

**ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ
ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА**

Негосударственный некоммерческий
фонд «Аналитический центр агропродовольственной экономики»

НАУЧНЫЕ ТРУДЫ

№ 20Р

**Некоторые актуальные
вопросы аграрной
политики России**

**Москва
2000**

Настоящая книга состоит из трех работ Аналитического центра Агропродовольственной экономики (Центра АПЭ), выполненных в последние годы. Одной из центральных задач аграрных реформ в странах с переходной экономикой является формирование новой аграрной политики. В первой из предлагаемых читателю работ рассмотрена эволюция этого формирования в странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) и в России, показаны этапы становления нового аграрного протекционизма. Анализ позволяет сделать вывод о том, что Россия проходит те же этапы, что и другие европейские страны. Однако на фоне отставания в достижении макроэкономической стабилизации и незавершенности аграрных преобразований нарастание протекционизма ведет к более негативным последствиям, чем в странах ЦВЕ. Кроме того, сделан вывод о разном типе и последствиях аграрных преобразований в странах с преимущественно индустриальной экономикой и в странах с преимущественно аграрной экономикой.

Вторая работа рассматривает проблему налогообложения в сельском хозяйстве. Дается широкий анализ особенностей налогообложения сельхозпроизводителей в развитых странах, а также сложившаяся система в России. На этой основе даются рекомендации по совершенствованию налоговой системы в нашей стране, отстаивается позиция неприменимости так называемого единого сельскохозяйственного налога.

В третьей работе сделана попытка анализа особенностей земельного законодательства в субъектах Российской Федерации. По Конституции страны регулирование земельных отношений находится в совместном ведении федеральной и региональных властей. С другой стороны, действующее федеральное земельное законодательство не дает полномасштабной правовой основы для регулирования земельных отношений. В результате в ряде регионов страны складываются собственные земельные законы, часто вступающие в противоречие с федеральным законом. На основе опроса субъектов Федерации сделаны группировки регионов по типу земельного права в них, более подробно рассмотрено несколько примеров регионов с особым земельным законодательством.

Институт экономики переходного периода

Основан в 1992 г.

Учредители: Академия народного хозяйства при Правительстве РФ

Директор: Е.Т.Гайдар

Авторский коллектив: раздел «Система земельных отношений в аграрном секторе России» - **Е. Иванкина** (Академия народного хозяйства), **И. Ртищев** (Роскомзем РФ), **Е. Серова**; раздел «Сельскохозяйственный кредит и перспективы его развития в России» - **Е. Серова**; раздел «Аграрные реформы в странах с переходной экономикой» - **Е. Серова, И. Храмова, Н. Карлова, Т. Тихонова**

Под редакцией: **Е. Серовой**

Выпускающие редакторы: **Н. Главацкая, В. Натаров**

Компьютерный дизайн: **А. Астахов**

Настоящая работа подготовлена и издана на средства гранта, предоставленного Институту экономики переходного периода Агентством международного развития США

ISBN 5-93255-020-1

Лицензия на издательскую деятельность № ЛР 021018

от 09 ноября 1995 г.

103918, Москва, Газетный пер., 5

Тел. (095) 229–6413, FAX (095) 203–8816

E-MAIL – root @iet.ru, **WEB Site** – <http://www.iet.ru>

© Институт экономики переходного периода, 2000.

Оглавление

СИСТЕМА ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В АГРАРНОМ СЕКТОРЕ РОССИИ	7
1 СИСТЕМА ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В АГРАРНОМ СЕКТОРЕ РОССИИ.....	7
1.1 Структура земельных ресурсов России	7
1.2 Эволюция земельных отношений в аграрном секторе в период реформ.....	8
2 ЗЕМЕЛЬНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ В НЕСЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОМ СЕКТОРЕ .	22
3 ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В ОБЛАСТИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ЗЕМЕЛЬ .	25
3.1. Общие положения.	25
3.2 Права собственности на сельскохозяйственные земли и их приобретение.	28
3.3 Прочие права на землю.	28
3.4 Передача прав на сельскохозяйственные земли	29
3.5 Система регистрации земельных участков	32
4. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В АГРАРНОМ СЕКТОРЕ РОССИИ .	33
4.1 Конституция и права субъектов Российской Федерации	33
4.2 Обследование регионального земельного законодательства	34
4.3 Классификация регионов по типу земельного законодательства	42
4.4 Примеры законодательства субъектов Российской Федерации по земле.....	44
5 СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	48
6. ЗЕМЕЛЬНЫЙ РЫНОК.....	54

7	ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИИ	56
8	РЕКОМЕНДАЦИИ К РАЗРАБОТКЕ ЗЕМЕЛЬНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (АСПЕКТ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ЗЕМЕЛЬ).....	58
9	ПРИЛОЖЕНИЯ: СТАТИСТИКА ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ.....	62

СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫЙ КРЕДИТ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕГО РАЗВИТИЯ В РОССИИ

1	ОСОБЕННОСТИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО КРЕДИТА И ЭВОЛЮЦИЯ АГ- РАРНЫХ КРЕДИТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В МИРЕ	71
1.1	<i>Специфика сельскохозяйственного кредита</i>	71
1.2	<i>Системы сельскохозяйственного кредита в развитых странах.....</i>	75
1.3	<i>Формирование системы сельскохозяйственного кредита в развивающихся странах</i>	86
2	ОСОБЕННОСТИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО КРЕДИТА В СТРАНАХ С ТРАН- ЗИТНОЙ ЭКОНОМИКОЙ.....	88
2.1	<i>Аграрные банки</i>	89
2.2	<i>Государственные программы поддержки сельскохозяйственно- го кредита</i>	89
2.3	<i>Кредитные кооперативы.....</i>	92
2.4	<i>Иные кредитные институты</i>	95
3	РАЗВИТИЕ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО КРЕДИТА В РОССИИ В 1991-1999 ГОДАХ.....	96
3.1	<i>Проблемы сельскохозяйственного кредита, унаследованные от советского сельского хозяйства</i>	96
3.2	<i>Эволюция системы сельскохозяйственного кредита в России с 1991года до настоящего момента</i>	98
3.3	<i>Перспективы развития сельскохозяйственного кредита</i>	124
4	ПРЕДЛОЖЕНИЯ К ФОРМИРОВАНИЮ НОВОЙ СХЕМЫ СЕЛЬСКОХОЗЯЙ- СТВЕННОГО КРЕДИТА В РОССИИ	125

4.1	<i>Условия, обуславливающие специфику системы сельскохозяйственного кредита в современной России</i>	125
4.2	<i>Структура сезонного кредита в сельском хозяйстве в ближайшей перспективе</i>	127
4.3	<i>Банковский кредит в сельском хозяйстве</i>	129
5.	ЛИТЕРАТУРА.....	132

АГРАРНЫЕ РЕФОРМЫ В СТРАНАХ С ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКОЙ. 1 35

1	СОДЕРЖАНИЕ АГРАРНЫХ РЕФОРМ В ПОСТСОЦИАЛИСТИЧЕСКИХ СТРАНАХ.	1 35
2	АГРАРНЫЕ И ИНДУСТРИАЛЬНЫЕ СТРАНЫ: РАЗЛИЧИЕ В АГРАРНЫХ РЕ- ФОРМАХ	137
3	РАЗЛИЧНЫЕ СПОСОБЫ ЗЕМЕЛЬНОЙ ПРИВАТИЗАЦИИ РЕОРГАНИЗАЦИИ СЕЛЬХОЗПРЕДПРИЯТИЙ	140
4	АГРОПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА: ОТ ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ К НОВОМУ ПРОТЕКЦИОНИЗМУ.....	144
5	РАЗВИТИЕ ТОРГОВЫХ ОТНОШЕНИЙ И ИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ	152
6	РЕЗУЛЬТАТЫ РЕФОРМ В АГРОПРОДОВОЛЬСТВЕННОМ КОМПЛЕКСЕ	155
7	СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ АГРОПРОДОВОЛЬСТВЕННОГО СЕКТОРА И ПЕРВООЧЕРЕДНЫЕ ЗАДАЧИ АГРАРНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ	158
7.1	<i>Результаты реформ</i>	160
7.2	<i>Особенности сформировавшейся аграрной политики</i>	196
7.3	<i>Российская аграрная реформа в общественном мнении</i>	203
7.4	<i>Положение в агропродовольственном секторе в 1999 году</i>	209
	СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.	241

СИСТЕМА ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В АГРАРНОМ СЕКТОРЕ РОССИИ

1 СИСТЕМА ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В АГРАРНОМ СЕКТОРЕ РОССИИ

1.1 Структура земельных ресурсов России

Земельный фонд России, по состоянию на 1996 г. составлял 1709.6 млн. га. В силу значительной протяженности территории страны земельный фонд характеризуется большим разнообразием природных, ландшафтных, почвенных условий.

Основной удельный вес в структуре земельного фонда России занимают земли лесохозяйственного назначения (в 1996 году 48,3% всех земель). Второй по значению категорией земельного фонда являются сельскохозяйственные угодья (39,2%). Третьей крупной категорией земельного фонда являются земли запаса, которые находятся в государственной собственности. Специфика земель запаса состоит в том, что они являются резервным земельным фондом и при определенных условиях могут использоваться для расширения новых землевладений. Эти земли ни за кем не закреплены, то есть не предоставлены во владение, пользование, или собственность. Удельный вес остальных ка-

тегорий, за исключением трех вышеперечисленных, в структуре земельного фонда невелик.

Значительная часть земельного фонда страны (60%) расположена в экстремальных природных условиях. Именно поэтому расселение населения по территории страны происходит крайне неравномерно. 90% населения сосредоточено в Европейской части и на Урале.

В 90-е годы в структуре сельскохозяйственных угодий сократился удельный вес пашни, пастбищ и сенокосов за счет вывода из сельскохозяйственного оборота маргинальных земель. Вывод из производственного оборота земель привел к частичному увеличению залежных земель. Площади земель под многолетними насаждениями также возросли.

1.2. Эволюция земельных отношений в аграрном секторе в период реформ

1.2.1. Система земельных отношений в Советском Союзе

Одним из первых декретов Советской власти в 1917 году был «Декрет о земле». Данный декрет отменял помещичью частную собственность на землю и декларировал «божье право» на землю. Впервые в России государственная монополия на землю была объявлена первым земельным кодексом РСФСР 1922 года. В 1928 году национализация земли была провозглашена Земельным кодексом СССР, который фактически и закрепил основные черты земельных отношений в Советском Союзе до 1989 года.

Таким образом, все земли в СССР принадлежали государству. Все сделки с землей — купля-продажа, аренда, залог и проч. — были запрещены.

Сельскохозяйственные предприятия получали землю в бесплатное и бессрочное пользование. Государство, являясь собственником, имело право перераспределять землю между

предприятиями, изымать ее для несельскохозяйственного использования, распоряжаться иным способом.

Таблица 1. Распределение сельскохозяйственных земель в дореволюционной России (в границах СССР до 17.09.1939), млн. га

Всего сельхозугодий -----	367
Из них в собственности:	
помещиков -----	152
крестьян-----	215

Источник: Сельское хозяйство СССР. М.: Финансы и статистика. 1988. С.5.

Сельскохозяйственные предприятия, в свою очередь, выделяли из данных им в пользование угодий, участки для ведения личного подсобного хозяйства (ЛПХ) сельскими жителями, около 0,20 гектара. Определенную часть земель хозяйства выделяли населению, своим работникам, в своих полях — для посадки картофеля, овощей. Эти земли не закреплялись за семьей, предоставлялись на сезон, часто обрабатывались коллективно. Кроме того, существовали коллективные выгоны, сенокосы для домашнего скота. Государственная, военная, артистическая и инженерная элита общества в СССР имела так называемые дачи — земельные участки (около гектара и менее) для строительства загородного дома. Эти участки, как правило, переходили по наследству. В 1970-е годы эти участки начали продаваться, хотя и нелегально (считалось, что продается дом, а не земля).

С 1970-х годов городские жители стали получать небольшие (0,04—0,10 гектара) участки земли для огородничества и садоводства, при этом данная земля оставалась в государственной собственности. Обычно такие участки выдавались не отдельной семье, а коллективу (например, работникам одного предприятия), который затем делил общий участок на индивидуальные наделы. Особенно массированное выделение садово-огородных участков горожанам началось во второй половине

80-х годов, когда проблемы продовольственного снабжения населения обострились выше обычного.

Все перераспределения земли между пользователями осуществляли органы государственной власти.

Платы за пользование землей не существовало — ни налог, ни арендная плата не взимались. Тем не менее, земельная рента в сельском хозяйстве перераспределялась через механизм так называемых дифференцированных закупочных цен. Как известно, в плановой экономике основная часть сельскохозяйственной продукции сельскохозяйственных предприятий закупалась и перераспределялась государством. Государство для этих операций устанавливало свои закупочные цены. В СССР эти цены были дифференцированы по специально установленным территориальным зонам — регионы с худшим природно-климатическим потенциалом получали за один и тот же продукт более высокую цену, чем регионы с лучшим потенциалом. Нетрудно понять, что чем большее количество ценовых зон устанавливалось, тем больше закупочная цена приближалась к индивидуальным издержкам сельскохозяйственных производителей, и, соответственно, тем менее цена играла роль мерила эффективности производства. Количество ценовых зон в РСФСР доходило до 20 по зерновым культурам, 15 — по молоку.

Такая упрощенная система земельных отношений, лишенная рыночного оборота, но с государственным механизмом перераспределения земли, не требовала разработки реального земельного кадастра. В этой связи кадастровые работы в стране велись весьма формально.

Адекватной формой сельскохозяйственного предприятия при плановой системе экономики стали колхозы и совхозы. Иначе говоря — крупные сельскохозяйственные предприятия с назначаемым руководителем, подотчетные государственным органам управления в своей деятельности и со значительным наемным персоналом работников. Юридически колхозы считались коллективными хозяйствами, их неземельные фонды

принадлежали членам коллектива, фонд оплаты труда формировался как часть чистого дохода предприятия, высшим руководящим органом колхоза считалось общее собрание членов, а руководитель выбирался. Совхозы представляли собой классические государственные предприятия в сельском хозяйстве.

За десятилетия Советской власти колхозы и совхозы многократно сливались, делились и трансформировались одни в другие.

Помимо колхозов и совхозов существовали межхозяйственные предприятия, создаваемые этими предприятиями на паевых началах (предприятия по откорму скота, строительные и др.). Были и другие государственные предприятия в сельском хозяйстве: птицефабрики, племенные заводы, сортоиспытательные станции и т.д.

1.2.2. Первые подходы к реформированию земельных отношений в рамках централизованно планируемой экономики в 1980-е годы

Основными проблемами сельского хозяйства СССР был недостаток стимулов для сельскохозяйственных предприятий и отсутствие действенной мотивации труда внутри хозяйств. Надвигающийся кризис с середины 1980-х годов потребовал более радикальных перемен в аграрном секторе.

Уже на начальных этапах реформы было понятно, что полный переход советского сельского хозяйства на семейный фермерский тип хозяйствования в обозримой перспективе невозможен. Опросы общественного мнения в селе в конце 1980-х годов показывали, что вести самостоятельное хозяйство хотели бы только 10-15% сельских жителей. В этом сказались выработанные стереотипы общественного сознания, а также длительная эпоха специализации в аграрном производстве, в результате которой крестьяне становились узкими специалистами. Ведение же своего хозяйства требует от крестьянина универсальных навыков.

Сельская инфраструктура и технологии аграрного производства долгие годы формировались под крупномасштабные предприятия — и это тоже стало объективным препятствием для развития в стране фермерского хозяйства. Кроме того, вряд ли в условиях экономического кризиса было бы рационально разрушать уже накопленный, пусть даже и неэффективно используемый, производственный потенциал крупных сельхозпредприятий, который часто технологически не поддается разделу на мелкие хозяйства.

Таким образом, встал вопрос о необходимости создания в аграрном секторе производственных единиц, адекватных рынку, способных самостоятельно хозяйствовать в новых условиях, чего колхозы и совхозы в их прежнем виде делать принципиально не могли.

Прежде всего, были созданы возможности для развития семейных фермерских хозяйств. В 1987 году в СССР начались эксперименты с фермерскими хозяйствами почти одновременно в Орловской области и Пыталовском районе Псковской области. С принятием кооперативного законодательства в 1988 году семейные хозяйства стали возникать под видом сельскохозяйственных производственных кооперативов (малых коллективных предприятий, в отличие от советских колхозов и совхозов действительно самоуправляемых).

Первые фермерские хозяйства и сельскохозяйственные кооперативы получили право арендовать землю у крупных хозяйств за плату. Арендаторы находились в жесточайшей зависимости от арендодателей, которые ставили произвольные условия аренды. В 1989 году был принят Закон «Основы земельного законодательства СССР», в котором был введен новый титул на землю — пожизненное наследуемое владение. Его введение было обусловлено компромиссом между необходимостью дать определенную земельную самостоятельность нарождающимся частным сельскохозяйственным предприятиям и социально-политической невозможностью введения полномасштабной земельной собственности в стране.

Пожизненное наследуемое владение землей было закреплено как титул в Земельном Кодексе, принятом в апреле 1991г. Указом Президента № 2287 от 22 декабря 1993г. «О приведении земельного законодательства в соответствие с Конституцией» принятие пожизненного наследуемого владения было исключено из форм землевладения, но получившие этот титул в 1992-93гг. Земли сохранили его до сих пор.

Тем не менее, землю в пожизненное наследуемое владение опять давали колхозы и совхозы как основные пользователи сельскохозяйственных угодий в стране, и, конечно, не спешили ее отдавать. Так как решения о выделении земли принимались руководителями хозяйств, то участки получали либо те, кто имел рычаги давления (сельская и районная элита), либо приближенные к руководителю люди (родственники, друзья). Более или менее адекватное законодательное основание для семейных фермерских хозяйств в России было создано в 1991 году с принятием Земельного кодекса РФ, в котором была провозглашена частная земельная собственность (хотя и весьма ограниченная в правомочиях по распоряжению), и Закона о крестьянском (фермерском) хозяйстве. Тем не менее, процесс образования фермерских хозяйств шел крайне медленно. Фермерский сектор не имел шансов быстро стать основным производителем сельскохозяйственной продукции в стране. Главным же производителем оставались колхозы и совхозы. Поэтому встала проблема трансформации колхозов и совхозов в рыночные субъекты, способные функционировать в новых экономических условиях.

Помимо титула пожизненного наследуемого владения Основы земельного законодательства 1989 года ввели земельную аренду в исключительных случаях и принцип платности землепользования. Впервые за все годы Советской власти был введен земельный налог.

Тем не менее, земельные отношения в стране оставались в своей основе прежними, радикальных изменений ни в струк-

туре земельных отношений, ни в структуре сельского хозяйства не произошло.

1.2.3. Концепция земельной реформы 1990-х годов и ее реализация

В конце 1991 года были приняты основные решения, положившие начало современному этапу аграрной реформы. В 1992 году началась так называемая кампания по реорганизации колхозов и совхозов, которая предполагала передачу земли и неземельных средств производства в собственность трудовых коллективов сельскохозяйственных предприятий, раздел этих фондов на индивидуальные паи и перерегистрацию хозяйств в одну из разрешенных организационно-правовых форм в соответствии с текущим законодательством того периода.

