре агропродовольственного экспорта лидирующие позиции, как и в 1997 году, занимали страны ОЭСР.

В 1998 году было отмечено расширение агропродовольственной торговли с Китаем.

### ***5.5. Изменения на агропродовольственных рынках***

Ситуация на сельскохозяйственных рынках определялась рядом взаимосвязанных факторов. Это, в первую очередь, последствия финансового кризиса, во-вторых, поставки продовольственной помощи и их воздействие на ситуацию на сельскохозяйственных рынках, и, наконец, усиление государственного регулирования продовольственного комплекса как на региональном, так и на федеральном уровнях.

Важнейшим следствием кризиса 1998 года стало падение реальных доходов населения (почти на 25%). Как уже было показано выше, скорее всего, уровень реальных доходов несколько выше, чем это показывает официальная статистика, и происходит определенный рост внутреннего спроса на продукты питания, однако отрицать снижение реальных доходов населения в связи с кризисом не приходится.

Вторым серьезным изменением на конечном потребительском рынке можно назвать сокращение товарооборота розничной торговли продовольствием. Розничный товароборот продовольственными товарами в первом полугодии текущего года сократился на 9,7% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. Сокращение товарооборота происходило при одновременном некотором падении товарных запасов в организациях розничной торговли, что можно объяснить снижением спроса на подлежащие длительному хранению (до месяца) продукты. Наконец, свидетельством ухудшения положения на потребительском рынке является отмечавшийся сдвиг в структуре формирования розничного товарооборота. По сравнению с прошлым годом за первое полугодие 1999 года увеличились покупки продовольствия на оптово-розничных рынках и в продовольственных палатках, при одновременном сокращении доли в покупках крупных и средних организаций торговли. Кроме того, возросла склонность населения к самообеспечению продуктами питания за счет подсобного производства.

В первой половине 1999 года по сравнению с аналогичным периодом 1998 года происходил рост протекционистских тенденций и усиление политики регулирования продовольственных рынков. Всплеск аграрного протекционизма был ответной реакцией на прошлогодний финансовый кризис. Многие регионы, а также федеральное правительство отреагировали на кризис усилением или попытками усилить контроль за продовольственными рынками. На региональном уровне основным инструментом стали запреты на вывоз продукции, стремление перейти к самообеспеченности. На федеральном уровне предлогом для усиления контроля над продовольственным рынком стала реализация программы продовольственной помощи.

В 1999 году ослабления начавшегося возврата к государственному регулированию продовольственных рынков не произошло, скорее наоборот - эти процессы усилились, при этом усиление регулирования отмечалось как в регионах-производителях продовольствия, так и в регионах с дефицитом продовольствен-

ного обеспечения. В последних политика местных властей была направлена на контроль за потребительским рынком; в частности, регулирование цен на социально значимые продукты питания с целью не допустить роста цен. Во избежание оттока продовольствия с потребительского рынка в регионы с более высоким уровнем цен также вводились запреты на вывоз продовольствия. Установление искусственно заниженных розничных цен вызвало серьезные нарушения пропорций в структуре цен. В отдельных регионах установление местными властями фиксированных розничных цен на хлеб (Кузбасс, Саратовская область, например) спровоцировало ситуацию эпохи дефицита: дешевый хлеб, цены на который оказались ниже цен на комбикорма, начал в массовом порядке скупается на корм скоту.

К середине 1999 года, по данным Минсельхозпрода РФ, запреты на вывоз продукции действуют в 17 областях, главным образом, нетто-экспортерах сельскохозяйственной продукции. Как правило, прямые запреты носят временный характер, они вводятся до момента завершения сельхозпроизводителями поставок продовольствия в региональные фонды, но даже нескольких месяцев, пока действуют запреты достаточно для оказания сильного дестабилизирующего воздействия, как на локальный, так и на национальный рынок. Во-первых, потому что подобные запреты сопровождаются установлением областных закупочных цен, которые оказываются ниже цен в соседних регионах. Не имея возможности вывезти продукцию в регионы с более высокими ценами, местные производители лишаются части выручки от ее реализации. Во-вторых, местные торговые компании, используя благоприятную внутреннюю ситуацию с низкими ценами и отсутствие альтернатив сбыта у производителей, скупают продовольствие по низким ценам для дальнейшей перепродажи ее после отмены запретов на вывоз.

С августа 1999 года федеральное правительство вновь, после практически двухлетнего перерыва, вернулось к практике установления гарантированных закупочных цен. Скорее всего, сказалась инерция опыта установления регулируемых цен на поставки продукции в рамках продовольственной помощи, а также заявление правительства о том, что оно не допустит роста цен на хлебобулочные изделия.

] ] ]

Таким образом, открывшееся после кризиса «окно возможностей» для агропродовольственного комплекса частично реализуется. Начался рост в пищевой промышленности, поддержанный инвестициями в нее. Сокращение импорта компенсируется отечественными производителями, которые демонстрируют вполне нормальную скорость реагирования на рыночную конъюнктуру.

Неразвитость инфраструктуры аграрного рынка и нерациональная аграрная политика привели к тому, что рост в пищевой промышленности транслируется в сельское хозяйство с определенным опозданием. Тем не менее, уже в августе этот тренд стал статистически очевидным. Данный рост может быть поддержан начавшимся вновь (после 1997 года) интересом инвесторов к реальному сектору. При рациональной поддержке федеральной властью, инвестиции могут пойти и в сельское хозяйство. Тогда наметившийся в этом секторе рост может из сугубо конъюнктурного перерасти в стратегический.

Главным негативным последствием кризиса стала еще большая регионализация аграрной политики в стране и рост вмешательства региональных властей в агропродовольственные рынки. Это может резко снизить потенциал роста агропродовольственного сектора в ближайшей перспективе. Хотя эта тема заслуживает от-

дельного исследования, отметим, также и возможное негативное влияние гуманитарной помощи в 1999 году.