Что же было реально сделано в ходе реорганизации? В-первых, была ликвидирована монополия государства на землю. Более 85% сельскохозяйственных земель из государственной собственности были переданы в собственность коллективов сельскохозяйственных предприятий. Существенно, что земля, которой пользовались колхозы и совхозы до реорганизации, перешла не в их собственность как юридических лиц, а в общую собственность группы лиц — работников и пенсионеров хозяйств. Все земли, принадлежавшие ранее личным подсобным хозяйствам населения, были переданы в ведение сельских советов (органов сельской административной власти, позднее преобразованных в сельские администрации), которые уже стали передавать ее в собственность в соответствии с определенными нормами. Участки под личными подсобными хозяйствами с самого начала преобразований передавались в собственность со всеми полномочиями, включая право продажи, аренды и залога. Далее районные комитеты по земельной реформе оценивали всю площадь сельскохозяйственных угодий в районе. В эту оценку не попадали земли под производственными помещениями и сооружениями, под дорогами и

т.д., а также территории, принадлежавшие сельским советам и личным подсобным хозяйствам. Все сельскохозяйственные угодья района делились на общее число работников в районе (работников всех сельскохозяйственных предприятий, пенсионеров этих хозяйств, продолжавших жить в этой местности, а также работников социальной сферы села), имеющих право на землю. Таким образом, получалась районная норма бесплатного получения земли. Данная норма умножалась на число людей, имеющих право на получение земли в конкретном хозяйстве — это и была та площадь сельскохозяйственных угодий, которую коллектив данного хозяйства получал бесплатно и безусловно от государства в собственность.

Очевидно, что в части хозяйств земли было меньше, чем показывала вышеприведенная формула, а в части хозяйств — больше. В тех хозяйствах, где земли было меньше, коллектив получал в собственность всю ранее обрабатываемую им землю, дополнительные угодья им не предоставлялись. В тех же хозяйствах, где земли оказывалось больше, чем показывал расчет по формуле, избыток угодий отходил в районный фонд перераспределения земель.

Коллектив хозяйства, став сособственником земли, должен был разделить свою совместно владеемую землю на условные паи. Условный пай представляет собой некую ценную бумагу с особыми правилами обращения. Владелец такого пая имеет безусловное право на выдел в натуре земельного участка размером, указанным в свидетельстве на пай, и в месте, определяемом совместно с другими сособственниками.

Земельные паи получились по российским меркам не очень большими — 6-10 га на человека. Чтобы избежать фрагментации землепользования, то есть нерационального измельчения землепользования, была предусмотрена возможность данный пай продать, арендовать, заложить, обменять на имущественный пай (см. ниже), передать по наследству. До октября 1993 года названные сделки с земельным паем разрешались только в рамках первоначального коллектива, то есть коллек-

тива, получившего землю изначально. После соответствующего указа Президента в октябре 1993 года оборот паев был разрешен и вне коллективов. Таким образом, крестьянин, пожелавший основать собственную ферму, мог увеличить свой участок, купив или арендовав паи у соседей. При этом он приобретал не земельный участок в натуре, а своеобразную опцию, позволяющую ему получить земельный надел в натуре, соответствующий размеру имеющихся у него на руках земельных паев. В силу такого устройства паев, приобретая земельные паи у других со-собственников колхозной земли, выходящий колхозник мог претендовать на получение земли единым массивом, независимо от того, сколько и у кого он прикупил или приарендовал земельных долей.

Земля районных фондов перераспределения предназначена для тех российских граждан, кто не получил земельный пай — как правило, горожан и иммигрантов. В пределах районной нормы эти граждане могут получить участок из этого фонда бесплатно, свыше — арендовать или купить у районной администрации. Бывшие колхозы и совхозы также могут арендовать или купить дополнительные участки к тем, что их коллективы получили в собственность. При этом эта вновь приобретенная земля может и не распределяться на паи, а оставаться в корпоративной собственности предприятия.

Фермерские хозяйства, которые организовались до 1992 года и получили землю в пожизненное наследуемое владение, зачастую имели землепользование, превосходящее районные нормы по размерам. Таким хозяйствам эта земля оставалась на прежнем титуле. Если фермеры предпочитали переоформить свою землю в собственность, то они могли это сделать бесплатно только в пределах районной нормы, все, что больше нормы — получалось на условиях аренды или выкупа. Позднее стало возможным переоформить всю земельную площадь в собственность.

Неземельное имущество колхозов и совхозов также подлежало разделу на условные паи. В отличие от земельных па-

ев, которые делились преимущественно поровну, имущественные пай определялись пропорционально стажу работы в хозяйстве и средней заработной плате за это время.

Имущественные пай подлежали обороту внутри коллектива собственников: их также можно было купить, продать, арендовать, обменять на земельный пай, передать по наследству. Если владелец пая выделялся для ведения своего индивидуального хозяйства, то в размерах, указанных на свидетельстве на пай, он мог получить определенное имущество в натуре — трактор, автомобиль, скот, оборудование. Однако если выдел земли в целом не представлял особой проблемы, то с выделом другого имущества возникало много сложностей объективного и субъективного характера.

1.2.4. Современное развитие земельных отношений в аграрном секторе

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

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

За два года были реорганизованы практически все колхозы и совхозы страны. Основная часть сельхозпредприятий была реорганизована в кооперативы или акционерные предприятия

того или иного типа. Большая пестрота в названиях реорганизованных колхозов и совхозов не должна вводить в заблуждение. В своем большинстве они независимо от названия трансформировались в производственные кооперативы, в которых основные фонды принадлежат коллективу на правах долевой собственности, а управление строится на выборных кооперативных принципах («один член=один голос», распределение прибыли преимущественно по труду, а не по паям, выборное правление и председатель и т.д.). Встречаются и реальные акционерные общества, но пока очень редко.

И, наконец, наиболее радикальный и наиболее трудный для исполнения путь реорганизации — это полная ликвидация старого хозяйства и раздел его на более мелкие, технологически целостные производственные единицы — фермерские хозяйства, сельскохозяйственные кооперативы, частные или кооперативные обслуживающие предприятия. Как правило, эти подразделения сообща используют и содержат производственную инфраструктуру бывшего хозяйства.

Как уже говорилось, начиная с 1970-х гг. члены колхозов и совхозов получали в пользование участки земли для личного подсобного хозяйства, при этом земля оставалась государственной. С 1991г. было разрешено иметь ЛПХ в пожизненном наследуемом владении, а с 1992г. — в частной собственности после принятия закона «О праве граждан на получение в частную собственность и на продажу земельных участков для личного подсобного хозяйства, ведения садоводства, индивидуального жилого и дачного строительства».

В ходе аграрной реформы резко выросло значение личного подсобного хозяйства. Были сняты все ограничения на этот сектор, селяне получили достаточно большие земельные наделы для подсобного хозяйства. Отмена «первой заповеди колхозника» (обязательных, приоритетных перед всеми другими нуждами поставок сельхозпродукции государству) позволила хозяйствам все возрастающую часть сельхозпродукции распределять для своих работников либо в виде натуральной оплаты, либо

продажи им по льготным ценам. Это также создало благоприятную почву для роста ЛПХ. Но владельцы ЛПХ остаются членами крупных коллективных хозяйств, и все проблемы снабжения ЛПХ кормами и молодняком решаются исключительно за счет этих крупных хозяйств. Владельцы ЛПХ не заинтересованы в независимости от крупного сельхозпредприятия, в организации самостоятельного фермерского хозяйства.

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

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

В результате описанных выше преобразований в сельском хозяйстве России сложилась довольно сложная и противоречивая система земельных отношений. Основная часть сельскохозяйственных угодий находится в коллективной собственности сельских жителей.

В сельской местности сложилась также система частной земельной собственности. Частными собственниками земли являются владельцы личных подсобных хозяйств и фермеры. Для тех и других законодательно установлены верхние пределы размеров, находящегося в собственности участка. Для ЛПХ эти пределы устанавливаются сельской администрацией и зависят от плотности застройки сельского поселения, плотности населения в данной местности. Для фермеров верхний предел земель в частной собственности (не путать с районной нормой бесплатного наделения землей) устанавливается субъектом Федерации. Эти пределы обусловлены идеологическими и по-

литическими соображениями более, чем экономическими, и преследуют цель не допустить излишней концентрации земельной собственности в руках одной семьи. Режим регулирования оборота земель ЛПХ и фермерского хозяйства также отличается. Владельцы ЛПХ могут свободно распоряжаться своей собственностью без особых ограничений. Для фермеров есть определенные ограничения. Прежде всего, земля отходит государству, если фермер в течении года не использует ее для сельскохозяйственных целей. Это очень сильное экономическое ограничение, так как в условиях спада аграрного производства в стране возникает потребность в консервации определенной части земель.

Часть фермерских земель находится у них в пожизненном наследуемом владении, часть земель фермеры арендуют. Аренда возможна в районных фондах перераспределения, у других фермеров или сельскохозяйственных предприятий, и особенно распространена сегодня аренда земельных паев у пенсионеров сельскохозяйственных предприятий.

Кроме того, часть сельскохозяйственных земель страны находится в государственной — федеральной или муниципальной — собственности. В основном это земли предприятий, исключенных из установленного процесса реорганизации. Относительно резко возросшая часть сельскохозяйственных земель была передана в частную собственность граждан для садоводства и огородничества, дачного строительства.

Некоторая часть сельскохозяйственных угодий находится в общинно родовой собственности народов Севера.

С 1989 года в стране установлен земельный налог, который уплачивают все собственники земель. Фермеры первые пять лет от момента основания своего хозяйства от этого налога освобождены. В результате всех проведенных преобразований в сельскохозяйственных предприятиях сложилась противоречивая, достаточно сложная переходная структура земельной собственности: собственниками земель являются коллективы бывших колхозов-совхозов, пользователями (часто бесплат-

ными) выступают сельскохозяйственные предприятия. При этом юридически их взаимоотношения были плохо прописаны: собственники почти не получали гарантированной, оговоренной каким-либо контрактом арендной платы, но и земельный налог за них платил пользователь. Пользование для предприятий без договора тоже оказывалось не совсем удобным — собственник в любой момент мог потребовать назад свой участок (долю в совместной собственности), что означало отсутствие каких-либо гарантий стабильного производства для крупного предприятия.

Для снятия этого противоречия следующий этап реорганизации, начатый указом Президента РФ в марте 1996 года, предполагал закрепление юридических прав собственников и пользователей, свободный оборот земельных паев, приводящий к аккумулярованию земельной собственности в эффективных руках. Всем пользователям сельскохозяйственных земель, то есть коллективным хозяйствам как юридическим лицам, предложено в течение года заключить с собственниками земельных паев и земель юридически оформленные контракты на право использования этих земель. Согласно существующему законодательству, такие контракты могут иметь следующие формы: (1) аренда на фиксированный срок и на определенных условиях, (2) внесение в паевой капитал предприятия собственно земельного пая или продажа земельного пая предприятию, как юридическому лицу и (3) внесение в паевой капитал права пользования земельным паем. В (1) и (3) случаях собственник земельного пая остается его собственником и вправе расторгнуть контракт в случае нарушения его условий. Во (2) случае собственник пая теряет права собственности, и земля отходит предприятию как юридическому лицу.

При этом необходимо отметить ключевую роль фермерства в этом процессе. Паи и земельные участки вряд ли в обозримом будущем будут в *массовом* порядке перетекать от крупного коллективного сельскохозяйственного предприятия к крупному индивидуальному предприятию. Но мелкий частный

собственник создает определенный питательный раствор вокруг крупных сельхозпредприятий, через который земельный оборот может стать реальностью уже сегодня: преуспевающий фермер будет постепенно оттягивать (покупать или арендовать) земельные паи из крупных предприятий, разоряющийся фермер постарается продать хозяйство тому, кто в состоянии предложить более высокую цену — преуспевающему соседу-фермеру или эффективному крупному хозяйству. Таким образом, будет сформирован конкурентный рынок со свободным входом и выходом производителей.

Реализация Указа Президента РФ «О реализации конституционных прав граждан на землю» (от 7 марта 1996 года) привела к росту средних размеров фермерских хозяйств в 1997 году. Если все годы реформирования аграрного сектора среднее фермерское хозяйство имело площадь 42—43 га, то по итогам 1997 года она составила 48 га в целом по стране. Экономические реформы 1990-х годов сопровождалась спадом объемов сельскохозяйственного производства и ростом относительных цен на материально-технические ресурсы для аграрного сектора. В этих условиях земля и трудовые ресурсы стали самым дешевым фактором производства и в силу этого стали замещать интенсивные факторы. Спрос на землю сельскохозяйственного назначения в большинстве регионов страны оказался очень ограниченным. Поэтому экономических предпосылок для формирования полноценного рынка (в отличие от квази-рынка, описанного выше) в ближайшей перспективе нет. Однако с ростом аграрного производства рынок земли будет сформирован как во всех развитых странах.

2 ЗЕМЕЛЬНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ В НЕСЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОМ СЕКТОРЕ

Действующим земельным законодательством Российской Федерации в несельскохозяйственном секторе экономики сохранена, в основном, государственная собственность на землю.

В тоже время некоторые указы президента разрешают частную собственность на несельскохозяйственные земли в определенных случаях. Так, «Основные положения государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий Российской Федерации после 1 июля 1994 года», утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 22 июля 1994 года №1535, предоставили возможность выкупа земельных участков, на которых расположены приватизированные здания, строения, сооружения. При этом цена не может быть меньше нормативной цены на землю и больше ее трехкратного размера. В настоящее время на территории России приватизировано около 95 тыс. предприятий, общая площадь под которыми составляет 2,5 млн. га. Однако менее 5 тыс. из них приватизировали свои земельные участки на площади 19,8 тыс. га., что составляет соответственно 5% и 1%.

Основными причинами, сдерживающими процесс приватизации земельных участков под приватизированными предприятиями, являются:

- отсутствие денежных средств у большинства предприятий для выкупа земельных участков;
- отсутствие земельного законодательства о рынке земли;
- неуверенность собственников в гарантиях по распоряжению земельными участками; высокая выкупная цена;
- отсутствие инвесторов, которые могли бы вложить капиталы в развитие предприятия.

Помимо этого, в отдельных регионах процесс приватизации сдерживается по следующим причинам:

- отсутствие частной собственности на землю под предприятиями (Республика Марий Эл, Чувашия, Калмыкия, Башкортостан, Алтай);
- отсутствие частной собственности на землю вообще (Республики Дагестан, Северная Осетия)

- значительные площади земель, имеющих статус особо охраняемых территорий и не подлежащих продаже (Калининградская область);
- наличие в областях большого количества предприятий оборонного комплекса, преобразованных в открытые акционерные общества, контрольный пакет акций которых находится у государства (Калужская и др. области);

Указом президента Российской Федерации от 14 февраля 1996г. №198 «О праве собственности граждан и юридических лиц на земельные участки под объектами недвижимости в сельской местности» гражданам и юридическим лицам предоставлено право приобретения в собственность земельных участков, на которых расположены здания, строения и сооружения и иная недвижимость в сельских населенных пунктах и на землях сельскохозяйственного назначения. Данные земли могут быть выкуплены или получены бесплатно. Органам местного самоуправления рекомендован следующий порядок предоставления таких земельных участков: гражданам, вышедшим из производственных сельскохозяйственных кооперативов или иных сельскохозяйственных коммерческих организаций и получившим объекты недвижимости в счет имущественных паев, а также юридическим лицам, образованным этими гражданами — бесплатно; другим гражданам и юридическим лицам — по нормативной цене.

Однако приватизация земельных участков под объектами недвижимости в сельской местности осуществляется в незначительных количествах.

Также Указом Президента Российской Федерации от 7 марта 1996г. №337 «О реализации конституционных прав граждан на землю» установлено, что граждане, получающие сельскохозяйственные угодья в собственность, могут приобретать также и земельные участки, занятые кустарником, мелколесьем и другими несельскохозяйственными угодьями и расположенные между участками продуктивных земель в границах отводимого земельного массива. Однако спрос граж-

дан и юридических лиц на такие земельные участки незначительны. В соответствии с имеющимися заявками им передано 1133 тыс. га., в т.ч. гражданам — 41 млн. га и юридическим лицам — 1092 млн. га в 48 субъектах Российской Федерации, при этом половина этих земель передана в Красноярском крае (289,9 тыс. га) и Республике Удмуртия (277,9 тыс. га).

3 ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В ОБЛАСТИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ЗЕМЕЛЬ

3.1. Общие положения

Впервые частная собственность на землю была введена Конституцией РСФСР (1990 г.). Тогда право собственности было ограничено мораторием на продажу в течение 10 лет с момента приобретения гражданами земельных участков. Продать землю граждане могли только государству.

Осенью 1990 года были приняты два закона: Закон о крестьянских хозяйствах и Закон о земельной реформе. Этими законами гражданам разрешалось иметь в частной собственности участки земли для ведения домашнего хозяйства, садоводства, строительства домов и т.д. Положения упомянутых выше законов в дальнейшем были развиты в Земельном кодексе РСФСР, принятом весной 1991 года. Этот кодекс был ограничен действующей Конституцией и не мог разрешить свободную передачу земель.

С распадом СССР в конце 1991 года земельные реформы в России пошли более быстрыми темпами. Указ президента и решение правительства от декабря 1991 года положили начало процессу реструктуризации сельского хозяйства и приватизации земли. В соответствии с этими двумя законодательными актами все колхозы и совхозы получали свои земли и другие активы в коллективную собственность¹. Кроме того, они

¹ В соответствии с советским законодательством все неземельные активы колхозов находились в коллективной собственности их членов. Сов-

должны были разделить полученные активы на условные доли между рабочими и пенсионерами (земля выделялась также и для социальных работников села). Весной 1992 года решением правительства колхозам и совхозам, возражающим против реорганизации, было разрешено сохранить свою предыдущую форму. При этом колхозы все равно получали землю в коллективную собственность, а земля совхозов, решивших сохранить свой статус, оставалась в собственности государства.

В новой российской Конституции, принятой на референдуме в конце 1993 года, были провозглашены полные права частной собственности на землю. В соответствии с новой Конституцией и временными чрезвычайными полномочиями, дающими президенту возможность издавать указы, равные по силе законам, президент издал указ, отменяющий большую часть статей действующего Земельного кодекса РСФСР. Остатки этого кодекса стали наиболее либеральным земельным законодательством в России, так как не запрещали практически никаких операций с землей. В этом законодательстве остались только два ограничения: цель использования земельных участков нельзя произвольно изменять, и регионы должны установить предельные размеры участков, которые могут находиться в частной собственности.

Принятый позднее Гражданский кодекс развил в себе положения новой Конституции. Однако, относящаяся к вопросам земли статья 17 должна была вступить в силу только после принятия нового Земельного кодекса.

В 1995 году Указом президента было разрешено передавать земельные доли не только членам коллективных хозяйств, но и любым другим лицам.

хозы получили свои неземельные активы в коллективную собственность согласно Закону СССР о кооперативах (1988 г.) и Конституции РСФСР (1990 г.). Однако, коллективная собственность совхозов на неземельные активы оставалась неопределенной. Вот почему процесс реструктуризации сельского хозяйства был назван не приватизацией сельского хозяйства, а "реорганизацией колхозов и совхозов и приватизацией земли".

Последним шагом в отношении реорганизации колхозов и совхозов стал Указ президента от марта 1996 года. Этот указ требовал от всех пользователей сельскохозяйственных земель (главным образом руководителей коллективных хозяйств) заключить юридические договоры с владельцами земельных долей на покупку или на аренду используемых долей.

В 1996 году президент издал Указ о земельной ипотеке. В 1998 году порядок земельной ипотеки был объединен в Законе об ипотеке.

Проект нового Земельного кодекса России уже три года обсуждается в парламенте, и дважды президент накладывал вето на принятые парламентом кодексы. Основное разногласие между различными оппонировавшими сторонами связано с юридическим режимом для сельскохозяйственных земель. Помимо этого несколько субъектов Федерации (регионы) установили собственное земельное законодательство: в ряде регионов частная собственность на землю запрещена (Башкортостан, Краснодарский край), в других местными кодексами введены полные права частной собственности на землю (Самарская, Саратовская области, Татарстан) (см. ниже).

Противоречивость и неполнота федерального земельного законодательства России усугубляются слабостью федеральной власти и политической нестабильностью, что препятствует надлежащему исполнению существующего законодательства. Помимо этого, отсутствие полной и точной информации обуславливает распространение в обществе мнения о запрете существующим законодательством частной собственности на землю в России и образует почву для постоянных споров о том, следует ли вводить такое право или нет.

С другой стороны, продолжающийся в течение нескольких лет спад сельскохозяйственного производства приводит к отсутствию спроса на сельскохозяйственные земли в большинстве регионов, и, соответственно, в существующих условиях земельный рынок и земельная ипотека оказываются под вопросом.

3.2 Права собственности на сельскохозяйственные земли и их приобретение

Сельскохозяйственные земли могут находиться в личной или коллективной собственности, а также в собственности юридического лица. Наиболее распространенной и своеобразной формой коллективной собственности на землю в сельском хозяйстве России является совместная собственность на землю коллективов преобразованных колхозов и совхозов. Существует два способа приобретения сельскохозяйственных земель в частную собственность. Первый представляет собой приватизацию: (1) выход из сельскохозяйственного предприятия со своей земельной долей или (2) получение участка из земельного резерва в пределах установленной в районе нормы бесплатного наделения землей (устанавливаемой в каждом районе). Второй способ приобретения земельных участков в частную собственность связан с получением земли в результате операций, регулируемых гражданским правом: покупка, наследование и т.д.

В числе основных ограничений прав собственности на сельскохозяйственные земли можно отметить следующие:

- предельные размеры участков, которые могут находиться в личной собственности (для ведения личных фермерских хозяйств и садоводства устанавливаются каждым из субъектов Федерации, для домашнего хозяйства устанавливаются каждым из районов);
- целевое использование участков (для изменения цели использования земель необходимо получить разрешение исполнительных местных органов власти);
- ряд требований по наличию навыков сельскохозяйственных работ для претендентов на получение участков из районных резервов (например, навыки управления трактором).

3.3 Прочие права на землю

В 1989 году новым Законом о земле в СССР было введен новый титул на землю: пожизненное наследуемое владение.

Данное право собственности подразумевало полные права на владение и пользование земли, а также частичные права на распоряжение землей: передача по наследству, аренда в ряде случаев, хотя продажа земли или ее использование в качестве обеспечения не допускалась.

Право владения было аннулировано Указом президента в 1994 году, но позднее введено снова в Гражданском кодексе.

Еще один специфический титул на землю в российском законодательстве – право на постоянное (без ограничения по времени) пользование. Изначально данное право было предусмотрено только для юридических лиц. Сейчас их статус не совсем понятен. В отличие от аренды данное право пользования является бесплатным и не подлежащим передаче.

Сельскохозяйственные земли могут выделяться во временное пользование; это могут сделать собственники, арендаторы и даже пользователи земли.

3.4 Передача прав на сельскохозяйственные земли

3.4.1. Продажа

Земельные доли изначально разрешалось продавать только другим членам того же самого коллектива собственников (того же хозяйства), но с 1995 года было разрешено продавать земельные доли также другим гражданам или юридическим лицам.

Сельскохозяйственные предприятия могут продавать свои земли, которые принадлежат ему как юридическому лицу. В случае земель, находящихся в долевой собственности, решение о продаже должно приниматься коллективно, так как в результате продажи уменьшается доля каждого из членов коллективного хозяйства.

Фермеры могут продавать собственные земли без каких-либо ограничений (в соответствии с федеральным законодательством). Однако это право является предметом постоянных споров в законодательной власти.

Принадлежащие государству земли могут также продаваться под фермерские хозяйства на открытых аукционах. Такие аукционы уже проводились в нескольких регионах, но не собрали большого количества покупателей.

Порядок регистрации операций по продаже земли в законодательстве четко не оговорен.

3.4.2. Аренда

В Гражданском кодексе накладывается ряд ограничений на аренду земельных участков. Так, запрещается финансовый лизинг в отношении земельных участков. Цель использования земельных участков должна сохраняться. Права на аренду земли не допускают возможность ипотеки.

Не существует явных ограничений на сроки аренды земельных участков и размеры арендной платы.

Земельные доли могут сдаваться в аренду сельскохозяйственным предприятиям или гражданам. В соответствии с Указом президента от 1996 года минимальный срок такой аренды составляет 3 года. Арендатор может выплачивать собственнику земельной доли арендную плату наличными или в виде набора продуктов, пожизненную поддержку.

Принадлежащие государству сельскохозяйственные земли также могут сдаваться в аренду под фермерские хозяйства.

3.4.3. Наследование

Участки земли могут передаваться по наследству от собственников земли или от тех граждан, которые имели эти участки во владении. Права аренды также могут передаваться по наследству (в соответствии с Гражданским кодексом).

Земельные доли также могут передаваться по наследству.

3.4.4. Вложение земли в паевой капитал

Владельцам земельных участков или земельных долей разрешается вносить свою собственность в паевой капитал предприятий. В данном случае они утрачивают права собственно-

сти на землю и получают акции корпорации. С другой стороны, корпорация получает землю в собственность как юридическое лицо и не обязана отчуждать земельную долю в пользу прежнего владельца в случае его выхода из компании.

3.4.5. Ипотека

Земля может выступать объектом ипотеки (залога недвижимости).

Начиная с 1992 г. российским законодательством определялось, что имущество, находящееся в общей совместной собственности, может быть заложено только с письменного согласия всех собственников, а находящееся в общей долевой собственности имущество может быть заложено собственником доли без согласия других собственников.

В 1998г. был принят Федеральный Закон «Об ипотеке» (залоге недвижимости) № 102-ФЗ от 16 июля 1998г. Закон содержит крупное внутреннее противоречие: с одной стороны, по закону предметом залога является в первую очередь земля, находящаяся в собственности или хозяйственном ведении физического или юридического лица (или в аренде — с согласия арендатора). С другой стороны, в ст.63 установлено, что не допускается ипотека сельскохозяйственных угодий из состава земель сельскохозяйственных организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств и полевых участков личных подсобных хозяйств. То есть ипотека распространяется только на земельные участки граждан, их объединений и юридических лиц, предоставленные для садоводства, животноводств, индивидуального, жилищного, дачного и гаражного строительства, приусадебные участки личного подсобного хозяйства и земельные участки, занятые зданиями, строениями или сооружениями, в размере, необходимом для их хозяйственного обслуживания.

3.4.6. Права иностранных граждан на сельскохозяйственные земли

До 1994 года иностранным гражданам и юридическим лицам не разрешалось иметь фермерские хозяйства в частной собственности. Иностранцам разрешалось лишь арендовать земельные участки. Однако, право на вложение земель и земельных участков взамен акций корпораций, включая совместные предприятия, позволило в некоторой степени пренебречь этим запретом.

При внесении поправок в Земельный кодекс в начале 1994 года данное ограничение в соответствии с новой российской Конституцией было снято. В настоящее время в федеральном законодательстве отсутствуют какие-либо письменные ограничения прав собственности иностранных граждан на землю. С другой стороны, все варианты проекта нового Земельного кодекса, полученные в результате заседаний круглого стола по вопросам землевладения (заседания круглого стола проводились под патронажем президента в Москве в начале 1998 года; они имели целью выработку компромиссного варианта Земельного кодекса и проводились с участием всех основных политических сил), включают явный запрет на приобретение в собственность земельных участков в России для иностранных граждан.

3.5 Система регистрации земельных участков

В 1997 г. был кардинально изменен порядок регистрации земель на основании Федерального Закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» №122-ФЗ от 21 июня 1997г. В соответствии с этим законом государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним проводится учреждением юстиции по государственной регистрации на территории регистрационного округа по месту нахождения недвижимого имущества. Следовательно, отменяется сложившаяся до 1997г. система реги-

страции собственности на землю и сделок с ней, осуществляемая Госкомземом.

В настоящее время регистрация недвижимости, в том числе земли, и сделок с ней, производится учреждениями Министерства юстиции по мере их создания на территории России. В тех районах, где такие учреждения еще не созданы, регистрацию, как и раньше, осуществляют местные Комитеты по земельным ресурсам и землеустройству.

4. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В АГРАРНОМ СЕКТОРЕ РОССИИ

4.1 Конституция и права субъектов Российской Федерации

Со времен разработки Основных принципов земельного законодательства Союза ССР (1988—1989 годы) в законодательстве появилась не вполне внятная норма о совместном ведении земельных отношений центральной и региональной властью. Появление данной нормы обуславливалось растущей суверенизацией страны: каждый субъект союза хотел иметь право самостоятельно регулировать казавшиеся тогда центральными в перестройке экономики земельные отношения. Однако четкого разграничения компетенции органов власти разработано не было. Проблема практически в полном объеме была перенесена и после распада СССР в российскую Конституцию. В результате земельное законодательство сегодня формируется в центре и в регионах, при этом весьма часто в противоречии друг другу.

Федеральное земельное законодательство, представленное остатками Земельного кодекса и рядом Указов президента является одним из самых либеральных в мире. Если следовать правовому принципу о том, что не запрещенное в явном виде законом должно рассматриваться как легитимное, то федеральное законодательство разрешает все виды частной собственности на землю, практически не несет в себе запретов на

земельные транзакции, на использование земли. Однако такое законодательство не дает правовых норм регулирования земельных отношений: гарантий собственникам, процедур регистрации сделок с землей и т.п. Законодательный клинч по поводу нового Земельного кодекса между двумя палатами Федерального собрания и Президентом надолго затянул введение таких регулирующих норм. А практика, тем временем, начала испытывать дефицит развитого земельного законодательства. В результате, воспользовавшись своим конституционным правом принимать участие в его формировании, законодатели в субъектах Федерации начали разрабатывать и принимать собственные Кодексы.

Сыграла в этом роль и определенная соревновательность среди регионов за привлечение иностранных инвестиций: пример Нижегородской области, своими либеральными реформами начала 1990-х годов сумевшей заработать высокий рейтинг среди потенциальных инвесторов, привлекателен для многих субъектов Федерации. Либеральное земельное законодательство, даже просто декларируемое как либеральное, может стать знаковым отличием для региона перед лицом не такого уж и многочисленного ряда потенциальных инвесторов.

Случаи принятия регионом собственного земельного кодекса пока немногочисленны и у всех на слуху. Однако в регионах могут вводиться собственные нормы земельных отношений и без полномасштабного земельного кодекса. Полного мониторинга этой практики сегодня нет. Поэтому в ходе нашего исследования мы предприняли попытку обследовать субъекты Российской Федерации на предмет соответствия регионального земельного права федеральному.

4.2 Обследование регионального земельного законодательства

В процессе исследования особенностей регионального законодательства субъектов РФ была разработана и разослана по всем 89 субъектам РФ специальная анкета. Ответы на анкету

получены от 28 земельных комитетов субъектов федерации, или от 31% всех регионов России. Анализ и обобщение сведений, полученных из анкет, позволяют сделать следующие выводы.

В большинстве субъектов РФ региональное законодательство соответствует федеральному законодательству. Только около 15% регионов имеют какие-либо отличия от федерального законодательства.

В 13 субъектах РФ (14,6% от общего числа регионов) действуют региональные земельные законы, вводящие ограничения на частную собственность граждан и юридических лиц на сельскохозяйдья. Такими регионами являются Ненецкий автономный округ, республики Тыва, Мордовия, Калмыкия, Дагестан (в Дагестане частная собственность запрещена даже для ведения садоводства, огородничества и ЛПХ), Ингушетия, Осетия, Кабардино-Балкария, Башкортостан, Эвенкия, Карачаево-Черкессия, Алтай, Якутия, а также Таймырский автономный округ. Региональное законодательство этих субъектов РФ противоречит Конституции РФ, но федеральным законом не установлен механизм государственного реагирования на подобные противоречия, тем более, что многие из этих региональных законов были введены на основе референдумов (республика Дагестан) или плебисцита (республика Алтай).

Согласно Конституции Республики Тыва (ст.17) земля в Республике может находиться в государственной собственности и передается только в пожизненное наследуемое владение, индивидуальное коллективное и общинное владение. То же самое предусмотрено в ст.11 Конституции Республики Марий Эл.

Конституция республики Коми (ст.13) допускает нахождение земли в частной собственности на условиях и в порядке, предусмотренном законами Республики. Об этом упоминается и в ст.37 республиканской Конституции. Статьей 2 Закона Республики «О земельной реформе» установлено, что в частной собственности могут находиться земли только для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, животноводства, строительства и обслуживания дачного хозяйства и строитель-

ства гаражей. В 1995 году была разрешена продажа земель сельскохозяйственного назначения собственникам предприятий, т.е. промышленным предприятиям.

Конституции Республики Саха (Якутия) не предусматривает частной собственности на землю для ведения сельскохозяйственного производства (только пожизненно наследуемое владение и пользование). Указом Президента Республики Саха (Якутия) от 24.04.96 года частная собственность на землю установлена только для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, индивидуального жилищного, дачного и гаражного строительства.

В Республики Дагестан, согласно ст.ст.5 и 6 Закона «О земле», земли передаются только в постоянное владение колхозам, совхозам и другим юридическим лицам, а в Законе «О земельной реформе» от 16.05.91 года, принятым Съездом народных депутатов Республики, также говорится только о пожизненном наследуемом владении и пользовании землей. Иными словами, частная собственность на землю не предусмотрена.

Частная собственность на землю сельскохозяйственного назначения отсутствует и в Конституции Кабардино-Балкарской Республики.

В Республике Алтай по результатам плебисцита от 17.11.96 года на вопрос «одобряете ли Вы куплю-продажу земель сельскохозяйственного назначения» 80,82% населения ответили «нет». Согласно Постановлению Государственного Собрания Республики Алтай от 5.05.94 года земельная доля сдается собственником только в аренду коллективу своего предприятия, может передаваться по наследству, возможна денежная компенсация земельной доли. Других способов распоряжения долей не предусмотрено. Согласно распоряжению Правительства Республики Алтай от 2.11.94 года выдача свидетельств на право собственности на земельную долю признана нецелесообразной, в тоже время свидетельства выдаются сельхозпредприятиям, что является прямым нарушением указа

Президента РФ «О конституционных правах граждан на землю» от 7.08.96 года.

В двух субъектах РФ действуют региональные законы о земле, ограничивающие введение частной собственности на отдельные категории земель, а также на осуществление операций с землей.

В Томской области земли предоставляются гражданам и юридическим лицам в пользование. Исключение сделано для земельных участков под приватизируемыми предприятиями.

В Республике Хакасия Закон о земельной реформе 1993 года, допуская частную собственность, установил для отдельных категорий земель мораторий по срокам, когда продажа может быть разрешена.

В Республике Татарстан введены ограничения на оборот земельных долей (Указ Президента Татарстана «О регулировании земельных отношений в Республике Татарстан»). Доли могут быть проданы только такому же собственнику доли, крестьянскому хозяйству, либо реорганизованному сельскохозяйственному предприятию. Залог земельных долей, передача доли в аренду не предусмотрены.

Имеются ограничения на введение частной собственности в Краснодарском крае (частная собственность на землю разрешена только для граждан, для юридических лиц в сельской местности разрешена только аренда). Запрещена купля-продажа земельных участков гражданами в Ставропольском крае.

В ряде регионов России принято законодательство более либеральное, чем на федеральном уровне. Так, в Саратовской области разрешена купля-продажа сельскохозяйственных земель. В Республике Татарстан разрешена продажа сельхозземель иностранным гражданам.

Помимо отмеченных крупных, принципиальных отличий в земельном законодательстве регионов от федерального законодательства существуют и более мелкие расхождения (Таблица 2).

Результаты опроса земельных комитетов 28 субъектов Федерации показали, что право частной собственности на землю практически безоговорочно признано во всех регионах для ведения ЛПХ, дачного, жилищного строительства и садоводства. Уже для фермерского хозяйства 3% опрошенных регионов права частной собственности в полном объеме не признают. Учитывая, что размеры, товарность, специализация ЛПХ и фермерских хозяйств очень часто совпадают, а их различие носит не экономический, а правовой характер, такое различие в земельном статусе может показаться неразумным. Возможно региональные законодатели, вводя эти различия, исходили из того, что контроль над ЛПХ со стороны руководителей хозяйств более тесный, чем над экономически независимыми фермерами, а значит – и частная собственность не так «страшна».

Характерно, что и гражданский оборот земель ограничен по сравнению с федеральным законодательством в 7% регионов-респондентов. Иными словами, регионы могут разрешать частную собственность на землю так же, как это сделано в федеральном законодательстве, но при этом вводить свои дополнительные ограничения на куплю-продажу земельных участков

Федеральное законодательство не вводит в явном виде ограничений на земельную собственность иностранцев. По результатам опроса в значительной части регионов такие ограничения существуют. При этом особое беспокойство региональных законодателей вызывает частная собственность иностранцев на земли сельскохозяйственного назначения – 21% регионов ввели подобные ограничения, тогда как на несельскохозяйственные земли частная собственность иностранных граждан ограничена только в 14% регионов выборки. Скорее всего, федеральное законодательство учтет это стремление региональных законодателей в элиминировании частной собственности иностранцев на землю: практически все проекты Земельного кодекса РФ включали подобные ограничения.

Таблица 2. Особенности регионального законодательства по регулированию земельных отношений на территории Российской Федерации*

NN п/п	Показатели	Количество регионов, использующих только федеральное законодательство, % к итогу	Количество регионов, имеющих особенности в региональном законодательстве, % к итогу
1.	<i>Право граждан на получение земельных участков в частную собственность для:</i>		
1.1.	организации крестьянского (фермерского) хозяйства;	97	3
1.2.	ведение личного подсобного хозяйства;	100	-
1.3.	ведение животноводства;	97	3
1.4.	садоводства;	100	-
1.5.	огородничества;	97	3
1.6.	дачного хозяйства;	100	-
1.7.	индивидуального жилищного строительства;		
1.7.1.	- в сельской местности;	100	-
1.7.2.	- в городе;	100	-
1.8.	гаражного строительства;	100	-
1.9.	предпринимательской деятельности;	93	7
2.	<i>Право юридических лиц (за исключением крестьянских хозяйств) на получение (приобретение) земельных участков в собственность:</i>		
2.1.	в сельской местности для:		
2.1.1.	- сельскохозяйственных целей;	97	3
2.1.2.	- несельскохозяйственных целей;	97	3
2.2.	в городах;	90	10
2.3.	под приватизированными предприятиями.	90	10
3.	<i>Право граждан на земельные доли в общей совместной, общей долевой собственности на сельскохозяйственные угодья.</i>	100	-
4.	<i>Право граждан на получение земельных участков в пожизненное наследуемое владение для:</i>		
4.1.	организации крестьянского (фермерского) хозяйства;	100	-
4.2.	ведение личного подсобного хозяйства;	100	-
4.3.	ведение животноводства;	93	7
4.4.	садоводства;	100	-
4.5.	огородничества;	90	10
4.6.	дачного хозяйства;	100	-
4.7.	индивидуального жилищного строительства;		
4.7.1.	- в сельской местности;	100	-
4.7.2.	- в городе;	100	-

NN п/п	Показатели	Количество регионов, использующих только федеральное законодательство, % к итогу	Количество регионов, имеющих особенности в региональном законодательстве, % к итогу
4.8.	гаражного строительства;	100	-
4.9.	предпринимательской деятельности;	81,5	18,5
5.	<i>Право граждан на получение земельных участков в постоянное пользование для:</i>		
5.1.	организации крестьянского (фермерского) хозяйства;	93	7
5.2.	ведение личного подсобного хозяйства;	93	7
5.3.	ведение животноводства;	86	14
5.4.	садоводства;	93	7
5.5.	огородничества;	90	10
5.6.	дачного хозяйства;	90	10
5.7.	индивидуального жилищного строительства:		
5.7.1.	- в сельской местности;	93	7
5.7.2.	- в городе;	97	3
5.8.	гаражного строительства;	97	3
5.9.	предпринимательской деятельности;	86	14
6.	<i>Право юридических лиц на получение земельных участков в постоянное пользование для:</i>		
6.1.	сельскохозяйственных целей;	97	3
6.2.	несельскохозяйственных целей.	97	3
7.	<i>Ограничения на получение (приобретение) земельных участков с установлением максимальных и минимальных размеров:</i>		
7.1.	для граждан, ведущих:		
7.1.1.	-крестьянское (фермерское) хозяйство;	86	14
7.1.2.	- личное подсобное хозяйство;	90	10
7.1.3.	- садоводство;	86	14
7.1.4.	- животноводство.	97	3
7.2.	для юридических лиц, ведущих сельскохозяйственное производство.	93	7
8.	<i>Право иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц на приобретение земельных участков в собственность для:</i>		
8.1.	- сельскохозяйственных целей;	79	21
8.2.	- несельскохозяйственных целей.	83	17
9.	<i>Установление квалификационных требований при предоставлении (приобретении) земельных участков для ведения сельскохозяйственного производства:</i>		
9.1.	- крестьянским (фермерским) хозяйствам;	97	3
9.2.	- юридическим лицам.	90	10
10.	<i>Право купли-продажи земельных участков:</i>		
10.1.	- гражданами;	93	7
10.2.	- юридическими лицами.	93	7
11.	<i>Ограничения на куплю-продажу земельных участков:</i>		
11.1.	мораторий на продажу;	100	-
11.2.	продажа только органу местного самоуправления;	97	3

NN п/п	Показатели	Количество регионов, использующих только федеральное законодательство, % к итогу	Количество регионов, имеющих особенности в региональном законодательстве, % к итогу
	управления;		
11.3.	продажа по цене не ниже нормативной;	100	-
11.4.	продажа только на аукционе	97	3
12.	<i>Право граждан на куплю-продажу земельных долей.</i>	86	14
13.	<i>Ограничение на оборот земельных долей:</i>		
13.1.	запрет на продажу за пределы границ сельскохозяйственного предприятия;	90	10
13.2.	запрет на передачу в аренду за пределы границ сельскохозяйственного предприятия;	100	-
14.	<i>Право залога земельных участков (земельных долей):</i>		
14.1	- гражданами;	93	7
14.2	- юридическими лицами.	90	10

* — по материалам анкетирования земельных комитетов 28 субъектов Федерации.