## **6. Задачи современной аграрной политики**

Россия медленно продвигается по пути аграрных реформ и в принципе следует в общем направлении других стран с переходной экономикой. Приватизация земли и реорганизация колхозов и совхозов привели к формированию новой аграрной структуры, новому экономическому поведению производителей и даже некоторым признакам возникновения земельного оборота в сельском хозяйстве. В ходе реформ в агропродовольственном секторе сформировалась новая рыночная инфраструктура, которая включает в себя все основные компоненты продовольственной цепи. Роль государства, как непосредственного агента распределения агропродовольственной продукции, резко сократилась, особенно на федеральном уровне. Появились новые типы агентов на этом рынке.

Таким образом, десятилетие преобразований создало институциональную структуру сектора, которая в определенной мере готова к вхождению в рынок. Быстрая реакция на девальвацию рубля в 1998-1999 годах вполне продемонстрировала эту готовность. Тем не менее, процесс реформ сдерживается многими факторами, главные из которых следующие:

- Макроэкономическая нестабильность, усиленная недавним кризисом;
- Отсутствие консенсуса в обществе по отношению к концепции реформ;
- Отставание в развитии рынков и рыночных институтов;
- Качество сельского населения;
- Масштаб страны.

Именно эти факторы обусловили относительно медленный темп реформ в агропродовольственном секторе страны, ее отставание от других стран с переходной экономикой.

Кризис 1998 года создал благоприятную экономическую ситуацию для восстановления производства и более быстрой дальнейшей реструктуризации агропродовольственного сектора России. В этих условиях государству было бы достаточно хотя бы не мешать адаптации сектора, уменьшить вмешательство в агропродовольственные рынки. Уже одно только это содействовало бы подъему. Наиболее деструктивными сегодня являются следующие государственные воздействия:

- введение экспортных пошлин на ряд сельскохозяйственных товаров. В январе 1999 года были введены экспортные пошлины на подсолнечник – наиболее рентабельную сельскохозяйственную культуру в сложившихся условиях. Существуют две главные причины введения экспортных ограничений на сельхозпродукты. Во-первых, и это в первую очередь относится к масличным, государство стремится ограничить экспорт сырья с тем, чтобы поддержать отечественную перерабатывающую промышленность. Предполагается, что производители подсолнечника, столкнувшись с невыгодностью вывоза своей продукции за рубеж, будут поставлять ее российским переработчикам. Подобное представление иллюзорно: столкнувшись с падением рентабельности своей продукции (а реализация на внутреннем рынке заведомо менее прибыльна), они просто снизят объемы производства. Кроме того, основная проблема переработчиков – не нехватка сырья, а неконкурентность их продукции на внут-

реннем рынке. Если масложировая промышленность в состоянии расширить объемы реализации на внутреннем рынке, то она вполне может получить преимущества в доступе к сырью перед экспортерами, используя ценовой фактор, а не экспортные ограничения.

Вторая задача, преследуемая при введении экспортных пошлин, - чисто фискальная. Но и в том, и в другом случае, экспортные ограничения сокращают возможности сбыта сельскохозяйственной продукции, уменьшают возможные финансовые поступления в сектор и, тем самым, снижают его эффективность. Помимо этого, Россия теряет реальную возможность отвоевать свою часть мирового рынка агропродовольственной продукции, и это уже долгосрочная потеря.

- региональные вмешательства в агропродовольственные рынки. Федеральная агропродовольственная политика является довольно либеральной, но значительная часть регионов очень жестко регулирует рынки на своих территориях. В первую очередь в этой связи нужно отметить межрегиональные торговые барьеры. Их введение обычно объясняется необходимостью продовольственного обеспечения населения собственной территории. Однако общий объем перемещаемого между регионами зерна в годовом исчислении не сокращается. Это значит, что региональные торговые ограничения вводятся только на несколько месяцев уборочной страды, когда основной массе сельхозпроизводителей необходимо реализовать свою продукцию. Ограничения на вывоз агропродовольственной продукции приводят к падению цен на рынках регионов нетто-экспортеров продовольствия и соответствующему росту цен в регионах нетто-экспортерах. Администрация регионов, вводящих ограничения на вывоз, получают возможность аккумулировать дешевую продукцию в так называемых региональных фондах, оперируемых «карманными корпорациями», и затем экспортировать его по более высоким ценам в дефицитные регионы. Таким образом, введение региональных торговых барьеров является классическим проявлением *rent-seeking* со стороны региональных властей. Это также резко ухудшает положение сельхозпроизводителей (недополучение прибыли), операторов соответствующих рынков (преференционный торговый режим для «карманного оператора» в ущерб всем остальным), а в конечном итоге – и потребителей, так как отсутствие конкуренции при прочих равных условиях ведет к повышению цен над равновесным уровнем.

Кроме того, региональные власти стремятся к регулированию розничных цен на базовые («социально значимые») продукты питания. Сдерживание цен в условиях бюджетных ограничений осуществляется путем административного фиксирования торговых наценок и маржи перерабатывающих предприятий. Такое сдерживание цен ведет, во-первых, к скачкообразному повышению цен, так как административный контроль в современных условиях не может уже эффективно удерживать цены в заданных рамках в течение длительного периода. Во-вторых, скачкообразные повышения цен ведут к периодическим потребительским паникам и дефицитам. Все это искажает рыночный сигнал для субъектов рынка и соответственно негативно сказывается на развитии всей продовольственной цепи.