Оборот земельных долей в последние два года стал некоторым квази-рынком земель сельскохозяйственного назначения. Косвенным индикатором этого оборота стало увеличение средних по России размеров фермерских хозяйств с 43 га в течении длительного времени до 53 га. Земельные паи пенсионеров и социальных работников стали предметом купли и аренды в тех регионах, где реализован Указ Президента от 7.03.96 года. Но наше обследование показало, что 14% регионов в выборке не разрешают куплю-продажу земельных долей, а 10% регионов не разрешают продажу земельных долей вне коллектива сельхозпредприятий. Оба эти ограничения противоречат федеральному законодательству. Но обращает на себя внимание тот факт, что при этом аренда земельных долей вне сельхозпредприятия разрешена во всех регионах выборки. Это внушает оптимизм, так как владельцы земельных долей в большинстве случаев стремятся не продать, а сдать свои паи в аренду. Разрешение сдачи долей в аренду вне сельхозпредприятия позволяет надеяться на перемещение земли из менее эффективных рук в более эффективные, для чего, собственно, и

была задумана вся процедура паевания и механизмы транзакций долей.

4.3 Классификация регионов по типу земельного законодательства

Все регионы в зависимости от их отношения к земельному обороту и можно условно разделить на три категории.

— Регионы, в которых местная власть разрешает куплю-продажу земли; разрабатывает областные законы о земле, разрешающие земельный оборот практически без ограничений. К таким регионам, относятся: Саратовская область, принявшая 22 октября 1997 года свой закон о земле. Принятие закона о земле, создавшего законодательную базу для операций с землей, позволило начать практику проведения земельных аукционов. Первый в регионе сельскохозяйственный земельный аукцион под руководством местной администрацией был проведен в Балаково 5 марта текущего года. Вторым регионом, законодательно закрепившим регулирование земельных отношений, является к данному моменту Татарстан, принявший региональный земельный кодекс (12 февраля 1998 г.), разрешающий куплю-продажу земель. Два наиболее серьезных вопроса, вызывавших разногласия при обсуждении кодекса, а именно разрешение купли-продажи сельскохозяйственных земель и разрешение на приобретение земли иностранными гражданами, были решены в этой республике положительно.

По примеру Саратовской области проект регионального закона о земле разработан в Самарской области. Законопроект подлежит принятию областной думой.

— Регионы, в которых местная власть (как законодательная, так и исполнительная, либо одна из ветвей власти) выступает против свободного земельного оборота; резко негативно относится к проблеме купли-продажи земли. К числу таких регионов можно отнести Краснодарский, Ставропольский и Алтайский края, Мурманскую, Воронежскую

области, в которых руководители исполнительной власти в открытую выступают против введения земельного оборота. Кроме того, к этой группе регионов можно отнести Калининградскую область, в которой областная дума отклонила разработанный под руководством главы администрации законопроект, предусматривающий свободную куплю-продажу земли.

- К третьей категории можно отнести регионы, признающие частную собственность на землю; в них фактически постепенно начинает формироваться земельный рынок, однако эти регионы либо не обеспечены соответствующей региональной законодательной базой, либо только приступают к разработке законов о земле, либо принимаемые законы имеют достаточно значительные изъятия и ограничения. Среди таких регионов следует упомянуть Вологодскую область, в которой областная администрация выступает за частную собственность на землю, начинает готовить региональный закон о земле, который будет включать жесткое региональное регулирование, сохранение целевого назначения земли и установление пределов земли в собственности. Другим примером может быть Новгородская область, где также постепенно формируется рынок земли. К этой группе регионов относится и Ленинградская область, Челябинская область, принявшая областной закон «О земельных отношениях». Закон предусматривает право купли-продажи и залога земли. Однако сделки купли-продажи сельскохозяйственной земли разрешено совершать только сельскохозяйственным предприятиям и органам местной администрации. Иностранцы физические и юридические лица могут пользоваться землей только на правах аренды.

Отсутствие юридической базы регулирования земельного оборота на федеральном уровне, а также в ряде регионов, приводит к формированию теневого земельного рынка. Сделки с землей оформляются обходными путями, крупные суммы, ко-

торые должны облагаться земельным налогом, проходят через теневой оборот.

4.4 Примеры законодательства субъектов Российской Федерации по земле

САРАТОВ

В ст.3 Закона Саратовской области о земле прямо говорится, что саратовская область самостоятельно определяет формы прав на землю на своей территории». В законе определены компетенция Саратовской областной Думы по регулированию земельных отношений в Саратовской области и компетенция Правительства области. Закон определяет (ст.44), что граждане Российской Федерации могут иметь земельные участки в Саратовской области на праве частной собственности, пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования, краткосрочного и долгосрочного пользования и аренды. Иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные юридические лица и иностранные государства могут иметь земельные участки в Саратовской области только на праве аренды. В Законе подробно описаны порядок предоставления различных прав на земельные участки, ограничения и сервитуты, правила оборота земель.

КРАСНОДАР

Земельные отношения Краснодарского края регулируются Законом Краснодарского края « Об особом порядке землепользования в Краснодарском крае», принятом 1 августа 1995 года Законодательным собранием Краснодарского края (закон прилагается).

Основной целью землепользования в Краснодарском крае в соответствии с законом являются:

- гарантированное использование земель в интересах населения края,
- защита от неурегулированного предоставления юридическим лицам и гражданам.

Земля Краснодарского края, в чьей бы собственности она не находилась (государственной, муниципальной, частной, общей долевой или общей совместной), не может быть предметом купли-продажи или других сделок по передаче прав собственности, кроме сделок с земельными участками, занятыми под индивидуальное строительство, ЛПХ и садоводство.

Законодательство Краснодарского края определило специфику землепользования в этом регионе. Необычайная привлекательность земель и природных условий Краснодарского края, с точки зрения экономистов, предполагала бы его лидирующую роль в процессе формирования рынка земли, развитый оборот земель и сделок по залогу земель. При этом расчетная цена земли в Краснодарском крае была бы одной из самых высоких в России. Но реально Краснодарский край является самым отсталым в России с точки зрения развития рыночных отношений. При этом осуществляемая агрессивная политика отделения края от других регионов России, включая запрет на вывоз сельскохозяйственной продукции и ограничения на право приобретения земли представителями других регионов. Так, юридические лица, зарегистрированные в других регионах, могут получить земельные участки только после положительного решения межведомственной комиссии и заключения договора с администрацией после референдумов и сходов граждан. Сделки по земельным участкам, предоставляемым гражданам для индивидуального жилищного строительства, ЛПХ и садоводства, могут быть осуществлены только по нормальной цене. По земельным долям собственники могут осуществить с ним следующие сделки: внесение земельной доли в уставный фонд, передачу в аренду, обмен. Земельная доля может предоставляться по наследству.

Важнейшей составной частью закона Краснодарского края является наличие специального раздела о «казачьем землепользовании» (гл.4), чего нет более ни в одном регионе России.

В законодательство Краснодарского края внесены особые ограничения для создания крестьянского (фермерского) хозяй-

ства — по размеру хозяйства (достаточного для ведения эффективного хозяйства, но без определения критериев эффективности) и процедуре выделения земель в натуре — заключение о возможности создания крестьянского хозяйства дают специальные комиссии. Весьма интересным является введение минимальных размеров земельных участков при делении (дроблении), например, для индивидуального жилищного строительства — не ниже 300 м² при ширине участка 8 м, для ЛПХ — не ниже 500 м².

ТАТАРСТАН

Земельные отношения в Татарстане регулируются Земельным Кодексом Республики Татарстан, утвержденного 10 июля 1998 года № 1736 (Земельный Кодекс прилагается).

В Земельном Кодексе Татарстана 129 статей, регулирующих общие вопросы, компетенцию всех ветвей и уровней власти, систему управления земельными ресурсами, в т.ч. мониторинг, кадастр и оценку земли. В Земельном Кодексе дается определение земельного участка, определяются их целевое назначение и правовые режимы использования. Особенностью Земельного Кодекса Татарстана является признание права частной, государственной, собственности местного самоуправления и иных форм собственности, в т.ч. право собственности за иностранными гражданами и лицами без гражданства.

Кроме права собственности, граждане могут иметь землю на правах пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования, срочного пользования и аренды. Юридические лица могут иметь земельные участки также (кроме собственности) на правах постоянного (бессрочного) пользования, срочного пользования и аренды.

Глава 13 Земельного Кодекса Татарстана посвящена вопросам оборота земельных участков. В ст.83 приводится длинный перечень земель, не подлежащих обороту, в остальных статьях этой главы рассматриваются вопросы регулирования всех возможных трансакций с земельными участками — купли

— продажи, передачи в уставный фонд, залога, обмена, дарения, наследования и аренды.

В особой главе № 14 рассматриваются вопросы регулирования земель сельхозназначения. Интересно, что в Татарстане разработаны специальные требования к гражданам и юридическим лицам при предоставлении им земель с точки зрения опыта работы в сельском хозяйстве, образования (экзамен и лицензия).

Значительный раздел Земельного Кодекса посвящен ограничениям на землепользование — порядку реквизиции и конфискации земель, изъятию (выкупу) для государственных нужд и т.д., а также процедурным вопросам разрешения земельных споров.

Земельный Кодекс Татарстана следует рассматривать как один из самых передовых и прогрессивных в России.

МОСКВА И МОСКОВСКАЯ ОБЛАСТЬ

Опыт Москвы в разработке законов регионального землепользования является весьма специфичным — это законодательство крупнейшего мегаполиса, где сосредоточены основная часть финансовых ресурсов страны, наиболее развит рынок недвижимости с одними из самых высоких уровней цен в мире. С этой точки зрения следует положительно отметить опыт Московского Правительства по постепенному и аккуратному введению новых законов, т.к. они сразу применяются в очень широком масштабе.

В 1992 году было принято постановление вице-мэра г. Москвы « О реализации закона о плате за землю». В Москве было выделено 68 зон с особыми коэффициентами, определяющими уровень оплаты. В 1993 году к ним были добавлены еще 31 подзона.

В Москве с 1992 года в качестве основной формы правоотношений предусмотрена аренда как краткосрочная — до 5 лет, так и долгосрочная — до 49 лет. В 1994 году Государственная Дума постановила, что арендная плата в г. Москве платится в ЭКЮ. В 1997 году был принят закон «Об основах платного

землепользования в г. Москве», запрещающий префектурам повышать арендную плату выше чем на 7% в год. Важным моментом в регулировании землевладения в г. Москве является введенная с 1992 года регистрация землепользователей, которая должна быть завершена к 01.01.99 г. Для регистрации землепользователи должны продекларировать свои права, провести согласование границ и получить правоустанавливающий документ в Земельном Комитете г. Москвы.

В Московской области землепользование регулируется в основном федеральным законом. Особенностью является только проводимый с 1995г. эксперимент по развитию ипотеки и проведению земельных аукционов, однако данные особенности законодательства практически не реализованы на практике.

5 СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В рамках СССР управление земельными ресурсами в Российской Федерации осуществлялось через Главное управление землепользования и землеустройства Министерства сельского хозяйства Российской Федерации. В автономных республиках, краях и областях в министерствах сельского хозяйства автономных республик, краевых и областных управлениях сельского хозяйства функционировали отделы землепользования и землеустройства с незначительной штатной численностью (от 5 до 15 чел.) в зависимости от наличия сельскохозяйственных угодий, а в административных районах в штаты районных управлений сельского хозяйства была введена штатная единица инженера-землеустроителя. В отдельных административных районах, где требовалось проведение значительных объемов землеустроительных работ, связанных с отводом земель для государственных или общественных надобностей, создавались при главном землеустроителе специальные группы, которые работали на коммерческих основах.

Землеустроительные работы, связанные с изучением земельных ресурсов, оценкой, планированием и использованием, разработкой землеустроительной документации по рациональному использованию и охране земель, проведением авторского надзора за осуществлением утвержденной землеустроительной документации осуществлялись Российским научно-исследовательским и проектно-исследовательским объединением земельных ресурсов — РосНИИземпроект. Все землеустроительные мероприятия, связанные с проведением государственного землеустройства, осуществлялись только этими предприятиями. Поскольку РосНИИземпроект находился в подчинении Главного управления землепользования и землеустройства Министерства сельского хозяйства РСФСР, то основное внимание уделялось землям сельскохозяйственного назначения. Что касается земель других категорий, то управление ими осуществляется соответствующими министерствами и ведомствами.

Для проведения земельных преобразований, осуществления государственного регулирования и межотраслевой координации по вопросам земельных отношений и использования земельных ресурсов специальным постановлением Правительства Российской Федерации в 1990г. создан Государственный комитет по земельным ресурсам и землеустройству, как центральный орган исполнительной федеральной власти. Основные задачи Госкомзема России:

- осуществление государственной политики в области рационального использования и охраны земель, сохранения и воспроизводства плодородия почв, улучшения природной среды;
- организация и проведение работ, связанных с приватизацией земли;
- осуществление государственного контроля над использованием и охраной земель;
- ведение государственного земельного кадастра и мониторинга земель;

- организация и проведение работ по землеустройству;
- организация выполнения научно-исследовательских работ по проблемам развития и совершенствования земельных отношений, землеустройства, государственного земельного кадастра и мониторинга земель;
- создание банка данных о федеральных и других землях;
- разработка мер по экономическому стимулированию рационального использования земель и развитию всех форм хозяйствования на земле.

Для выполнения возложенных задач созданы территориальные органы Госкомзема России, включающие комитеты по земельным ресурсам и землеустройству в 87 субъектах Российской Федерации, 1708 административных районов и 462 городах, а также созданы или переданы в подведомственное подчинение Госкомзему России: Российский научно-исследовательский и проектно-изыскательский институт земельных ресурсов РосНИИземпроект с его 17 территориальными институтами и 60 землеустроительными предприятиями; Российский проектно-изыскательский институт земельно-кадастровых сделок с 7 зональными институтами; Российский институт мониторинга земель и экосистем с 4 зональными институтами; Федеральный кадастровый центр «Земля» с 11 филиалами; Центральный вычислительный центр; Центр по разработке и производству приборов и технологий для целей земельного кадастра, мониторинга земель и землеустройства. В ряде административных районов и городов для выполнения землеустроительных работ и оформления документов, удостоверяющих право на землю, при районных (городских) комитетах по земельным ресурсам и землеустройству созданы кадастровые бюро. Вышеперечисленные органы и подведомственные Госкомзему организации и учреждения образуют взаимосвязанную структуру Госкомзема России. Право на выполнение землеустроительных работ предоставлено также хозрасчетным коммерческим организациям и частным землемерам, получившим лицензию в установленном порядке.

В соответствии с пунктом 3 Указа Президента Российской Федерации от 27 октября 1993г. №1767 «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» установлено право соответствующих комитетов по земельным ресурсам и землеустройству на выдачу и регистрацию документов, удостоверяющих право на землю.

Во исполнение Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» постановлением Правительства Российской Федерации от 18 февраля 1998г. №219 утверждены «Правила ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним», а ведение указанного реестра возложено на учреждения юстиции по регистрации прав на территории регистрационного округа по месту нахождения недвижимого имущества. В настоящее время учреждения юстиции по регистрации прав (Регистрационные палаты) созданы лишь в г. Москве и Московской области. В остальных субъектах Российской Федерации до создания учреждений юстиции полномочия по регистрации прав на землю продолжают осуществлять соответствующие комитеты по земельным ресурсам и землеустройству.

С принятием в декабре 1968 года «Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик» были сформулированы цели, назначение, составные части и государственный характер земельного кадастра. Он должен был включать регистрацию землепользования, учет земель, бонитировку почв и экономическую оценку земель (сельскохозяйственного назначения). Положение о государственном земельном кадастре нашли отражение затем в земельных кодексах союзных республик.

В июне 1977 года Совет Министров СССР принял постановление «О порядке ведения государственного земельного кадастра», которым обязал Минсельхоз СССР и Совмины союзных республик осуществить необходимые мероприятия по обеспечению ведения, начиная с 1977 года государственного

земельного кадастра. Таким образом, в стране был введен земельный кадастр как система государственных мероприятий в полном объеме.

Земельные преобразования 1990-х гг. вызвали бурный рост числа земельных собственников и пользователей земли. Сведения, содержащиеся в земельном кадастре, позволили в короткие сроки (в основном, в 1991—1993 годах) переоформить документы на земельные участки граждан и юридических лиц. На сегодняшний день документы, удостоверяющие право на землю, выданы 70% промышленных, транспортных и других предприятий и организаций, а также 69% граждан, имеющих небольшие земельные участки (садовые, дачные, для индивидуального жилищного, дачного строительства и ведения личного подсобного хозяйства), 95% крестьянских (фермерских) хозяйств.

С принятием в 1992 году закона «О плате за землю» перед кадастровыми службами была поставлена задача по обеспечению органов власти сведениями, необходимыми для налогообложения земли, которая также была решена в короткие сроки.

В настоящее время в кадастре накоплен значительный объем информации о землях, используемых в сельскохозяйственном производстве. По другим категориям земель ее явно недостаточно.

Вопросы создания и ведения государственного земельного кадастра затрагиваются в целом ряде законодательных и нормативных актов федерального уровня. Вместе с тем, до настоящего времени отсутствует полное понимание того, что должен содержать земельный кадастр в современном понимании, какова его структура, какие сведения он должен содержать и решение каких задач должен обеспечить. В представленном в правительство РФ проекте закона «О государственном земельном кадастре» приводится следующее определение: государственный земельный кадастр — единая, государственная система признания и удостоверения государством факта возникновения, существования или прекращения существования объектов кадастрового учета. Внесенные в учетные формы сведения об

объекте кадастрового учета являются единственным доказательством существования учтенного объекта в границах, признанных при его учете.

Основной целью создания государственного земельного кадастра является формирование, накопление и обновление сведений о земле в интересах реализации, поддержания и регулирования установленных в государстве земельных отношений и правоотношений.

Действующее законодательство определяет, что земельный кадастр ведется Государственным земельным комитетом и его территориальными органами. В соответствии с этим кадастр имеет иерархическую структуру, уровнями иерархии которой являются:

- федеральный государственный земельный кадастр,
- государственные земельные кадастры субъектов Российской Федерации,
- государственные земельные кадастры муниципальных образований.

В процессе государственного кадастрового учета объекту присваивается кадастровый номер. Государственный кадастровый учет осуществляется по месту нахождения объекта кадастрового учета в соответствующем земельном органе. Учетными единицами в государственном земельном кадастре являются: земельные участки и территориальные зоны.

В ходе проведения земельных преобразований стало очевидным, что решающим шагом к созданию в России современной системы государственного земельного кадастра является переход на автоматизированные методы получения, обработки, хранения и предоставления земельно-кадастровых данных. 3 августа 1996 года Правительство РФ постановлением №932 утвердило Федеральную целевую программу «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра»

Разработаны программные модули формирования кадастровых объектов, их учета, регистрационная часть автоматизи-

рованной системы ведения кадастра, организация межведомственного взаимодействия. Таким образом, единая система государственного земельного кадастра получает воплощение в виде автоматизированного земельно-информационного банка.

6. ЗЕМЕЛЬНЫЙ РЫНОК

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 3. 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 4. 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 4 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 5).

Таблица 5. 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. Это 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% (к апрелю 1998 года): 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 пай вообще не выдавались (это республики Северного Кавказа, Саха, Тыва и некоторые автономные области).

7 ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИИ

Земельные отношения в России развиваются в соответствии с возникающими потребностями формирующегося рынка. Законодательное оформление этих отношений существенно отстает от фактического их развития. Это приводит к теневому обороту земли, фиктивным сделкам и, соответственно, коррупции.

Формирование рынка земли обусловлено несколькими факторами, связанными с переходностью экономики и особенностями именно России. Во-первых, сокращающееся производство в сельском хозяйстве на фоне относительного многоземелья в большинстве регионов страны ведет к отсутствию эффективного спроса на землю, а значит, и к невозможности быстрого формирования земельного оборота даже при наличии адекватного законодательства. Примером тому могут служить страны восточной и центральной Европы, где правовая база земельных отношений сформирована раньше и относительно хорошо, но рынок сельскохозяйственных земель также слабо развит.

Во-вторых, переходность экономики означает также и слабое исполнение контрактов и правовых норм. Даже наличие правовых норм не всегда означает их реальную реализацию на практике. Как показано выше, текущее российское федеральное законодательство является одним из самых либеральных в мире, в нем не содержится каких-либо серьезных запретов на оборот сельскохозяйственных земель. Тем не менее, даже те сделки, которые сегодня фактически совершаются с участками в аграрном секторе, зачастую оформляются в виде фиктивных договоров дарения или иным обходным способом в силу явного или неявного саботажа чиновничества.

В-третьих, вопросы земельной собственности в силу исторических причин крайне политизированы в обществе, что мешает подходить к этому производственному ресурсу как к одному из прочих ресурсов. В России эта проблема усугубляется

также и отсутствием исторического опыта частного землевладения на основной территории (наиболее населенной Европейской части) страны. Кроме того, многонациональность населения, иммиграция из бывших республик СССР создает определенное социальное напряжение вокруг вопросов земельной собственности во многих регионах России. В результате, все проекты нового Земельного кодекса, а также законодательные акты ряда регионов (например, Краснодарского края) носят резко ограничительный характер. В сложившихся социальных условиях не приходится ожидать рыночно ориентированного законодательного акта.

Скорость развития реформ, а также социальные условия в различных регионах различна, соответственно различны и подходы к земельному вопросу в этих регионах. Так, Татарстан в первые годы реформ полностью самоустранился от общего хода земельных преобразований в стране. По прошествии ряда лет эта территория приняла один из наиболее прогрессивных на сегодняшний день земельных актов в России. Напротив, Краснодарский край в первые годы реформ проводил общероссийскую политику приватизации сельскохозяйственных земель. Однако эскалация конфликтов в Закавказье, рост иммигрантов на территории края (а также смена руководства края) привели к смене курса и запрету на оборот земли.

С другой стороны, нарождающийся земельный оборот является неотвратимым экономическим процессом, который неизбежно ускориться с первыми признаками подъема в экономике. Этот оборот земли должен находить адекватную правовую поддержку. Многие правовые вопросы не имеют ярко выраженной идеологической или политической окраски, такие, как, например, вопросы регистрации сделок или кадастра, налогообложения сделок с землей и др. В этой связи развитие земельного законодательства должно идти по пути частных законов, регулирующих отдельные стороны вопроса и не вызывающие непримиримых противоречий в обществе. Земельный кодекс станет завершающей стадией такого законодатель-

ного процесса, кодифицирующим уже накопленные, апробированные практикой правовые акты. К этому времени процессы реформ (как и процессы осознания их необходимости) в регионах выровняются, и принятый новый Кодекс не будет входить в противоречие с региональной политикой.

8 РЕКОМЕНДАЦИИ К РАЗРАБОТКЕ ЗЕМЕЛЬНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (АСПЕКТ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ЗЕМЕЛЬ)

Земельный кодекс должен исходить из переходности сложившихся в России земельных отношений и в силу этого предоставлять возможность их эволюционного развития.

В задачи Кодекса должно входить также регламентирование и закрепление прав всех собственников и пользователей земельных участков и земельных долей. Не должно быть никаких попыток пересмотра проведенных земельных преобразований, так как это только усугубит правовой нигилизм в обществе. Также в Кодексе не должно входить мер, уже реализованных в ходе земельной реформы (например, меры по реорганизации колхозов, совхозов и иных сельскохозяйственных предприятий).

Для формирования земельного оборота должны быть детально прописаны и регламентированы все процедуры, связанные с земельным оборотом, причем как по участкам, так и по земельным долям.

Основные требования к регламентированию земельных отношений в сельском хозяйстве:

1. Земли сельскохозяйственного назначения должны определяться не тем, что они кем-то предоставлены для целей сельскохозяйственного использования, а тем, что согласно государственному зонированию данная территория может быть использована для сельскохозяйственных целей.
2. Земли сельскохозяйственного назначения могут находиться в собственности граждан и юридических лиц. Собственность может быть личной, совместной (в том числе и доле-

вой). Права собственников гарантируются государством, изъятие земель возможно только в установленном государством порядке. Не использование земель для сельскохозяйственного производства не является основанием для прекращения прав собственности, хотя может подвергаться административному взысканию (на усмотрение субъектов Федерации, так как интенсивность использования сельхозугодий в разных регионах разная).

3. Пожизненное наследуемое владение, временное пользование как титулы на земли сельскохозяйственного назначения должны быть элиминированы. Кодекс должен содержать процедуры устранения этих титулов.
4. Кодекс не должен содержать норм, связанных с предоставлением земель сельскохозяйственного назначения за исключением бесплатного предоставления участков из государственного запаса и выдела участка в счет земельной доли из коллективной собственности. В остальных случаях права на земельные участки возникают в ходе гражданско-правовых сделок.
5. Собственность на земельные доли, сформировавшаяся в ходе земельных преобразований 1990-х годов, также находится под защитой государства. Собственники земельных долей могут продать, сдать в аренду, заложить, передать по наследству, подарить свои доли как работникам и пенсионерам предприятия, использующего эту долю, так и на стороне. Земельная доля, внесенная в паевой капитал предприятия, становится собственностью этого предприятия как юридического лица. Минимальный срок аренды земельной доли – 3 года. Сделки с земельными долями должны регистрироваться, как и сделки с земельными участками, однако для собственников долей эти сделки должны быть бесплатными (не облагаться сборами и пошлинами).
6. Земельная доля, не переданная в аренду и не внесенная в паевой капитал предприятия, подлежит физическому выде-

- лению его собственнику, Кодекс должен предусмотреть процедуру выдела участка собственнику земельной доли.
7. Кодекс должен дать закрытый перечень типов предприятий, в которых выдел земельной доли в натуре не производится (птицефабрики, тепличные комбинаты и т.п.). В этих случаях, тем не менее, должна происходить юридически оформленная передача прав собственности или пользования земельными долями предприятию.
 8. Любая форма пользования сельскохозяйственными землями и земельными долями подлежит документальному оформлению и регистрации. Незарегистрированное использование земель и земельных долей подлежит административному наказанию.
 9. Кодекс должен сохранить районные нормы бесплатного наделения землей и запасов и четко описать процедуру получения земель из этого запаса. Областные нормы верхней границы размера земельной собственности физического лица должны быть устранены.
 10. Купля-продажа сельскохозяйственных участков должна быть безусловным правом собственника. Однако возможно предоставление субъектам Федерации права устанавливать особые ограничения на земельный оборот (первоначальная продажа участка соседним сельскохозяйственным производителям, выкуп участков муниципальными органами и т.п.). Аренда земель сельхозназначения иностранными гражданами и юридическими лицами должна подпадать под общий порядок регулирования аренды земель.
 11. Право регулировать режим частной собственности на земли сельхозназначения для иностранных граждан и юридических лиц можно предоставить субъектам Федерации.
 12. Кодекс должен в полной мере регулировать режим залога земель сельскохозяйственного назначения, включая процедуры принудительной продажи участков или трастового управления.

13. Необходимо предусмотреть институт частных оценщиков земельной собственности и процедуры регулирования их деятельности.
14. Необходимо исключить разный правовой режим для земель сельскохозяйственного назначения, в зависимости от правового статуса собственников – сельхозпредприятие или коллектив, фермер, население. В Кодексе необходимо оперировать понятиями собственник или арендатор земельного участка или земельной доли.
15. Особенностью режима частной собственности на землю сельхозназначения должны быть хорошо регламентированные сервитуты (правовой режим, случаи обязательного предоставления сервитутных прав и т.д.)
16. В структуре Кодекса режим регулирования земель сельхозназначения.
17. В связи с перемещением компетенции по регистрации недвижимости в органы юстиции Кодекс должен пересмотреть компетенцию земельных органов. Основной функцией последних должно стать землеустройство, мониторинг земель, ведение кадастра. Финансирование земельных органов не должно быть связано с земельным налогом.

9 ПРИЛОЖЕНИЯ: СТАТИСТИКА ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ

Таблица 6. Россия: Распределение земель по категориям, млн. га

Категории земель	Площадь			в % к общей			1996 в % к 1990
	1990	1993	1996	1990	1993	1996	
Земли сельскохозяйственных предприятий, организаций и граждан	639,1	620,3	670,1	37,4	36,3	39,2	104,8
Земли находящиеся в ведении городских, поселковых и сельских администраций *	7,4	36,2	38,2	0,4	2,1	2,2	515,8
Земли промышленности, транспорта и иного не сельскохозяйственного назначения	16,0	18,2	18,2	0,9	1,1	1,1	114,0
Земли природоохранного назначения	17,4	20,7	29,8	1,0	1,2	1,7	171,0
Земли лесного фонда	895,4	878,3	825,6	52,4	51,4	48,3	92,2
Земли водного фонда	4,0	18,1	19,4	0,2	1,1	1,1	484,8
Земли запаса	130,2	117,8	108,5	7,6	6,9	6,3	83,4
ИТОГО земель	1709,5	1709,8	1709,8	100,0	100,0	100,0	100,0

Источник: Гос. (национальный) доклад о состоянии и использовании земель РФ за 1996 год.

* К этой группе земель относится и земля, находящаяся под домами жителей, приватизировавших свои дома и квартиры. Земля не находится в частной собственности.

Таблица 7. Россия: структура сельскохозяйственных угодий, тыс. га.

	1990	1993	1996	1990 в %	1993 в %	1996 в %	1996 в % к 1990
Сельскохозяйственные угодья, в том числе	222,1	220,8	221,0	100	100	100	99,8
пашни	132,0	131,1	120,3	59,6	59,4	57,9	96,9
многолетние насаждения	1,5	1,8	2,1	0,7	0,8	0,9	140,0
Сенокосы	26,5	21,8	23,8	11,9	9,9	10,7	89,8
пастбища	64,5	63,6	63,7	29,0	28,8	28,7	98,8
залежь	0,3	0,5	1,5	0,1	0,2	0,7	500,0

Источник: Гос. (национальный) доклад о состоянии и использовании земель РФ за 1996 год.

Таблица 8. Структура земельной собственности в России

Форма собственности на землю и Использование	Площадь, млн.га	Удельный вес, %
I	2	3
Собственность граждан и юридических лиц, всего в том числе:	137,1	65,5
1.1. Приватизированные земли сельскохозяйствен- ных предприятий, находящиеся в коллективной собственности	116,9	55,9
1.2. Крестьянские (фермерские) хозяйства	12,6	6,0
1.3. Личные подсобные хозяйства	5,7	2,7
1.4. Коллективные сады	1,3	0,6
Индивидуальное жилищное Строительство	0,6	0,3
II. Государственная собственность, Всего в том числе:	72,1	34,5
Земли, находящиеся в пользовании сельхозпред- приятий из них не подлежат приватизации	33,1 17,2	15,8 8,2
2.2. Земли, используемые для огородничества, заго- товок сена, выпаса личного скота граждан.	19,7	9,4
Земли фонда перераспределения из них неостребованные для использования.	19,3 4,7	9,2 2,2

**Таблица 9. Сведения о земельных преобразованиях в Рос-
сии в 1991-1997гг.**

Правовой статус земельных участков	Имелось на 01.01.91г.	Стало на 01.01.98г.	1997г. к 1991г.
Крестьянское хозяйство количество, тыс. площадь, тыс.га	4,4 181	274,3 13045	+ 269,9 + 12864
Личное подсобное хозяйство количество, тыс. площадь, тыс.га	16256 3250,5	16373 5922,6	+ 117 + 2672,4
Коллективное садоводство количество, тыс. площадь, тыс.га	8533 575	15069 1264	+ 6526 + 689
Коллективное огородничество количество, тыс. площадь, тыс.га	5085,9 379	6557,6 544,6	+ 1471,7 + 165,6
Индивидуальное жилищное строительство количество, тыс. площадь, тыс.га	- -	6089 605,5	+ 6089 + 605,5
Дачное строительство количество, тыс. площадь, тыс.га	28,2 2,3	85,2 12,8	+ 57 + 10,5

Источник: Экономическое положение России в 1996 году. М.: Госкомстат.1997.
С.50-56.

Таблица 10. Структура использования сельскохозяйственных угодий России, 1991-1996 годы, %, на 01.01.

Землепользователи*	1991	1993	1996
Государственные сельхозпредприятия	56,0	24,0	13,8
Негосударственные сельхозпредприятия**	40,2	63,9	73,3
Индивидуальные предприятия	1,7	8,6	11,4
в том числе: фермеры	...	2,9	4,7
ЛПХ	1,3	2,9	2,6
Земли районных фондов перераспределения	2,6	4,2	4,5

*- структура земельной собственности в данной таблице не отражена;

**- включая колхозы

Источник: Данные Роскомзема

Рисунок 1. Система управления земельными ресурсами в Российской Федерации до начала земельных преобразований.

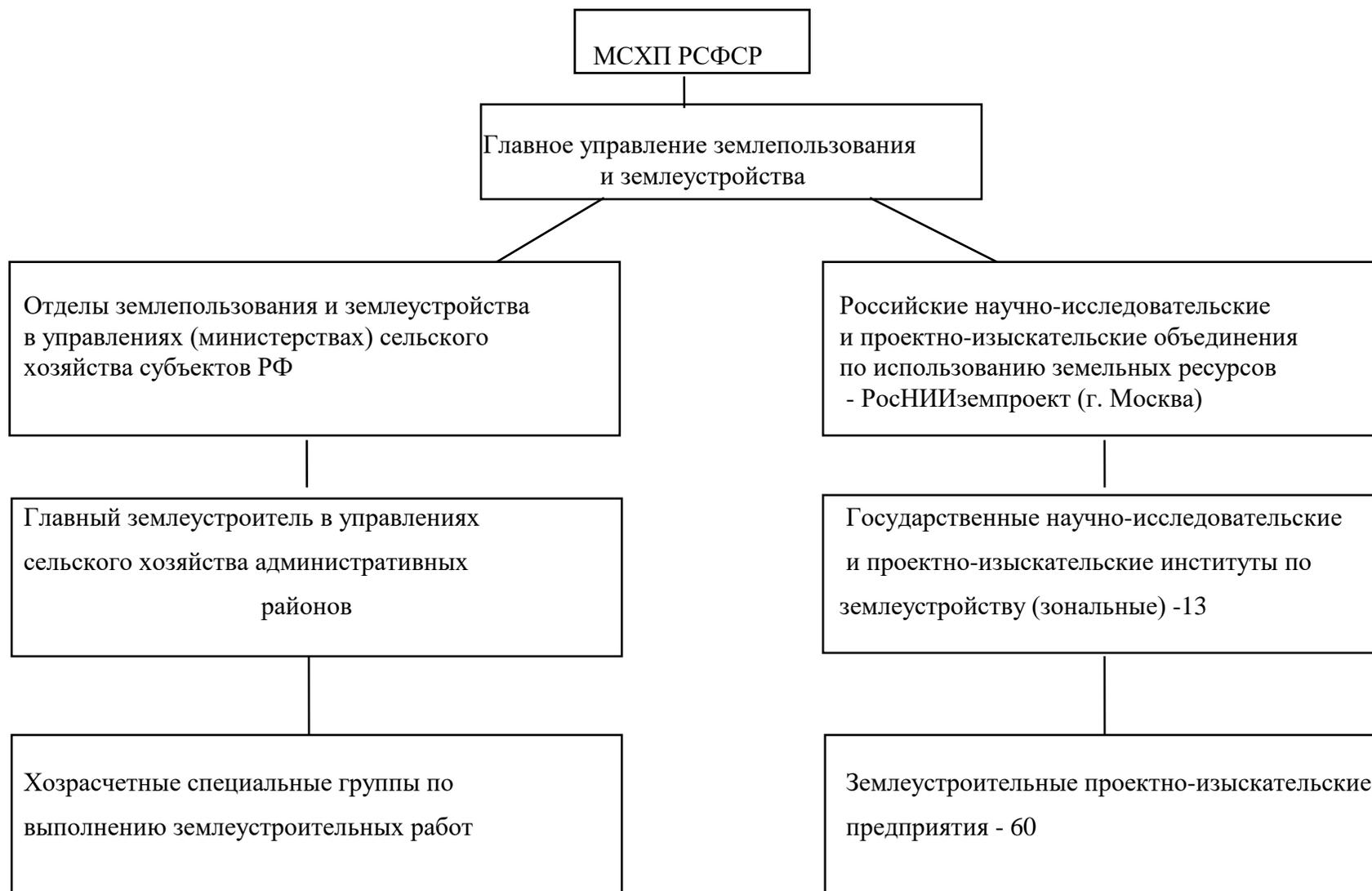


Рисунок 1. Система управления земельными ресурсами в Российской Федерации в ходе земельных преобразований.