- соглашения о продовольственной помощи России. Отсутствие объективной информации о рынках вводит в заблуждение не только его операторов, но и само государство: неполная информация об объемах производства и перехо-

дящих запасах, а также ценах на агропродовольственных рынках привело к запросу продовольственных поставок (в порядке безвозмездной помощи и на условиях льготного кредитования) из США и ЕС в 1999 году, ведутся переговоры об аналогичных поставках из США в 2000 году. Продовольственная помощь не только и не столько оказывает депрессивное воздействие на соответствующие агропродовольственные рынки, но и разрушает уже созданную рыночную инфраструктуру. Она представляет собой возрождение централизованного импорта продовольствия с отбором уполномоченных агентов по ее распределению. Данные уполномоченные агенты, таким образом, получают бесплатное кредитование оборотных фондов и рыночные преимущества по сравнению с другими операторами рынков. Иными словами, государство создает неравные условия конкуренции на агропродовольственных рынках.

Таким образом, элиминирование вышеуказанных мер государственного регулирования уже само по себе может значительно улучшить ситуацию в агропродовольственном секторе страны. Помимо этого, агропродовольственная политика России сегодня могла бы сделать некоторые шаги по поддержанию наметившегося роста в данном секторе экономики. Основные направления такой политики можно сгруппировать следующим образом.

### ***6.1. Расширение рынков сбыта агропродовольственной продукции***

- поддержание российского экспорта агропродовольственной продукции (поддержание экспортных пулов и их зарубежных представительств, обеспечение экспортеров информацией о мировой рыночной конъюнктуре, экспортные гарантии по кредитам и т.п.);
- обеспечение закупок агропродовольственной продукции для государственных нужд исключительно на внутренних рынках, расширение закупок отечественной продукции компаниями с государственным капиталом;
- комплексная увязка программ социальной помощи отдельным группам населения с программами поддержки отечественных производителей агропродовольственной продукции (например, переключение региональных животноводческих дотаций на программы бесплатного питания в школах, больницах, других учреждениях социального профиля);
- инициирование и поддержка союзов производителей в агропродовольственном секторе; формирование системы сертификации качественной отечественной продукции, проведение государственной кампании продвижения отечественной продукции.

### ***6.2. Улучшение конкурентной среды на агропродовольственных рынках***

- уменьшение доли государственных закупок в прямой и косвенной (товарные кредиты и проч.) форме, снятие межрегиональных торговых барьеров, сокращение мер воздействия на цены в продовольственной цепи (особенно региональными администрациями);
- сокращение государственных программ товарного кредита, взаимозачетов и других суррогатных форм связи агентов рынка;
- поддержание конкуренции на рынках, в том числе путем формирования эффективной системы рыночной информации, отмены всевозможных преферен-

ций государственным (или работающим по поручению государства) торговым посредникам.

### **6.3. Усиление правовых гарантий для субъектов агропродовольственных рынков**

- государственные гарантии прав собственности на основные производственные факторы для всех агентов продовольственной цепи (в первую очередь закрепление прав сельскохозяйственных производителей на землю, будь то арендные или собственнические права; увеличение сроков аренды и более широкое предоставление в собственность торговых помещений в оптовой и розничной торговле продовольствием, сокращение доли государственного участия в предприятиях перерабатывающей промышленности и проч.);
- создание системы гарантий выполнения контрактов (контрактов на поставку продукции, кредитных договоров и т.д.).

### **6.4. Стимулирование инвестиционной активности в АПК**

- преференционный режим ввоза технологий для пищевой и перерабатывающей промышленности в течение 1-2 лет;
- создание нового механизма льготного кредита в сельском хозяйстве путем использования средств Фонда льготного кредитования АПК для частичного (в пределах доступных средств) субсидирования процентных ставок по кредитам коммерческих банков для сельскохозяйственных производителей;
- поддержание коммерческих лизинговых операций в сельском хозяйстве путем их субсидирования за счет средств Лизингового фонда;
- правовое и организационное поддержание формирования машинных пулов и МТС (фирм по предоставлению услуг технологического характера в сельском хозяйстве).

### **6.5. Реформа налогообложения в сельском хозяйстве**

- временное введение интегрального налога. Под интегральным налогом мы понимаем все текущие налоги и платежи сельского хозяйства в бюджеты всех уровней и внебюджетные фонды, сведенные в единый платеж. При этом сохраняются все ставки и налогооблагаемые базы, а также принципиальные порядки расчета. Однако этот интегральный налог уплачивается единовременно, в конце года одним платежом в казначейство, которое уже распределяет эти поступления по назначению. Интегральный налог уплачивается исключительно в денежной форме.
- исключение двойного налогообложения для фермерских (потребительских) кооперативов. Кооперативная прибыль, распределяемая в виде кооперативных выплат своим членам, исключается из налогообложения кооператива. В то же время фермеры-члены такого кооператива должны уплачивать подоходный налог с кооперативных выплат.
- для вертикально интегрированных объединений в АПК (холдингов, корпораций и проч. объединений) необходимо предусмотреть предоставление тех же льгот, что и для сельского хозяйства, но только в части фондов, используемых для производства сельхозпродукции и ее переработки (переработки только собственной сельхозпродукции).

- земельный налог должен быть местным налогом. В Налоговом кодексе РФ должны определяться только общие принципы установления этого налога и наивысшие разрешенные ставки. Сами ставки, сроки и порядок уплаты земельного налога должны быть переданы на уровень местных (районных) администраций. Налоговые поступления от земли должны стать основным источником поступлений в местные бюджеты.

#### ***6.6 Фонд льготного кредитования сельского хозяйства***

Пересмотр концепции Фонда льготного кредитования АПК. Сегодня Фонд занимается распределением государственного субсидированного кредита по заемщикам. Необходимо, чтобы по опыту других стран с переходной экономикой данный фонд субсидировал процентную ставку по сезонным займам сельхозпроизводителям в любом коммерческом банке на момент его возврата. Кроме того, по займам мелким сельхозпроизводителям или по инвестиционным займам данный фонд мог бы предоставлять гарантии коммерческим банкам (делить с ними риски в определенной, обусловленной возможностями фонда, пропорции).