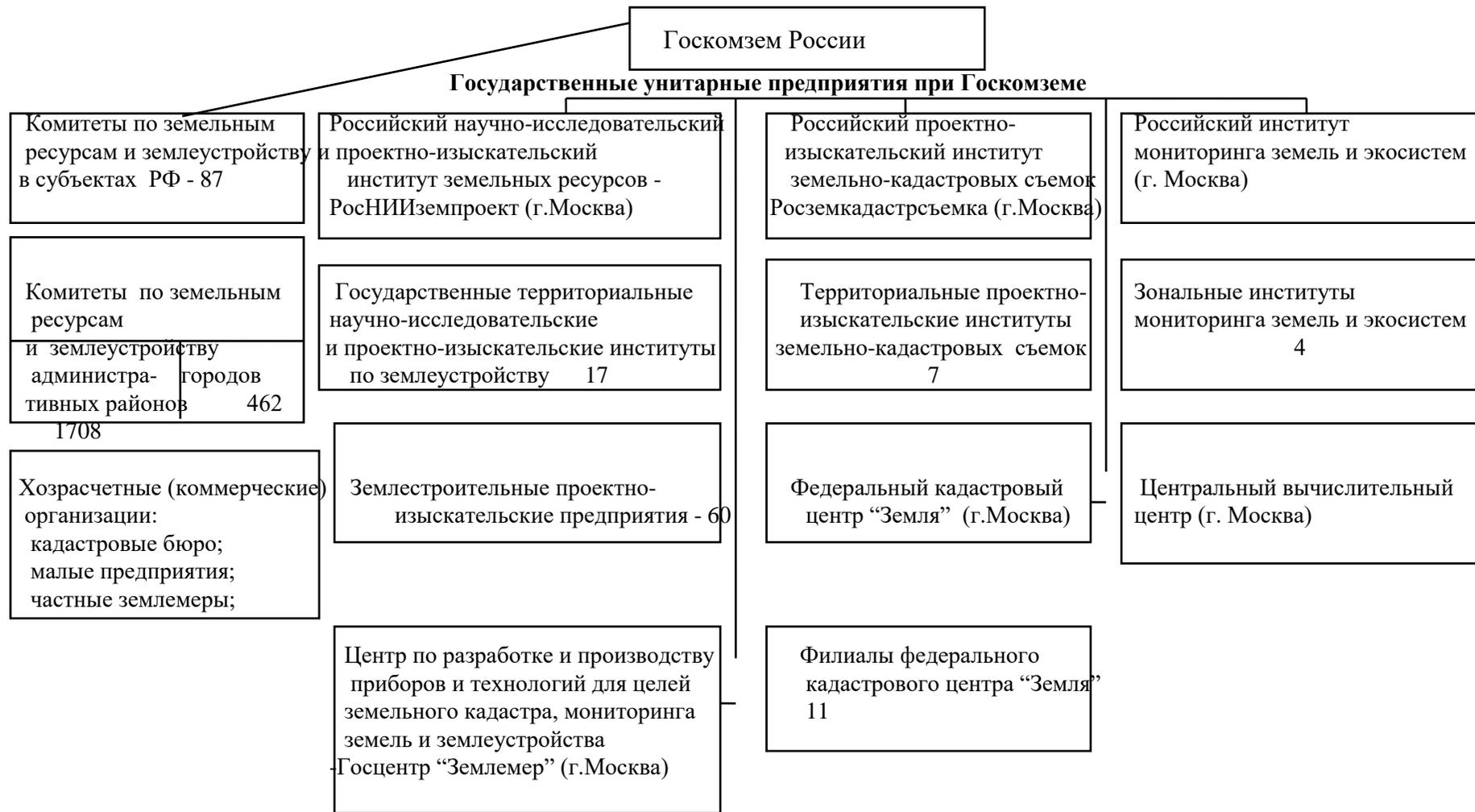


Таблица 11. Структура сделок, проведенных в 1996-1997 гг.

Виды сделок	1996 г.	
	кол-во сделок площадь, га	%
ВСЕГО:	429691 182312	100
в том числе		
Продажа местными органами власти	43907 8990	10
Купля-продажа гражданами и юридическими лицами	218759 33622	51
Дарение	34094 8270	8
Наследование	132171 128448	31
Залог	760 2982	-

Виды сделок	1997 г.	
	кол-во сделок площадь, га	%
ВСЕГО:	481662 124787	100
в том числе		
Продажа местными органами власти	20897 7029	4
Купля-продажа гражданами и юридическими лицами	265689 59324	55
Дарение	33581 6095	7
Наследование	158512 49323	33
Залог	2983 3016	1

Источник: По оперативным данным Комитета по земельным ресурсам и землеустройству РФ.

Таблица 12. Характеристика продаж земельных участков местными органами власти

	1995г.		1996г.		1997г.	
	Число сделок	Площ., га	Число сделок	Площ., га	Число Сделок	Площ., га
Гражданам для индивидуального жилищного строительства, личного подсобного хозяйства, дачного строительства, садоводства, животноводства, Всего,	62481	6523,2	40905	3467,7	18881	1567,7
в том числе						
Вне населенных пунктов	15040	2004,9	4657	446,6	5271	422,2
в сельских нас. пунктах,	13694	1653,1	6568	778,5	4189	470,5
Городах и поселках	33747	2865,1	29680	2242,6	9421	675,0
Гражданам и их объединениям для предпринимательской деятельности: Всего,	685	1358,2	570	420,7	476	79,5
в том числе:						
Вне населенных пунктов	51	1126,6	21	30,4	8	2,1
в сельских нас. Пунктах	165	117,6	175	249,2	193	24,3
Городах и поселках	469	113,8	374	141,1	275	53,1
Приватизированным предприятиям Всего,	1084	3783,0	1910	3663,9	1334	2764,4
в том числе:						
Вне населенных пунктов	36	956,1	34	813,2	37	454,1
в сельских нас. Пунктах	129	557,0	52	102,8	61	151,8
Городах и поселках	919	2269,9	1824	2747,9	1236	2158,5
Крестьянским хозяйствам, сельскохозяйственным предприятиям Всего,	173	6743,5	522	1437,8	206	2617,0
в том числе:						
Вне населенных пунктов	127	6606,8	69	1324,6	45	1786,7
в сельских нас. Пунктах	18	133,8	265	27,2	105	823,2
Городах и поселках	30	2,9	188	86,0	56	7,1
ВСЕГО	64425	18407,9	43907	8990,1	20897	7028,6

Источник: По оперативным данным Комитета по земельным ресурсам и землеустройству РФ.

Таблица 13. Средние цены на земельные участки при продаже их местными органами власти.(тыс. руб. за 1 м²).

Продажа земельных участков	1995г.			1996г.			1997г.		
	вне нас. пунктов	в сельских нас. пунктах	в городах и поселках	вне нас. пунктов	в сельских нас. пунктах	в городах и поселках	вне нас. пунктов	в сельских нас. пунктах	в городах и поселках
Гражданам для индивидуального жилищного строительства, личного подсобного хозяйства, садоводства, животноводства.	0,8	1,0	3,2	0,9	2,1	3,6	1,9	3,2	5,1
Гражданам и их объединениям для предпринимательской деятельности	2,3	1,5	4,2	2,9	3,6	6,9	2,1	6,1	52,5
Приватизированным предприятиям	0,6	0,6	3,8	0,4	0,9	5,0	1,1	0,6	6,9
Крестьянам и сельскохозяйственным предприятиям	0,2	0,2	3,0	0,7	15,7*	5,7	0,6	0,6	7,8

Продажа была только в Московской области.

Таблица 14. Передача земельных участков в аренду местными органами власти в целом по Российской Федерации*.

Категория земель	1995г.		1996г.		1997г.	
	Площадь, тыс. га	Численность арендаторов, тыс. чел.	Площадь, тыс. га	Численность арендаторов, тыс. чел.	Площадь, тыс. га	Численность арендаторов, тыс. чел.
1. Земли вне населенных пунктов	17454,2	1291,3	17855,9	1123,2	20520,0	1199,5
2. Земли сельских населенных пунктов	1756,7	1052,0	2102,0	1192,8	2484,4	1208,2
3. Земли городов и поселков	274,8	1005,9	349,9	1111,2	347,3	1153,3
ВСЕГО	19485,7	3349,2	20308,4	3427,2	23351,7	3561,0

* По оперативным данным Комитета по земельным ресурсам и землеустройству РФ.

Сельскохозяйственный кредит и перспективы его развития в России

1 ОСОБЕННОСТИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО КРЕДИТА И ЭВОЛЮЦИЯ АГРАРНЫХ КРЕДИТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В МИРЕ

1.1 Специфика сельскохозяйственного кредита

Специфика сельскохозяйственного производства накладывает особый отпечаток и на систему сельскохозяйственного кредита.

Прежде всего, это сезонность производства и длительность производственного цикла. Моменты осуществления вложений средств в ресурсы и получения продукции в подавляющем большинстве аграрных подотраслей разнесены не менее, чем на 6 месяцев. В других секторах экономики, за исключением, пожалуй, добывающей промышленности, это достаточно редкая ситуация. Можно и в этих условиях обойтись без кредита, финансируя последующий производственный цикл за счет собственных доходов, полученных в предыдущем цикле. Но существует так называемая «долгосрочная фермерская проблема» суть которой заключается в том, что фермерские доходы всегда отстают от доходов других секторов экономики.

Иными словами, соотношения цен на сельскохозяйственную продукцию и на ресурсы для ее производства в долгосрочном аспекте меняются не в пользу фермеров. Нарастаю-

щий диспаритет цен приводит к невозможности полного кредитования сектора только за счет собственных источников, к потребности в сезонном кредите для сельскохозяйственного производства.

Связанной с этим важнейшей особенностью сельскохозяйственного кредитования являются сроки, на которые предоставляются кредиты. Производственные циклы в сельском хозяйстве по сравнению с большинством других секторов экономики достаточно длительны. Вложения в посевные работы, сделанные весной, принесут отдачу только после уборки и реализации урожая, — т.е. как минимум через полгода. В сельском хозяйстве почти нет оборотов с текущими затратами в 2—3 месяца. Эта особенность сельского хозяйства особенно негативно сказывается в условиях высокой инфляции, когда средние сроки займов очень коротки.

Банки редко выдают кредиты без гарантированного обеспечения. В аграрном производстве проблема залогов имеет также свою специфику. Краткосрочные и среднесрочные займы фермеры получают обычно под будущий урожай, под такие ликвидные и полу ликвидные средства производства, как скот, сельскохозяйственная техника, технологическое оборудование. Сельскохозяйственная техника и оборудование со временем становится все более специализированными, и соответственно, снижается их ликвидность.

Помимо этого, аграрное производство весьма подвержено воздействию природных факторов, при этом засухи, наводнения, эпидемии обычно охватывают весь сельскохозяйственный регион. В этих условиях ликвидные и полу ликвидные средства производства также становятся низко ликвидными. Узкоспециализированная техника и оборудование, используемая в качестве залога, может быть реализована только сельскохозяйственным производителям. Но если стихийное бедствие постигает целый регион, в нем обычно не оказывается покупателей, а транспортировка этих ресурсов в другие регионы слишком дорога. Если же в качестве залога используется скот, то в силу

его высокой ликвидности местные рынки скота будут переполнены предложением, и цена на него резко снизится². Таким образом, проблема залога под краткосрочные и среднесрочные займы в сельском хозяйстве весьма болезненна.

В системе краткосрочного сельскохозяйственного кредита большое значение имеют складские расписки и накладные об отгрузке. Фирма по хранению продукции (элеватор, склад, холодильник) — «склад» — выдает фермеру складскую расписку, в которой указывается количество и качество принадлежащего ему товара, хранящегося на этой фирме. Такая расписка может использоваться в качестве залога при краткосрочном займе. Это позволяет кредитору уменьшить неопределенность по поводу наличия закладываемой продукции, ее качества. Между фермером и кредитором появляется третья сторона, берущая на себя функцию контроля залога. Механизм использования складских расписок постепенно развивается: появляются посредники, которые берут на себя сертификацию не только наличия товара на складе, но и, например, скота на откорме. Более того, в последние годы возникло такое явление, как сертификация дебиторской задолженности фермера. В этом случае третья заинтересованная сторона берет на себя посредническую миссию контроля и сертифицирования объема дебиторского долга, т.е. долга, который должен поступить на счет фермера. При этом кредитор, получив соответствующую гарантию, может предоставить заем под будущий платеж.

Аналогично накладная об отгрузке свидетельствует о количестве и качестве отправленного товара.

Поясним механизм действия обоих этих документов на примере накладной об отгрузке. Пусть фермер *A* из окрестностей города *X* отгрузил свое зерно на железную дорогу для доставки покупателю *B* в город *Y*. Отгрузив зерно, фермер получает накладную о количестве и качестве отгруженного зерна. Данную накладную и ее копию он направляет в свой банк в *X*. Банк выдает ему кредит в размере стоимости отгруженного

² Россия столкнулась с указанной проблемой залога скота в 1994 году.

зерна за минусом издержек на обслуживание, а затем отправляет накладную в корреспондентский банк в Y . Банк города Y извещает покупателя B , который, оплатив зерно, получает накладную. По прибытии зерна в Y покупатель вручает эту накладную перевозчику и получает оплаченную партию зерна. Вся операция считается завершённой, когда банк из Y переведет в банк из X причитающуюся сумму за вычетом затрат на обслуживание.

Краткосрочные кредиты в сельском хозяйстве могут выдаваться и под будущую продукцию — еще не выращенный урожай или только поставленный на откорм скот. В этом случае залоговым обеспечением займа будет считаться полученная продукция.

В сельскохозяйственном кредитовании применяются также соподчиненные соглашения. При такой форме кредитного обеспечения кредитор требует подчинить прочие договоры фермера своему договору. Например, фермеру-арендатору может быть предложен договор, согласно которому от владельца земли требуется согласие на получение арендной платы в зависимости от выплаты долга кредитору — т.е. сначала выплачивается долг, и лишь затем — арендная плата.

Следующая специфическая черта аграрного сектора — дисперсионность и относительно малые размеры потенциальных кредиторов аграрного сектора. Вначале крестьяне, а затем и более крупные фермерские хозяйства представляют собой мелкие предприятия, как правило, удаленные от финансовых центров. Бухгалтерская отчетность этих предприятий упрощена по сравнению с предприятиями других секторов, аудит, контроль над использованием средств затруднены, активы, выставляемые в качестве залога, незначительны по размерам. Все это делает сельскохозяйственных заемщиков менее конкурентоспособными на рынке краткосрочных кредитов.

Таким образом, аграрный сектор оказывается достаточно специфичным, чтобы в условиях рыночных экономик сформи-

ровались особые институты и особые формы сельскохозяйственного кредита. В каждой стране создавались свои системы, но главными характеристиками этих кредитных систем были высокий уровень государственной поддержки и кооперативные начала в кредитных институтах, особенно на начальных стадиях формирования рыночных экономик в сельском хозяйстве.

1.2 Системы сельскохозяйственного кредита в развитых странах

Возникновение сельскохозяйственного кредита

В патриархальные времена крестьянское хозяйство было преимущественно натуральным и не нуждалось в деньгах вообще. С приходом товарно-денежных отношений в деревню крестьяне стали испытывать острую нужду в финансовых средствах. Но удовлетворить эту потребность путем обращения в обычные финансовые институты, сформировавшиеся к тому времени, крестьяне по большей части не могли. Банки не хотели рисковать, ссужая деньги мелким, удаленным друг от друга, ведущим весьма рискованное производство хозяйствам, к тому же не ведущим стандартного хозяйственного учета и не обладающим достаточным залоговым имуществом.

Таким образом, крестьяне изначально были вынуждены искать заемные средства в своей деревне, прежде всего у зажиточных соседей, имеющих свободные капиталы. Однако очевидно, что, во-первых, деревенские ростовщики не обладали сколько-нибудь значительными капиталами и, во-вторых, они не были связаны с организованными городскими финансовыми рынками. Таким образом, в деревне формировался специфический местный рынок капитала, практически не связанный с национальным и не подчиняющийся его законам.

Вследствие этого процентные ставки были весьма высоки — нередко они превышали ставку соседнего городского в 5-10 раз.

Такое положение привлекало внимание государственных и общественных деятелей Европы уже в начале XIX века, однако

все попытки решения проблемы оказывались безрезультатными. Был необходим такой кредитный институт, который находился бы в непосредственной близости от крестьянина, мог постоянно наблюдать за его деятельностью, был бы дешев и строил бы свои кредитные операции не на имущественном, а каком-то ином обеспечении. Таким механизмом стал механизм кредитной кооперации.

В середине прошлого столетия немецкий сельский староста Ф. Райффайзен для помощи мелким производителям начал создавать общества кооперативного типа. Вначале эти кооперативы носили преимущественно благотворительный характер, но в дальнейшем начали ориентироваться на принцип самопомощи. В 1862 г. в маленьком городке Анхаузен Ф. Райффайзен организовал кредитный кооператив классического типа.³ Опыт оказался настолько успешным, что в считанные годы распространился по всей Европе, включая Россию. После первой мировой войны на него обратили внимание и в США.

Что же представляет из себя классический кредитный кооператив? Это — объединение крестьянских хозяйств для совместного кредитования.

Городским банкам было значительно легче вести дела с таким коллективным заемщиком, поскольку накладные расходы на установление платежеспособности и на взимание долга резко снижались. Важным условием эффективного функционирования кредитного кооператива была круговая порука его членов, т.е. неограниченная ответственность каждого члена кооператива по коллективным долгам. Если имущественное обеспечение одного крестьянского хозяйства не представляло коммерческого интереса для финансовых институтов, то кол-

³ Почти одновременно, в 1850 г., другой немецкий общественный деятель — Г. Шульце-Делич — организовал кредитный кооператив для ремесленников и мелких торговцев в городах. Кооперативы Райффайзена и Шульце-Делича положили начало современной системе кредитных союзов, широко распространенных в мире. Так, Национальная ассоциация кредитных союзов США долгие годы носила название Дома Райффайзена.

лективное обеспечение кредита уже довольно внушительно в глазах кредитора.

Другим принципом Райффайзеновского кооператива был исключительно производственный характер кредитования и отказ от выдачи потребительских кредитов. Однако с течением времени этот принцип утратил жесткость, поскольку, будучи в конечном итоге формой оплаты труда, потребительские расходы крестьянской семьи могут рассматриваться в качестве производственных издержек.

Круговая порука и эффективный контроль за производственным использованием займов возможны только если кооператив действует на ограниченной территории и кредитует только своих членов. Эти ограничения носят противоречивый характер, так как, с другой стороны, расширение деятельности кооператива и увеличение количества членов способствуют удешевлению кредита.

Стремясь к удешевлению кредита, райффайзеновские кооперативы не платили за исполнение обязанностей управления в кооперативе. Мелкие кооперативы не требуют сложной работы персонала, и первоначально функция управления была своего рода почетной обязанностью.

Таким образом, можно сформулировать пять основных принципов райффайзеновских кооперативов:

- взаимная неограниченная (солидарная субсидиарная) ответственность членов по обязательствам кооператива;
- производственное назначение выдаваемых ссуд;
- обслуживание только членов кооператива;
- территориальное ограничение на деятельность кооператива;
- почетный и безвозмездный характер функции управления кооперативом.

Система кредитной кооперации сохранилась и донныне, хотя и претерпела значительную модификацию. В Германии на долю райффайзеновских банков (группа ДГ Банк, в переводе с немецкого — Немецкий кооперативный банк) приходится до 40% всех банковских кредитов сельскому хозяйству. В Нидер-

ландах действует известная система Рабобанка (аббревиатура, в переводе с голландского — райффайзеновский крестьянский банк), обеспечивающая до 70% банковских кредитов сельскому хозяйству.

Кредитные кооперативы Португалии, Швеции и Испании предоставляют 30-60% всех кредитов аграрному сектору этих стран. В Бельгии и Люксембурге на банк райффайзеновского типа CERA (аббревиатура, в переводе с французского — центральный райффайзеновский сельскохозяйственный), приходится также основная часть кредитов сельскому хозяйству. В Дании и Финляндии также действуют кооперативные сельхозбанки (Андельсбанкен Данебанк и ОКОБАНК).

В аграрном секторе других стран также действуют кооперативные кредитные системы, хотя и не обязательно райффайзеновского типа. Одним из крупнейших банков мира является французский банк Креди Агриколь (Credit Agricole). Он создан при мощном содействии государства, и до 1987 г. его центральный офис являлся государственным учреждением, хотя низовые организации были основаны на кооперативных принципах. Эта сеть обслуживает 75% кредитных потребностей в сельской местности.

Кооперативную природу имеет и Система фермерского кредита (Farm Credit System) в США. Система была создана в 1916 году исключительно по инициативе Конгресса специально для обслуживания фермеров. Государство выделило пожертвования в размере 9 млн. долл., чтобы «посеять» деньги для начала работы федеральных земельных банков СФК (долг был возвращен в 1932 году). После Великой депрессии, в 1933-1937 годах государство добавило 189 млн. долл. (возврат долга состоялся в 1947 году). В 1983 году перед сельскохозяйственным кризисом долговые обязательства фермеров-членов ФКС составляли 86 млрд. долл., но долгов перед бюджетом не было. В 1987 году был выделен последний заем в размере 4 млрд. долл. для восстановления работы ФКС.

Кооперативные банковские системы могут быть устроены по-разному. Так, в Креди Агриколь центральный аппарат принадлежит государству, а региональные отделения построены по кооперативным принципам. В СФК в США фермеры-заемщики становились участниками кооперативной системы по мере –получения займов: часть займа шла на формирование своего паевого вноса.

В дореволюционной России государство также оказывало развитию системы мелкого кредита всемерную поддержку, используя кооперативные структуры для распределения государственных субсидий и льготных займов. Основной капитал в начале деятельности кредитных товариществ в России состоял на 90% из средств Госбанка, остальные 10% приходились на земства. В оборотный капитал кредитная кооперация привлекла значительные частные капиталы, но только к 1914 г. частные вклады и займы составили около 3/4 средств.

За более чем вековую историю своего развития кооперативные кредитные системы претерпели существенные изменения, утратили свои изначальные принципы. Особенность большинства систем кредитной кооперации в сельском хозяйстве заключается в существенной государственной помощи их становлению и функционированию. Сегодня большинство таких систем, имея кооперативную форму, постепенно трансформируются в обычные банковские учреждения. Например, из 14 млн. клиентов и 5 млн. пайщиков Креди Агриколь только 600 тыс. непосредственно связаны с аграрным производством. Членами первичных кооперативов могут быть не только фермеры, но и сельские жители, не занимающиеся сельским хозяйством, мелкие предприниматели и даже горожане. Для обеспечения устойчивого развития большую часть своих операций кооперативные банки осуществляют вне сельского хозяйства. Так, в Германии доля сельскохозяйственных кредитов в общем объеме кредитов кооперативных банков составляет только 13%, в Рабобанке — 22%. Аналогичные процессы происходят и в других странах.

Однако в развивающихся странах с крестьянской экономикой кредитно-кооперативные формы продолжают возникать и развиваться. В ряде стран Восточной Европы (Венгрия, Польша, Словения) после падения централизованно планируемой экономики также были возрождены кредитные кооперативы в сельском хозяйстве (см. ниже).

Система финансирования сельского хозяйства в различных странах Западной Европы и Америки имеет свои особенности. В одних странах, например, в Великобритании, никогда не существовало специализированной системы сельских кредитов, и фермеры поддерживались за счет государственных субсидий. Британский вариант объясним с точки зрения длительного преобладания в структуре аграрного производства относительно крупных сельскохозяйственных предприятий, что элиминирует в определенной мере специфику сельскохозяйственного кредита. Напротив, в Германии, Дании, Бельгии, Франции, Нидерландах, США, других странах историческое развитие фермерского уклада привело к созданию специализированных учреждений кредитования фермеров.

Иными словами, во все времена и в большинстве развитых стран сельскохозяйственный кредит формировался в значительной мере как специализированная структура, базирующаяся преимущественно на кооперативных началах и государственной поддержке.

Небанковские формы кредита

Помимо банковских форм кредитования в сельском хозяйстве, особенно на первых стадиях становления рыночного хозяйства, большое значение имеет небанковский кредит – товарные кредиты, различные формы аренды и т.п.

ТОВАРНЫЙ КРЕДИТ

Товарный кредит представляет собой одну из наиболее древних форм кредита и проистекает из торговых операций. Продавец средств производства сельскому хозяйству заинтересован в том, чтобы конкретный фермер купил, например,

удобрения у него, а не у конкурента. Но фермер не имеет возможности заплатить за эти удобрения в начале сезона, когда, эти удобрения ему и нужны. Поэтому продавец удобрений поставляет их фермеру бесплатно, в расчете на погашение долга после реализации урожая. Также и покупатель фермерской продукции — заготовитель, переработчик — может заключить с фермером договор о поставке продукции, включающий в себя обязательство авансирования производства.

Имеются различные формы товарного кредита. Простейшая форма товарного кредита существует сегодня в АПК России. Фирмы-поставщики сезонных ресурсов для сельского хозяйства (горюче-смазочных материалов, удобрений, запасных частей) заключают с сельскохозяйственным предприятием контракт на поставку сельскохозяйственной продукции, чаще всего наиболее ликвидного продукта — зерна. По условиям контракта сельскохозяйственный производитель получает ресурсы в пределах стоимости законтрактованного продукта без оплаты, а после уборки зерна расплачивается поставками выращенной продукции.

При более развитой системе банковского кредита в сельской местности товарный кредит обычно осуществляется с помощью открытого счета. Поставщик ресурсов для аграрного производства открывает на банковском счету кредитную линию фермеру, с которым он имеет постоянные контакты. Фермер заказывает и получает необходимые ресурсы. Поставщик накапливает накладные о поставленных ресурсах, которые к определенной дате (иногда ежемесячно) должны быть оплачены фермером. Иногда такой порядок дополняется векселем, который служит дополнительным обеспечением для кредитора.

Такой товарный кредит достаточно выгоден для фермера. Во-первых, он расширяет источники сезонного кредита. Во-вторых, такой кредит может оказаться существенно дешевле банковского кредита — продавец ресурсов или покупатель сельскохозяйственной продукции, предлагая товарный кредит

по пониженной ставке или предоставляя его даже бесплатно, тем самым повышает свою конкурентоспособность на рынке.

Товарный кредит усиливает конкурентоспособность фирм, его предоставляющих. Однако для нефинансового учреждения предоставление кредита достаточно затратное, поскольку использование собственных финансовых средств на предоставление займов не всегда более рентабельно по сравнению с другими способами использования капитала. Кроме того, для неспециализированного предприятия обслуживание займов, сбор долгов и т.д. также может оказаться весьма дорогим. Тем не менее, фирмы-поставщики ресурсов сельскому хозяйству и фирмы-покупатели сельскохозяйственной продукции идут на товарный кредит. Это означает, что издержки по предоставлению товарного кредита оказываются ниже транзакционных издержек по поиску и контрактации фермера-клиента иными способами.

Очевидно также, что товарный кредит привлекателен и для сельскохозяйственных производителей, особенно в тех случаях, когда получение нормального банковского кредита затруднительно или невозможно.

Поэтому товарные формы кредита получают развитие на ранних стадиях развития аграрного рынка и рынка аграрного кредита. По мере их совершенствования товарный кредит уступает место банковскому кредиту. Так, в современном российском сельском хозяйстве товарный кредит имеет значительное место. В США в 1960-е годы товарный кредит покрывал до 40% потребностей фермеров в краткосрочных кредитах, но сегодня его доля едва превышает 20%. В Западной Европе доля товарного кредита в общем объеме займов, предоставляемых фермерам, составляет около 30%.

Кредитор не всегда оговаривает в контракте твердый процент за предоставленную отсрочку по платежу (или по поставке продукции, если товарный кредит был предоставлен под поставку будущего урожая). Этот процент может устанавли-

ваться в форме надбавки к цене на поставляемые ресурсы или в форме занижения цены за покупаемую продукцию.

Предположим, сельскохозяйственный производитель получил от поставщика в виде товарного кредита бензин по цене 2,1 руб. за 1 литр. Отсрочка по платежу составляет 6 месяцев. Бензин на бензоколонке (в открытой продаже) стоит 2 руб. за 1 литр. В этом случае сельскохозяйственный производитель заплатит за полгода пользования товарным кредитом 5%. Если банковский кредит достаточно доступен сельскохозяйственному производителю, то подобный товарный кредит выгоден ему при условии, что процентная ставка в банке не ниже 10% годовых. В противном случае рациональнее воспользоваться денежным займом в местном банке и купить бензин на рынке.

Аналогично покупатель сельскохозяйственной продукции может авансировать сельскохозяйственного производителя под будущий урожай, но при этом установить цену на его продукцию ниже рыночной. Эта скидка с цены и будет процентом за предоставленный кредит. Также как и в предыдущем примере, чтобы стать выгодным сельскохозяйственному производителю, он должен быть ниже банковского процента.

Но проблема выбора между товарным и банковским кредитом не всегда стоит перед сельскохозяйственным производителем — у него может не быть альтернативы. В этом случае неявная стоимость кредита, скорее всего, будет завышена для фермера.

Товарный кредит часто сопутствует вертикальной производственной интеграции в агропромышленном комплексе. Фирмы-интеграторы, заинтересованные в предоставлении поставщикам продукции ресурсов определенного качества, нередко предоставляют им эти ресурсы в кредит.

Аренда, заказы на выполнение работ, финансовый лизинг

Часто аренда представляет собой более дешевый способ финансирования производственных ресурсов, чем среднесроч-

ный кредит. Договоры об аренде средств производства для сельского хозяйства через дилеров заключают с фермерами производители сельскохозяйственной техники и оборудования, банки и другие финансовые институты, а также специальные лизинговые компании, машинные пулы. Тем не менее, аренда сельскохозяйственной техники и оборудования получила меньшее распространение, чем аренда средств производства в других сферах экономики, таких, например, как автомобильный транспорт или авиация.

В сельском хозяйстве встречаются главным образом три формы аренды движимого имущества — операционный лизинг, заказ на выполнение работ и финансовый лизинг.

Операционный лизинг представляет собой разновидность краткосрочной аренды — почасовой, дневной, недельной или месячной, при которой арендная плата исчисляется на временной основе. Примером такой аренды в несельскохозяйственной сфере может быть аренда легкового автомобиля. Условия аренды при операционном лизинге в значительной мере зависят от вида сдаваемого в аренду оборудования, но, как правило, расходы по ремонту, техническому обслуживанию и страхованию имущества несет арендодатель. Услуги по операционному лизингу чаще всего предоставляют компании-производители техники и оборудования или их дилеры.

В Западной Европе (в Германии, Австрии, Франции) значительное распространение получили машинные ринги, организованные фермерами на кооперативных началах для межхозяйственного использования сельскохозяйственной техники. Годовая загрузка техники при этом увеличивается в 2-4 раза, а потребность каждого отдельного фермера в инвестициях на приобретение техники сокращается на 20-25%. Иногда фермеры сдают технику в аренду своим соседям. Такая практика уже известна в России.

Операционный лизинг может также сочетаться с особой схемой продаж, при которой арендная плата частично или полностью засчитывается в качестве оплаты стоимости арен-

дуемой техники. При этом операционный лизинг представляет собой форму покупки в кредит.

Заказ на выполнение сельскохозяйственных работ весьма распространен в аграрной сфере. По сути, это форма аренды сельскохозяйственной техники или оборудования, сопровождающаяся наймом специалистов, обслуживающих арендуемую технику. Так, фермер для уборки урожая арендует комбайн вместе с комбайнером, или оборудование для внесения химических удобрений вместе со специалистом, или отдает свой скот на откорм на большой комплекс по откорму. Во многих странах распространились фирмы, предоставляющие фермерам такого рода услуги по всему комплексу сельскохозяйственных работ. При этом на долю фермера остается только управление бизнесом, так как все остальные работы могут быть заказаны в специализированных фирмах.

В последние годы в России стали создавать так называемые машинно-технические станции (МТС) с функциями, близкими к операционному лизингу и заказам на выполнение работ.

Подобная аренда уменьшает потребность сельскохозяйственных производителей в собственном капитале или кредите на покупку соответствующих ресурсов.

Финансовый лизинг заключается на длительный срок (год и более) и, по сути, служит источником среднесрочного кредита. Договор о финансовом лизинге заключается обычно на срок амортизации имущества, арендатор получает его в исключительное пользование и несет все расходы по ремонту, техническому обслуживанию и страхованию арендованного имущества.

Государственные программы кредитования сельского хозяйства

Для системы сельскохозяйственного кредита характерно широкое участие государственных финансовых институтов и государственных кредитных программ. Более подробно эти институты и программы будут рассмотрены в главах 5 и 7.

Структура источников кредитования сельского хозяйства на примере аграрного сектора США представлена в Таблице 1.

Таблица 1. Источники кредитования сельского хозяйства США, %

	Банки		Государственные программы**	Прочие
	Коммерческие	Кооперативные*		
Кредиты на покупку оборотных средств				
1955	34	7	23	36
1985	35	15	35	15
1994	51	16	12	21
Кредиты на покупку недвижимости				
1955	14	16	5	65***
1985	11	42	10	37***
1994	24	33	11	32***

* Farm Credit System; ** Farm Home Administration, Commodity Credit Corporation; *** включая страховые компании.

Источник: составлено по: Аграрный сектор США в конце XX века. М.: РИЦ «Пилигрим». 1997. Стр. 77

1.3 Формирование системы сельскохозяйственного кредита в развивающихся странах

Более трех десятилетий развитие сельскохозяйственного кредита в развивающихся странах находилось во власти концепции всестороннего государственного вмешательства. Это вмешательство преследовало три основные цели: (1) предоставить кредит фермерам; (2) внедрить прогрессивные технологии в аграрное производство; (3) снизить уровень сельской бедности. Причинами, по которым государство считало необходимым вмешиваться в сельские финансовые рынки, обычно называют две: (1) неблагоприятные условия функционирования аграрного сектора (диспаритет цен, низкая продуктивность сектора, и т.п.) и (2) институциональная несостоятельность финансовых рынков страны предоставить кредит

производителям сельхозпродукции (городские банки не могут или не хотят работать с сельскими заемщиками).

В этой связи правительства Азии, Африки, Латинской Америки создали очень громоздкие и крайне затратные структуры сельского кредита. Обычно формировались государственные кредитные учреждения, которые в значительной степени финансировались международными финансовыми организациями. Эти кредитные учреждения, пользуясь относительно дешевыми финансовыми ресурсами, должны были снабжать сельских заемщиков льготными кредитами.

Но уже к концу 1970-х – началу 1980-х годов стало понятно, что эти кредитные учреждения становятся все более зависимыми от бюджетного финансирования. Не имея жестких бюджетных ограничений, они были не в состоянии обеспечить самофинансирование собственного бизнеса, не имели достаточных стимулов для жесткой финансовой дисциплины, эффективного управления рисками и настойчивости в возврате долгов. Постепенно они эволюционировали в бюрократические организации по распределению льготных кредитов. Также стало очевидным, что эти кредитные учреждения не обеспечивают решения и второй и третьей задачи: технологическая эффективность сектора не увеличивается, социальные проблемы села также не решаются.

Данная система не создавала нормального финансового посредничества между сбережениями и инвестициями; она целиком зависела от внешних финансовых источников. Кроме того, эта система вела к фрагментации национальной банковской системы: городская банковская сеть отсоединялась от сельской, поддерживаемые государством кредитные учреждения отсоединялись от всей прочей кредитной системы. Льготный кредит создавал недобросовестную конкуренцию другим потенциальным кредиторам сельского хозяйства, которые не приходили в сектор.

Наконец, постоянно увеличивающиеся бюджетные затраты на поддержание системы становились непосильными бременем для национальной экономики.

Отрицательные результаты многолетнего эксперимента, а также теоретические подходы к проблеме привели к возникновению новой концепции развития сельскохозяйственного кредита в развивающихся странах. Основные черты этой концепции следующие:

- переориентация государственных усилий с прямого кредитования сельского хозяйства на поддержку формирования формальных и неформальных кредитных учреждений в сельской местности, способных аккумулировать сбережения и вести дела с коммерческими банками;
- сокращение и, по возможности, отмена, кредитных субсидий;
- поддержка нового типа сельскохозяйственных банков, ведущих дела на коммерческой основе.

2 ОСОБЕННОСТИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО КРЕДИТА В СТРАНАХ С ТРАНЗИТНОЙ ЭКОНОМИКОЙ

Либерализация цен повсеместно в странах с транзитной экономикой привела к ухудшению паритета для сельского хозяйства и утрате сельскохозяйственными производителями оборотных средств. Высокая инфляция, также начавшаяся с либерализацией цен, привела к росту процентной ставки и сокращению сроков кредитов. Таким образом, аграрный сектор оказался в жесточайшем финансовом кризисе: собственных оборотных средств почти нет, а кредит в большинстве случаев недоступен. Этот кризис обусловил практически в каждой из пост-социалистических стран специальных государственных программ сельскохозяйственного кредита. Результаты этих программ весьма различаются по странам и зависят, прежде всего, от успеха макроэкономических реформ, достижения финансовой стабилизации и скорости институциональных реформ в собственно аграрном секторе.

2.1 Аграрные банки

Почти все пост-социалистические страны имеют специализированный приватизированный сельскохозяйственный банк. Эти банки, особенно на первых этапах реформ, доминировали в структуре сельскохозяйственного кредита, а также существенно субсидировались государством. Более того, многие страны использовали эти банки для распределения централизованных субсидированных кредитов и гарантий по кредитам. Это приводило к тому, что сельскохозяйственные заемщики рассматривали эти банки не как коммерческие кредитные учреждения, а как государственную организацию, дающую кредитные льготы.

Почти повсеместно использование этих сельскохозяйственных банков для распределения льготных кредитов дало негативные результаты. Кредиты не возвращались и банки приходили к банкротству. В свою очередь, государство должно было вмешаться и взять на себя частичное или полное восполнение утраченной ликвидности банкам, что становилось тяжелым бременем для национального бюджета.

В других странах эта проблема была осознана до банкротства центрального сельскохозяйственного банка, и государственные программы поддержки сельскохозяйственного кредита стали проводиться и через другие структуры: коммерческие банки, поставщиков ресурсов для сельского хозяйства, заготовителей и т.п. При этом нужно отметить, что для такого перехода потребовалась финансовая стабилизация и появление коммерческих кредиторов аграрного сектора.

2.2 Государственные программы поддержки сельскохозяйственного кредита

Почти все страны применяли примерно один и тот же арсенал мер, который сводился к следующему:

- субсидирование процентной ставки;
- обеспечение банковских ссуд государственными гарантиями;

- создание специализированных кредитных институтов для аграрного сектора;
- списание или реструктурирование долгов.

Нужно различать две формы предоставления субсидий по процентной ставке. Первый способ — это прямое распределение государственных средств в виде займов производителям под более низкий, чем средний в стране, процент. Это распределение может быть прямым из бюджета, через уполномоченные банки или через специально созданные фонды или агентства. В такой схеме, банки если и участвуют, то только как распределители средств, а не как продавцы денег. Их доход заключается в определенной марже, которую им за услуги разрешает присоединять к установленной процентной ставке государство. В результате кредит распределяется более или менее равномерно по всем производителям, отбора наиболее эффективных заемщиков не происходит, ресурсы в конечном итоге используются неэффективно.