Льготная процентная ставка, как и разделение рисков, расширяют кредитный потенциал сельского хозяйства, но кредитование остается исключительно коммерческим. Банки, привлеченные в аграрный сектор, будут создавать соответствующие структуры, накапливать опыт работы в этом специфическом секторе. В дальнейшем им будет не так просто выйти из этого сектора. Таким образом, будет создаваться банковская сеть, частично специализирующаяся на АПК. С другой стороны, сельское хозяйство получит льготный кредит в переходных условиях. При этом вся схема кредитования исключает бюрократический подход и связанные с ним негативные последствия.

Пополнение ресурсов данного фонда происходит за счет бюджетных средств.

#### ***6.7. Программы социального развития сельской местности***

- программы развития несельскохозяйственных рабочих мест в сельской местности.

Н Н Н

И в завершение необходимо подчеркнуть, что необходимым условием формирования эффективной агропродовольственного сектора, безусловно, является макроэкономическая стабилизация в стране.

### **7. Обсуждение некоторых предложений в области агропродовольственной политики в России**

#### ***7.1. Государственный агропромышленный банк***

Создание нового Агропромбанка (Россельхозбанка) в современных условиях ничем не гарантирует его от повторения судьбы своего предшественника. И российский опыт 1992-1995 годов, и опыт других развивающихся и транзитных стран показал, что такие банки неизбежно становятся зависимыми от бюджетных вливаний, непосильно обременяют национальный бюджет и, в конечном счете, все равно идут к банкротству.

Такой банк не будет иметь источников для поддержания своей ликвидности кроме как бюджетные средства и небольших доходов по кредитным операциям. Возможны несколько схем работы такого банка. Он может получать бюджетные ресурсы и распределять их заемщикам под льготный процент (в противном случае

нет оснований для его создания). В этом случае эффективность распределения зависит от того, какой государственный институт является собственником данного банка. Если его собственник независим от Минсельхозпрода РФ и региональных администраций, то он может руководствоваться в распределении этих ресурсов коммерческими соображениями, как это делали СБС-Агро, Альфа-банк и 10 других уполномоченных банков в 1998 году. Кредит был централизованным и льготным, но форма его распределения была коммерческая. Это позволяло, по крайней мере, повысить возвратность кредитов. С определенной долей условности можно предположить, что такой банк со временем может стать коммерческим. Его акции могут постепенно продаваться заемщиками, которые по прошествии времени станут его собственниками. Тогда банк из государственного станет кооперативным по примеру Системы фермерского кредита США. Более того, со временем, он может вернуть ресурсы национального бюджета, вложенные в его капитал на первых стадиях развития.

Другой вариант, если собственником банка становятся Минсельхозпрод и региональные власти. По опыту прошлых лет централизованный кредит будет распределяться равномерно по территориям, по хозяйствам, будут преобладать бюрократические формы распределения, неизбежно возникнет сопутствующая этому коррупция. Такое развитие событий не имеет шансов на успех – банк неизбежно разориться.

Третий вариант работы государственного банка – это осуществление оптового распределения всех бюджетных программ в сельском хозяйстве. Эта схема, нам представляется также неэффективной. Если этот банк будет как оптовый продавец денег, взимать процент за распределение государственных средств по институтам, проводящим программы поддержки АПК, то это приведет к уменьшению общей суммы доходящих до сельского хозяйства ресурсов, что вряд ли оправдано. Если такой процент взиматься не будет, то банк будет работать в режиме казначейства, и его создание вообще не оправдано. Надежды на то, что государственный сельхозбанк сможет контролировать эффективное проведение сельскохозяйственных программ, представляются неоправданными: банк не может подменить собой Минсельхозпрод – основного разработчика этих программ. Тот факт, что Минсельхозпрод не справляется со своей функцией контроля над аграрным бюджетом не может обуславливать необходимость концентрации огромных бюджетных средств в руках одного государственного банка.

## ***7.2. Фонд поддержки сельскохозяйственного кредита***

В сложившейся экономической ситуации, нам представляется, наиболее рациональной формой поддержки сельскохозяйственного кредита был бы некий фонд по поддержанию кредита в АПК. По опыту других транзитных стран данный фонд мог бы субсидировать процентную ставку по сезонным займам сельхозпроизводителям в любом коммерческом банке на момент его возврата. Кроме того, по займам мелким сельхозпроизводителям или по инвестиционным займам данный фонд мог бы предоставлять гарантии коммерческим банкам (делить с ними риски в определенной, обусловленной возможностями фонда, пропорции).

Льготная процентная ставка, как и разделение рисков, расширяют кредитный потенциал сельского хозяйства, но кредитование остается исключительно коммерческим. Банки, привлеченные в аграрный сектор, будут создавать соответствующие структуры, накапливать опыт работы в этом специфическом секторе. В дальнейшем им будет не так просто выйти из этого сектора. Таким образом, будет со-

здаваться банковской сеть, частично специализирующаяся на АПК. С другой стороны, сельское хозяйство получит льготный кредит в переходных условиях. При этом вся схема кредитования исключает бюрократический подход и связанные с ним негативные последствия.

Пополнение ресурсов данного фонда происходит за счет бюджетных средств. С нашей точки зрения, для увеличения ресурсного потенциала данного фонда многие другие государственные программы в сельском хозяйстве могли бы быть сокращены: льготный кредит позволяет решить многие проблемы сельхозпроизводителей. Так, например, возможно элиминировать программы компенсации расходов на минеральные удобрения, на электроэнергию для теплиц, лизинговый фонд и многие более мелкие программы.

Кроме того, возможно получение займов под эту программу у международных финансовых организаций. В частности, мировой банк постоянно прорабатывает возможность предоставления России займа на развитие системы сельскохозяйственного кредита. Прецеденты таких займов были в Балтийских странах.

### **7.3. *Единый сельскохозяйственный налог и другие предложения по совершенствованию налоговой политики в сельском хозяйстве***

Мировая практика не знает примеров применения единого налога на крупные предприятия корпоративного типа. Исключения составляют описанные выше белгородский и украинский эксперименты, результаты которых пока не совсем очевидны. Нечто подобное единому налогу существует в польском сельском хозяйстве, но там основу аграрного производства составляют мелкие крестьянские хозяйства без развитой бухгалтерии, с единым доходом семьи от своей деятельности и т.д.

В России основой аграрного производства сохраняются крупные сельскохозяйственные предприятия, которые, вообще говоря, в состоянии вести полный бухгалтерский учет для расчета по всей совокупности налогов. Большие льготы по налогообложению сельского хозяйства привели к тому, что основными платежами сельхозпредприятий государству является НДС и платежи в социальные фонды. По своей природе НДС не может быть включен в единый налог (неудачный опыт Украины в 1998 году в убедительно это показал). Среди социальных платежей конструкция платежей в фонд социального страхования также не позволяет включить его в единый налог. По тем же основаниям, что и НДС, видимо, сложно включить в единый налог и акцизы (хотя их доля в общих платежах сельского хозяйства и незначительна). Таким образом, полной консолидации все налогов и платежей все равно не получается.

Единый земельный налог, начисляемый от выручки, приведет к росту теневого оборота, станет стимулом сокрытия доходов от реализации, занижения цен. К тому же понятие выручки в условиях огромного распространения бартерных операций крайне неопределенно.

Единый налог, исчисляемый от сельхозугодий, приводит к значительному перераспределению тяжести налогообложения на наиболее плодородные регионы, а также на хозяйства с экстенсивной специализацией.

Еще один недостаток единого налога заключается в невозможности регулировать отдельные процессы в производственной сфере с помощью данного налога. Так, в частности в 1993 году для стимулирования развития малой переработки был отменен налог на прибыль от реализации продуктов переработки собственного

сельскохозяйственного сырья. Невозможно стимулировать производственные инвестиции путем, например, ускорения норм амортизации в отрасли. Единый налог теряет гибкость разветвленной системы налогообложения, хотя и существенно упрощает учет.

Тем не менее, единый налог вошел в проект Налоговый кодекс и имеет весомое политическое значение, усиленно лоббируется аграрной фракцией. В этой связи имеет смысл рассмотреть принципы, на основе которых такой налог может быть применен в России.

#### Рекомендации по введению единого сельскохозяйственного налога в России

1. Единый сельскохозяйственный налог должен быть обязательным по всей стране, недопустимо право выбора самими субъектами налогообложения, какой тип налогов они будут платить. Расчеты показали, что часть регионов и хозяйств будет иметь выгоды при новом типе налогообложения, часть – получит рост налогового бремени. При праве выбора схемы налогообложения хозяйства будут минимизировать платежи и, соответственно, общая сумма налоговых поступлений всегда будет меньше суммы поступлений в расчетный период.
2. Базой исчисления единого налога должна быть не выручка, а земля (баллогектары). Во-первых, не должно быть множественности баз исчисления одного и того же налога. Во-вторых, выручка – наиболее сложный для наблюдения показатель, особенно в аграрном производстве.
3. В единый налог не должны включаться НДС, акцизы и платежи в фонд социального страхования, платежи за пользование природным ресурсами, лицензионные сборы. Безусловно, не включается в единый налог и подоходный налог с физических лиц.
4. Единый налог должен уплачиваться исключительно в денежной форме. Продовольственные сборы в счет налога тормозят развитие аграрного рынка в стране, порождают межрегиональные торговые барьеры, ведут к занижению сельскохозяйственных цен, способствуют коррупции в фискальных органах. В целях повышения собираемости налогов в сельском хозяйстве в законодательном порядке могут быть предусмотрены меры по наложению ареста и принудительной реализации готовой продукции предприятий-неплательщиков. В этой связи получателем налога должны быть региональные казначейства, а не продовольственные корпорации.
5. В налоговом кодексе должны быть установлены нормативы распределения поступлений от единого сельскохозяйственного налога в бюджеты различных уровней и во внебюджетные фонды.
6. Налоговый кодекс также должен предусмотреть корректирующие коэффициенты для отдельных видов интенсивного сельскохозяйственного производства, например пушного звероводства или коневодства, где прибыль на единицу площади может значительно превышать средние по отрасли показатели.
7. Для целей налогообложения в Налоговом кодексе должно быть дано определение сельскохозяйственного производителя. В сложившейся российской законодательной практике сельскохозяйственным производителем признается предприятие или индивидуальный предприниматель, если в общем объеме реализации его продукции сельскохозяйственная продукция составляет не менее 70%. Это определение может быть применено и для целей введения единого налога.

8. Для элиминирования перераспределения налогового бремени между регионами возможно введение дифференцированной по регионам ставки единого налога, рассчитанного по тем же принципам, что и единая всероссийская ставка: сумма уплаченных (начисленных) в базовом году налогов делится на общую сумму баллоектаров по области, полученная таким образом ставка едина для всех сельхозпроизводителей области. Единая ставка налогов для всей России может привести к тому, что налоговая база в сельскохозяйственных регионах с бедными почвами будет резко сокращена и станут еще более зависимы от трансфертов из бюджетов верхних уровней.

9. Единый налог должен взиматься с учетом сезонности сельскохозяйственного производства, то есть основная часть платежей должна приходиться на вторую половину года. За основу может быть взята схема украинского законодательства. Однако в России сезон уборки и поступления средств от реализации продукции заметно варьируют по территории страны. В этой связи возможно введение схем платежей единого налога на региональном уровне при установлении крайних сроков в федеральном законодательстве.

10. При введении единого налога должны быть сохранены существующие сегодня льготы для вновь создаваемых фермерских хозяйств на период их становления. Пять первых лет функционирования фермерские хозяйства должны быть освобождены от уплаты единого налога.

11. Не входящие в единый налог налоги и платежи сельскохозяйственные предприятия уплачивают в установленном законом порядке.

12. Сельскохозяйственные предприятия, сельскохозяйственная деятельность в которых составляет не менее 70% всей деятельности, уплачивают единый сельхозналог со всей своей деятельности.

13. Упрощение системы налогообложения в сельском хозяйстве не должно привести к утрате системы учета в отрасли. Все устранимые в едином налоге базы обложения (фонд оплаты труда, прибыль от сельскохозяйственной деятельности, основные фонды, амортизация и др. должны остаться в статистической и бухгалтерской отчетности предприятий). В противном случае обратный возврат от единого налога к общей системе налогообложения будет затруднен, возникнет институциональная ловушка.

#### Рекомендации по введению интегрированного налога в сельском хозяйстве России

Как уже отмечалось выше, адепты единого сельскохозяйственного налога преследуют решения двух основных проблем: снижения налогового бремени и упрощение процедуры взимания налога. Так же существенным фактором налогообложения в сельском хозяйстве является сезонность и соответствующая нерегулярность поступления доходов. В российских условиях, как и во многих других переходных экономиках, последний фактор играет особое значение. Либерализация цен привела к почти мгновенному исчезновению оборотного капитала в сельхозпредприятиях. Последующий кризис сбыта и отсутствие адекватной кредитной системы создали перманентный финансовый кризис в сельском хозяйстве. В этих условиях разновременность поступления доходов и возникновения налоговых обязательств играет важную роль, в отличие, скажем, от развитых экономик.

Очевидно, для снижения налогового бремени введение единого налога вовсе не обязательно, такое введение становится лишь поводом для пересмотра ставок об-

ложения. Для упрощения налоговой процедуры единый налог в том виде, в котором он предлагается в проекте Налогового кодекса, также не является панацеей.

На наш взгляд, многие из названных проблем может решить введение интегрального налога. Под интегральным налогом мы понимаем все текущие налоги и платежи сельского хозяйства в бюджеты всех уровней и внебюджетные фонды, сведенные в единый платеж. При этом сохраняются все ставки (если не пересматриваются в сторону уменьшения) и налогооблагаемые базы, а также принципиальные порядки расчета. Однако этот интегральный налог уплачивается единовременно, в конце года одним платежом в казначейство, которое уже распределяет эти поступления по назначению.

Интегральный налог уплачивается исключительно в денежной форме. В случае неуплаты или неполной уплаты налога казначейство должно иметь право задерживать в пределах недоплаченных сумм перечисление бюджетных субсидий хозяйству-должнику и накладывать арест на его готовую продукцию (как самого хозяйства, так и предназначенную для выплат в счет арендной платы, дивидендов или заработной платы).

Налоговые поступления в бюджеты и внебюджетные фонды от сельхозпроизводителей составляют около 1% всех поступлений в них. В этой связи задержка поступлений до конца года не станет для них заметной проблемой. Интегральный налог в описанном виде упрощает контроль за его уплатой, а значит – появляется шанс укрепления финансовой дисциплины в сельском хозяйстве.

Для сельхозпроизводителей данная схема упрощает процедуры выплаты налогов и платежей. Сроки уплаты интегрального налога можно установить после составления баланса предприятия, когда все финансовые результаты хозяйственного года подсчитаны. Основная задолженность предприятий сельского хозяйства – это задолженность бюджетам и внебюджетным фондам, именно эти долги блокируют расчетные счета предприятий и стимулируют бартерные операции. Оплата же налога только по итогам года позволяет этим предприятиям в течение года пользоваться своим расчетным счетом<sup>13</sup>. Интегральный налог также учитывает сезонность поступления доходов в аграрном секторе, стимулирует денежные формы реализации продукции. При этом не нарушается многофункциональность налоговой системы, не элиминируется нормальная система бухгалтерского учета. При введении интегрального налога не возникает проблем перераспределения налогового бремени между субъектами федерации и отраслями сельского хозяйства.

Данный налог, безусловно, является временной мерой переходного периода и с формированием нормальной финансово-кредитной системы в агропродовольственном комплексе необходимость в нем отпадет.

Интегральный налог должен распространяться только на сельскохозяйственные предприятия, как это было определено в предыдущем разделе для единого налога.

#### *Другие рекомендации по совершенствованию системы налогообложения в сельском хозяйстве*

1). Необходимо ввести в налоговом законодательстве определение общего понятия сельхозпроизводителя на основе минимального размера обрабатываемой земли и/или наличия условных голов скота и/или объема годовых продаж сель-

<sup>13</sup> Возможно, для перехода к интегральному налогу будет необходимо временно наложить мораторий на старые долги государству.

хозпродукции и продуктов ее переработки. Сельхозпроизводители могут вести хозяйство в различных юридических формах: индивидуального предпринимательства, товарищества, акционерного общества и т.д. в соответствии с Гражданским кодексом России.

Граждане, ведущие сельское хозяйство, но не подпадающие под это определение, не подлежат налогообложению как сельхозпроизводители. Это относится, прежде всего, к владельцам мелких ЛПХ и т.п.

Все остальные сельхозпроизводители должны быть разделены на два или более классов. Наиболее мелкие сельхозпроизводители должны уплачивать вмененный налог и, соответственно, вести упрощенную бухгалтерию. В зависимости от государственной структурной политики может устанавливаться льготный режим налогообложения мелких производителей (или индивидуальных предпринимателей).

Такой порядок определения сельхозпроизводителей приведет к тому, что система налогов, уплачиваемая тем или иным сельхозпроизводителем, будет зависеть от экономических параметров его деятельности, а не от юридической формы организации. В силу существующего сегодня порядка определения производителей в аграрном секторе ЛПХ с размерами в 10 и более га не облагаются налогами, тогда как мельчайшие фермеры с участками в 2-3 га подлежат налогообложению. Естественно, это сдерживает рост реального предпринимательства в аграрной сфере, удерживает предприимчивых людей в рамках крупных сельхозпредприятий, стимулирует их оставаться в статусе владельца ЛПХ. Существующие нормы уплаты подоходного налога владельцами ЛПХ при получении годового дохода выше определенно суммы не работают - из-за невозможности контроля.

2). Налоговый кодекс должен предусмотреть исключение двойного налогообложения для фермерских (потребительских) кооперативов. Кооперативная прибыль, распределяемая в виде кооперативных выплат своим членам, исключается из налогообложения кооператива. В то же время фермеры-члены такого кооператива должны уплачивать подоходный налог с кооперативных выплат. Основными критериями потребительского фермерского кооператива в контексте налогового законодательства должны стать уставные положения, предусматривающие:

- открытый характер объединения (отсутствие ограничений на членство кроме возрастных и статусных);

- распределение прибыли не по паям, а по участию в операциях кооператива;

- обслуживание преимущественно своих членов;

- голосование не паями, а членством.

3). Вертикальная интеграция активно развивается сегодня в агропродовольственном комплексе. Смежные с сельским хозяйством предприятия сегодня готовы активно инвестировать в производство сельскохозяйственного сырья. В то же время, создание всевозможных корпоративных объединений с сельхозпредприятием приводит к утрате налоговых льгот этим предприятием, так как элиминируется определяющий признак сельхозпроизводителя – 70% реализации должна составлять собственная сельхозпродукция и продукция ее переработки. Оставляя в стороне рассуждения о причинах и эффекте вертикального интегрирования в АПК России сегодня, отметим, что в краткосрочном режиме этот процесс ведет к притоку инвестиций в сельское хозяйство, что является, безусловно, положительным фактором. В этой связи для таких предприятий (холдингов, корпораций и проч.

объединений) необходимо предусмотреть предоставление тех же льгот, что и для сельского хозяйства, но только в части фондов, используемых для производства сельхозпродукции и ее переработки (переработки только собственной сельхозпродукции).

Как временную меру можно было бы предложить также ускоренную норму амортизации для предприятий, инвестирующих в сельское хозяйство.

4). Земельный налог должен перестать быть налогом, определяемым на федеральном уровне. В Налоговом кодексе РФ должны определяться только общие принципы установления этого налога и наивысшие разрешенные ставки. Сами ставки, сроки и порядок уплаты земельного налога должны быть переданы на уровень местных (районных) администраций. Налоговые поступления от земли должны стать основным источником поступлений в местные бюджеты. Это позволит решить проблему социальной инфраструктуры в сельской местности, укрепит систему самоуправления в стране, заинтересует местные органы власти в контроле над эффективным использованием сельхозугодий.

## 8. Использованная литература

1. FOOD and Agricultural Policy Reforms in the Former USSR. (1992) An Agenda for Transition. The World Bank.
2. BRAUN JOACHIM VON, EUGENIA SEROVA, HARM THO SEETH, OLGA MELUKHINA. (1996) Russia's Food Economy in Transition: Current Policy Issues and the Long-Term Outlook. Washington: IFPRI.
3. AGRICULTURAL Policies, Markets and Trade in Transition Economies/Monitoring and Evaluation, 1996 (1996). Paris: OECD.
4. ЭКОНОМИКА переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России в 1991-1997 гг. (1997). Под ред. Е. Гайдара et al. Гл. 15-16. М.: ИЭПП.
5. C.CSAKI, J.NASH. (1997) The Agrarian Economies of CEECs and the CIS/Situation and Perspectives, 1997. Washington: World Bank.
6. REVIEW of Agricultural Policies/Russian Federation. (1998) Paris: OECD.
7. SEROVA, E., J. VON BRAUN AND P. WEHRHEIM (1999): Impact of Financial Crisis on Russia's Agro-food Economy. *European Review of Agricultural Economics*, 1999/26 (3).
8. Е.СЕРОВА. (1999) Влияние приватизации и реорганизации колхозов и совхозов на российское сельское хозяйство. – В кн.: Реорганизация сельскохозяйственных предприятий: их эффективность и устойчивое развитие. Материалы семинара. Голицыно. 1999. М.: Центр АПЭ
9. M. JACKSON, J. SWINNEN. A Statistical Analysis and Survey of the Current Situation of Agriculture in the CEECs/Report to DGI of European Commission.

## 9. Список таблиц

Таблица 1. Характеристики некоторых пост социалистических стран .....	5
Таблица 2. Индексы валовой продукции сельского хозяйства в некоторых странах с переходной экономикой.....	7
Таблица 3. Правовые основы приватизации земли в некоторых переходных странах.....	7
Таблица 4. Роль семейных ферм в аграрной структуре некоторых переходных стран, 1994-1995 .....	8
Таблица 5. Душевое потребление некоторых основных продуктов питания в ряде стран социалистического лагеря и в развитых странах мира, 1985 г., кг на чел. в год. ....	10
Таблица 6. Значение баллов по каждой из задач аграрной реформы для ранжирования стран с переходной экономикой.....	17
Таблица 7. Ранжирование стран ЦВЕ и СНГ по состоянию проведения аграрной реформы (середина 1997 г.).....	18
Таблица 8. Показатели развития фермерства .....	26
Таблица 9. Обеспеченность фермеров сельхозтехникой (единиц на 100 фермеров) .....	27
Таблица 10. Доля ЛПХ в валовой продукции сельского хозяйства и производстве основных сельскохозяйственных продуктов, %.....	28
Таблица 11. Доля реализации в валовом выпуске ЛПХ, основные сельскохозяйственные продукты, %.....	29
Таблица 12. Влияние закупочных цен на экономическое поведение сельскохозяйственных производителей в предреформенный период (изменение закупочных цен в 1991 году*).....	31
Таблица 13. Влияние изменений в рентабельности на производственные решения сельхозпроизводителей.....	32
Таблица 14. Каналы сбыта сельскохозяйственной продукции, в % к валовой продукции (в физических единицах), 1995 и 1997 гг.* .....	34
Таблица 15. Зависимость невозвратности долгов и индекса роста займов по типам заемщиков. СБС-Агро, 5 регионов* .....	35
Таблица 16. Использование форвардных контактов на сельскохозяйственном рынке, в % от общего объема реализации сельхозпроизводителями в физическом выражении* .....	38
Таблица 17. Формы расчетов сельскохозяйственных предприятий с покупателями, 1997, в % от общего объема реализации в физическом выражении* .....	40
Таблица 18. Динамика производства основных видов ресурсов для сельского хозяйства .....	41
Таблица 19. Земельные сделки, 1996-1997 .....	42

Таблица 20. Продажа и сдача в аренду сельхозугодий местными администрациями сельхозпредприятиям и фермерам .....	42
Таблица 21. Районные фонды перераспределения земель .....	42
Таблица 22. Приватизация пищевой и перерабатывающей промышленности ...	45
Таблица 23. Импортные пошлины на основную с/х продукцию и продукты питания в России (в % от таможенной стоимости либо в ЭКЮ) .....	48
Таблица 24. Экспортные пошлины на некоторые виды сельхозпродукции и продовольствия, % * .....	50
Таблица 25. Оценки экспертов и дисперсия оценок различных элементов аграрной реформы и реформы в целом.....	53
Таблица 26. Динамика производства в пищевой промышленности (%).....	60
Таблица 27. Динамика производства отдельных продовольственных товаров (%) .....	60
Таблица 28. Динамика экспорта важнейших видов сельхозпродукции и продовольствия в 1997-1998 гг., тыс. тонн* .....	62
Таблица 29. Динамика импорта важнейших видов сельхозпродукции и продовольствия в 1997-1998 гг., тыс. тонн* .....	64
Таблица 30. Географическая структура внешней торговли России сельхозпродукцией и продовольствием по группам стран в 1997-1998 гг.....	65

## 10. Список рисунков

Рисунок 1. Корреляция между типом экономики, индексом валовой продукции сельского хозяйства и типом аграрной структуры в некоторых переходных странах .....	8
Рисунок 2. Паритет цен в сельском хозяйстве некоторых переходных стран, 1987-1995 (цены на сельхозпродукцию/цены на ресурсы, 1986=100%) .....	11
Рисунок 3. Доля сельского хозяйства в конечной розничной цене, некоторые переходные страны, 1987-1995 .....	11
Рисунок 4. ЭСС в некоторых переходных странах, 1986-1997* .....	16
Рисунок 5. СССР: Государственные дотации на основные продукты питания в % от розничной цены.....	21
Рисунок 6. Доля сельхозпредприятий в производстве основных сельскохозяйственных продуктов, % .....	24
Рисунок 7. Структура валового продукта сельского хозяйства по секторам .....	24
Рисунок 8. Структура собственности на сельхозугодия, на 01.01.1998.....	25
Рисунок 9. Структура занятости в сельском хозяйстве по секторам .....	25
Рисунок 10. Распределение фермерских хозяйств по размерам, %.....	27
Рисунок 11. Государственная поддержка фермеров, федеральный и региональный уровень.....	28
Рисунок 12. Доля денежного дохода от ЛПХ в общем денежном доходе сельских семей .....	29
Рисунок 13. Ростовская область: Распределение ЛПХ по размерам земельного участка, 1997 (обследование 329 семей) .....	29
Рисунок 14 Ростовская область: Распределение ЛПХ по годовому объему производства, 1996 (обследование 329 семей) .....	30
Рисунок 15. Распределение займов Специального фонда льготного кредитования АПК по типам заемщиков. СБС-Агро, 5 регионов* .....	35
Рисунок 16. Годовые индексы цен на сельскохозяйственную продукцию, средства производства для сельского хозяйства и розничных цен на продовольственные товары. ....	47
Рисунок 17. Изменение посевных площадей основных культур (в % к предыдущему году) .....	57
Рисунок 18. Изменение численности животных во всех категориях хозяйств (в процентах к 1 августа предыдущего года) .....	58
Рисунок 19. Численность животных в хозяйствах населения (млн. гол.).....	59
Рисунок 20. Посевы картофеля и овощей в хозяйствах населения (тыс.га) .....	59
Рисунок 21. Динамика внешней торговли России сельхозпродукцией и продовольствием в 1994-1998 гг. ....	61
Рисунок 22. Изменение экспорта некоторых видов сельхозпродукции и продовольствия в январе-марте 1999 г. по сравнению с январем-мартом 1998 г.	62

Рисунок 23. Динамика экспорта пшеницы в январе-мае 1998 г. и январе-мае 1999 г..... 63

Рисунок 24. Изменение импорта некоторых видов сельхозпродукции и продовольствия в январе-мае 1999 г. по сравнению с январем-маем 1998 г. .... 65