Кроме того, возможность распределения средств порождает коррупцию среди лиц, причастных к этому распределению, а заемщики, получившие «дешевые деньги», приобретают стимул зарабатывать перепродажей их на реальном финансовом рынке, где процентные ставки выше.

Такая система кредитной поддержки практиковалась почти во всех странах СНГ и в Болгарии, а также в несколько видоизмененной форме в Румынии.

В большинстве стран ЦВЕ субсидии по кредитной ставке обеспечиваются несколько иной схемой, когда сельскохозяйственные производители заимствуют в обычной банковской сети, где идет отбор эффективных заемщиков. Государство же берет на себя обязательство часть оплаченных процентов производителю вернуть. В этом случае банки берут на себя ответственность за использование кредитов именно в аграрном производстве (их перепродажа уже невозможна). Нет места и коррупции. Почему при явном преимуществе второй схемы все же часть стран использует первую? Разрешения этого па-

радокса в том, что при отсутствии общей макроэкономической стабилизации, при высоких процентных ставках на финансовых рынках капиталы не направляются на финансирование реального сектора, тем более такого сектора, как сельское хозяйство с длительными сроками производства, высоким риском и относительно низкой рентабельностью. Поэтому единственным источником средств для сезонного кредита в аграрном секторе становятся бюджетные средства.

Государство часто предоставляет также и гарантии по кредитам, т.е. оно резервирует в бюджете или специальном фонде средства, равные определенной доле сельскохозяйственных займов, например, 20% или 50%. Если заемщики будут не в состоянии вернуть полученные в банках займы, то из этих резервов банки получают 20%-ную или 50%-ную компенсацию. Иными словами, государство делит риск с коммерческими банками по кредитованию аграрного сектора.

При этом необходимо понимать, что предоставление гарантий по банковским кредитам является также своеобразной формой субсидирования процентной ставки: государственная гарантия — это снижение риска кредитора и, соответственно, снижение стоимости займа. Так, в Венгрии государство берет на себя почти половину рисков банков, кредитующих сельское хозяйство. Для этого уже в 1991 году был создан специальный гарантийный фонд, работа которого признана весьма эффективной.

Государственные гарантии по сельскохозяйственным кредитам в транзитных условиях имеют особое значение. Падение производства, неразвитость земельного рынка резко обостряют в аграрном секторе проблему залога, и государство в этих условиях создает определенный субститут залогом своими гарантиями. Кроме того, гарантии по аграрным займам делают эту сферу более привлекательной для банков, которые тем самым втягиваются в работу с аграрным сектором.

Меры по субсидированию кредита для сельского хозяйства являются наиболее распространенной мерой поддержки агро-

продовольственного сектора. Не последнее значение в этом имеет и то, что в соглашениях Уругвайского раунда ГАТТ они входят в меры «зеленого света».

В первые годы реформ из-за возникшего финансового кризиса у сельскохозяйственных производителей накапливались долги, часть из которых становилась совершенно безнадежной. Для проведения дальнейших реформ иногда оказывалось нужным списать или реструктурировать эту накопившуюся задолженность. При этом эффективное реструктурирование обычно не требует повторного подобного же действия. Неэффективное списание или реструктурирование долгов влечет за собой необходимость повторения этой процедуры неоднократно, не достигая своей цели. Списание и реструктуризацию долгов сельскохозяйственных производителей проводили Болгария (1993 году), Россия (1994, 1997 годы), Румыния (1994, 1995, 1996 годы). В Чехии в 1993 году государство покрыло сельскохозяйственным производителям дебиторскую задолженность перерабатывающей промышленности.

Практически все страны в прежней системе имели специализированный сельскохозяйственный банк, который в процессе реформ обычно приватизировался. Помимо этого, для проведения политики льготного кредитования сельского хозяйства почти повсеместно созданы специализированные фонды или агентства.

Кроме того, США предоставляли многим странам ЦВЕ и СНГ продовольственную помощь, которая должна была реализовываться по внутренним ценам на рынках страны-донора, а затем аккумулированные средства использовались для льготных кредитов для сельского хозяйства. ЕС оказало изначальную поддержку в формировании венгерского гарантийного фонда.

2.3 Кредитные кооперативы

Одной из важнейших структур сельскохозяйственного кредита являются кредитные кооперативы. В ряде стран ЦВЕ в

ходе современных аграрных реформ создана или воссоздана кредитная кооперация.

Так, через систему кооперативных банков в Польше проходит до 90% кредитов для сельскохозяйственного производства, переработки, торговли агропродовольственной продукцией. Правовая база для реформы социалистической сельской банковской системы в Польше была создана в 1994 году. В настоящий момент польская кооперативная система состоит из трех уровней: центральный банк кредитных союзов (*BGZ*), 9 региональных и 1200 локальных кооперативных банков. Кроме того, параллельно существуют три кооперативных банка, вышедших из-под эгиды *BGZ* во время реформы и ставших самостоятельными.

«Хранильно-кредитне службе» — прообраз кредитных кооперативов со сберегательными функциями, — существовал в Словении с конца 1960-х годов. Эти кредитные учреждения вполне справлялись с кредитным обслуживанием членов сельскохозяйственных кооперативов, а также обеспечением своевременного притока средств с внешних финансовых рынков. После образования независимого государства легитимность Союза сберегательно-кредитных служб была подтверждена специальным решением.

В Литве закон о кредитных союзах был утвержден в 1995 году, в Болгарии создан союз кредитных кооперативов, однако их деятельность большого влияния на финансирование сельского хозяйства не оказывает.

Таблица 2. Программы кредитных субсидий и гарантий в странах ЦВЕ

Страна	Название программы	Год	Пояснения	Уровень поддержки
Болгария	Программа кредитных субсидий	1995	в 1995 г. программа стоила 750 млн. левов (\$11,3 млн.), выплаченных из бюджета производителям	50% ставки на сезонные кредиты
Чехия	Фонд поддержки и гарантий для сельско-	1994	Гарантии ком. банкам, кредитующим сель-	до 50% — по краткосрочным кредитам; до

Страна	Название программы	Год	Пояснения	Уровень поддержки
	го и лесного хозяйства		ское хозяйство и компенсирует часть процентной ставки	80% — по долгосрочным кредитам
Венгрия	Сельский кредитный гарантийный фонд	1991	Гарантии с-х. предприятиям по кратко- и долгосрочным кредитам	до 50% основного долга и проценты за первый год пользования кредитом
Польша	Агентство по реструктуризации и модернизации сельского хозяйства	1994	Льготные кредиты	Льготные процентные ставки: — 10% для программ животноводства на срок 8 лет; — 6,25% (1\4 учетной ставки) для молодых фермеров на срок 15 лет, 2 года — каникулы по возврату кредита
	Агентство по реструктуризации и модернизации сельского хозяйства	1994	Гарантии как с-х предприятиям, так и переработке	до 80% с-х производителям; до 70% переработке
Словения	Служба по сбережениям и кредитам	1992	Субсидия по кредитной ставке	до 50% процентной ставки, в основном по кредитам на закупку кормов
Румыния	Гарантийный фонд для сельского кредита	1994	Гарантии по средне- и долгосрочным кредитам ком. Банкам	до 60% долга + проценты
	Программа кредитных субсидий через государственный Banca Agricola	1994	Субсидирование процентной ставки	60% субсидия по краткосрочным кредитам; 70% субсидии по среднесрочным кредитам на покупку машин и оборудования; 75% (+отсрочка выплат на год) по долгосрочным кредитам на инвестиции
Словакия	Государственный фонд поддержки сельского хозяйства и пищевой промышленности	1994	Гарантии и залог фермерам, перерабатывающей и пищевой промышленности	до 70% от затрат по проекту
	Словацкий гарантийный фонд	1994	Гарантии по краткосрочным долгам через Польнобанк как фермерам, так и предприятиям III сферы АПК	до 80%

Страна	Название программы	Год	Пояснения	Уровень поддержки
Латвия	Агроинвест	1993 — 1994	Источник средств — продажа продовольственных товаров, поставленных США в виде помощи	7% годовых
	Сельский фонд развития	1994	Преемник Агроинвеста, предоставляет кредиты всем видам бизнеса в сельской местности, акционерное общество со 100% гос. Собственностью	6-10% для сельского хозяйства; 10-20% для несельскохозяйственной деятельности
	Сельскохозяйственная финансовая компания	1994	Кредиты Всемирного банка, требуется хорошо подготовленное обоснование проекта, 20% участие заемщика своим капиталом и 150% залог	14% (по сравнению с 24-28% учетной ставки ЦБ в 1995 г.)
Эстония	Фонд кредитования сельского хозяйства и сельской жизни	1993	Льготный кредит проводится через 4 коммерческих банка, которые получают деньги от правительства по ставке 5%, процентная разница выплачивается из бюджета	процентная ставка: 15% по долгосрочным кредитам; 20% по краткосрочным кредитам (при уровне инфляции 90% в 1993 и 48% в 1994) часть заемщиков в 1994 г. имела доступ к кредиту по ставке 8%
	Фонд развития сельского бизнеса	1993	Образовался на средства, полученные от продажи продовольственной помощи (зерна) из США	распределялся в виде грантов 100 тыс. — 1 млн. крон на покупку оборудования малым сельским бизнесом (в основном, для птицеводства, переработки мяса, фруктов и шерсти)
Литва	Программа субсидированных кредитов	1995		5%

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

2.4. Иные кредитные институты

Появляются в странах ЦВЕ и совсем новые виды кредитования сельской местности, которые направлены на переориентацию регионов с сельскохозяйственного производства на создание предпосылок развития других видов

несельскохозяйственной деятельности. Например, в Словакии в 1995 году было создано Агентство сельского развития, основной задачей которого является развитие агротуризма, возрождение народных промыслов и производство редких, высоко затратных продуктов питания. Через польское Агентство по реструктуризации и модернизации сельского хозяйства проводятся льготные кредиты на восстановление и развитие сельской инфраструктуры. Эстонский Фонд развития сельского бизнеса с 1993 года выдает гранты (беспроцентные и безвозвратные ссуды) на развитие мелкого бизнеса в сельской местности.

3 РАЗВИТИЕ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО КРЕДИТА в России в 1991-1999 годах

3.1 Проблемы сельскохозяйственного кредита, унаследованные от советского сельского хозяйства

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

Иногда говорят, что это слишком низкий процент. На наш взгляд, для плановой системы невозможно оценить, высоки или низки названные ставки, так как финансовые ресурсы, как и все остальные производственные ресурсы, распределялись в централизованном порядке, и реальный спрос на деньги не

поддавался определению. Но даже если и допустить в советской экономике возможность свободного денежного рынка, при фондированном снабжении реальная цена кредита установиться не могла. Иначе говоря, кредитные ставки, как и большинство других экономических параметров, в плановой системе носили квази-рыночный, условный характер.

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

В полном соответствии с экономической парадигмой того времени периодически проводились списания и пролонгирования долгов сельскохозяйственных предприятий. Наиболее заметные были проведены в 1965, 1978 и 1982 гг. списание происходило путем перечисления Агропромбанку бюджетных средств в размере «плохих» долгов аграрного сектора. В 1990 г. списанную колхозам и совхозам задолженность отнесли на государственный долг.

Такая система неизбежно порождала финансовую безответственность и иждивенчество сельскохозяйственных производителей, формировала особый стереотип поведения администрации хозяйств. Дешевизна и некоммерческий характер кредита, бюрократический способ его распределения превращали кредитную систему больше в механизм расчетно-кассового обслуживания плана, чем в реальный инструмент регулирования аграрного сектора, повышения эффективности использования ресурсов, в том числе и инвестиций. Квалификация, профессиональные навыки банковских работников разветвленной сети Агропромбанка также определялись задачами этой системы. В этих условиях с началом рыночных реформ в стране сельское хозяйство неизбежно столкнулось с отсут-

ствием адекватной кредитной системы и с абсолютной неготовностью участников советского кредитного процесса адаптироваться к коммерческим финансовым отношениям.

3.2 Эволюция системы сельскохозяйственного кредита в России с 1991 года до настоящего момента

Как уже было отмечено выше, российский сельхозпроизводитель, независимо от своей организационно-хозяйственной формы, специализации и местоположения, с началом радикальных экономических реформ столкнулся с острой проблемой отсутствия адекватного кредита, прежде всего, сезонного. Система коммерческих банков к этому моменту уже была более или менее развита, но аграрный сектор не мог воспользоваться в сколько-нибудь широком масштабе их услугами: инфляция обуславливала высокий процент и короткие сроки займов. Федеральное правительство, как и во всем, что не касалось институциональной реформы в аграрном секторе, начало решать эту проблему в режиме *ad hoc*, так как надвигалась посевная кампания, а сельское хозяйство совершенно не имело средств на ее проведение.

Лежащим на поверхности и наиболее простым к исполнению решением, что вовсе не означает его оптимальность, было введение централизованного субсидированного кредита. Именно это решение и было принято, определив направления развития системы сельскохозяйственного кредита на все последующие годы.

Рассмотрим, что представляет собой эта система к настоящему дню.

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

3.2.1 Сезонный кредит

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КРЕДИТ

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

Хотя данный кредит и размещался через уполномоченные банки (в основном Агропромбанк, его региональные отделения, или бывшие региональные отделения, ставшие самостоятельными учреждениями), но реальное его распределение по заемщикам осуществляли управления сельского хозяйства на местах. Нет смысла доказывать неэффективность бюрократического способа распределения финансовых ресурсов – на это указывает весь опыт советской системы. Но первое, что сделали практически все субъекты федерации — это привязали централизованные кредиты к поставкам продукции в федеральные и региональные фонды. А это значит, что единственный на тот момент источник кредита для сельхозпроизводителя тут же стал рычагом сдерживания коммерциализации производства, его структурной перестройки, роста альтернативных каналов сбыта и других тенденции перехода к рыночной экономике. Централизованный кредит был построен таким образом, что уполномоченные банки получали свою маржу ежемесячно, а основной долг и проценты по нему уплачивались по окончании сельскохозяйственного года. В этих условиях банк, как и ранее, осуществлял по существу чисто кассовую операцию и не был заинтересован в возврате долгов. Выборочное обследование отделений Агропромбанка в нескольких регионах Европейской части страны показал также, что 3% было недоста-

точно для покрытия всех расходов банков по этим операциям. Таким образом, заинтересованность банков в участии в распределении данных средств держалась, по-видимому, на двух основаниях. Во-первых, это были преимущественно банки, ориентированные на сельскохозяйственных заемщиков и в большинстве случаев ограниченные в выборе клиентуры, а это значит, что получаемые ими централизованные кредиты были для них основным источником кредитных ресурсов. Во-вторых, получая государственные финансовые ресурсы для кредитования села, банки имели возможность краткосрочно использовать их на более прибыльных денежных рынках в своих коммерческих интересах, что первоначально плохо поддавалось контролю и было крайне выгодно в условиях высокой инфляции.

Централизованные кредиты выдавались под определенные цели, банкам вменялось следить за целевым использованием средств. Очевидно, что в описанных выше обстоятельствах, данное условие не выполнялось. Более того, с быстротой, свидетельствующей о недооцененном адаптивном потенциале отечественных сельскохозяйственных предпринимателей, аграрии научились перепродавать государственные льготные кредиты вовне аграрного сектора. Напомним, что учетная ставка ЦБ в этот период колебалась от 80 до 200%, и эти операции были достаточно доходны, особенно по сравнению с собственно сельскохозяйственным производством.

По-видимому, не следует останавливаться на проблемах коррупции и роста преступности в кредитной сфере АПК, вызванной именно формой централизованного субсидированного кредита. Отметим лишь, что двухлетний опыт со всей очевидностью показал неэффективность льготных кредитов, прежде всего для аграрного сектора.

В конце 1993 года все виды льготного кредита были отменены, и данное решение на федеральном уровне в целом выдержано до сих пор. Но при этом нужно понимать, что вышеописанный кредит был льготным не только по процентам, но и

по срокам погашения. Он выдавался почти на год, в то время как средние сроки краткосрочных займов по стране составляли в шесть раз меньшую величину. Отменено же было только субсидирование процентной ставки. Иначе говоря, централизованный льготный кредит сохранился и в 1994 году, но уже под процент, равный текущей учетной ставке ЦБ.

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

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

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

ции, ликвидации или назначением внешнего управляющего — в зависимости от специфики случая. Списание и отсрочка выплаты задолженности, безусловно, нежелательный шаг вообще, но если его нельзя было избежать (а это похоже на истину), то нужно было бы его использовать с максимальной пользой для роста эффективности аграрного сектора.

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

Частичные отсрочки выплат задолженностей случались и ранее — например, в 1994 году. Но это были незначительные отсрочки — на 1-2 месяца. Реструктуризация первой половины 1995 года знаменовала собой возврат к порочной практике советского периода, но в еще более плохом варианте: в прошлом таких списаний ждали, на них рассчитывали, в наши дни такая мера больше всего ударила по хозяйственной ориентации наиболее экономически крепких хозяйств, которые стремились погасить взятые кредиты. С самого начала было ясно, что реструктуризация на 10 лет в текущих экономических обстоятельствах является эвфемизмом для фактического списания. Поэтому официальное объявление такого списания в указе Президента от 16 марта 1996 года ничего нового не привнесло в уже созданную ситуацию.

Помимо федерального кредита в субъектах федерации осуществлялись собственные программы субсидирования кредитов за счет своего бюджета или за счет средств фонда под-

держки важнейших отраслей. Так, например, в Ростове в 1994 году выдавался льготный кредит казачьим обществам (преимущественно являющимся сельскохозяйственными обществами) под 28% за счет областных источников. В 1994 году 3 млрд. руб. из средств областного бюджета были даны на возвратной основе (беспроцентной) Ростовскому крестьянскому банку и фермерской страховой компании. В 1995 году фермерским хозяйствам предоставлено 3 млрд. руб. из областного бюджета для льготных кредитов (до 2-х лет под 1/3 учетной ставки ЦБ).

Аналогично в Орле летом 1994 года для уборочных работ фермерских хозяйств и создания ими сбытовых кооперативов из областного бюджета выделялись средства для льготного кредита, принималось решение о выделении льготного кредита заготовительным организациям и Облпотребсоюзу (под 20%) также за счет местных источников.

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

Другой формой централизованного сезонного кредита для аграрного сектора стал так называемый товарный кредит. Весной 1995 года бюджетная ситуация в стране не позволяла выделить сельхозпроизводителям государственные кредиты для посевных работ, собственных средств у села не было, особенно после кризисного 1994 года. От безысходности ситуации Министерством финансов РФ была предложена схема товарного кредитования сельского хозяйства. Нефтяным компаниям было предложено поставить сельхозпроизводителям горюче-смазочные материалы в порядке погашения их задолженности перед федеральным бюджетом. Сельское хозяйство получало, таким образом, основной лимитирующий ресурс для посевной и обязывалось погасить долг перед бюджетом в конце сезона. Таким образом, получался своеобразный беспроцентный кредит аграрному сектору за счет доходной части федерального бюджета (то есть, за счет отсрочки поступлений платежей в его доходную часть).

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

ски повсеместно. Иначе говоря, другая сторона обменной пропорции оказалась существенно завышенной.

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

Обследование реальной стоимости товарного кредита по итогам 1995 года в Ростовской области показало, что в государственном товарном кредите фактически уплаченный сельским хозяйством процент в годовом исчислении составил 120-130%.

Приведем пример расчета стоимости государственного товарного кредита. Сельскохозяйственное предприятие Ростовской области получило ГСМ по товарному кредиту с условием поставки зерна в федеральный фонд после уборки. 70 т. ГСМ было поставлено хозяйству в мае по цене 1050 руб./л, остальные 60 т. — в августе по той же цене. Сельхозпредприятие поставило государству 400 т. пшеницы в августе по цене 480 и 520 руб./кг в зависимости от сорта, но в сумме на стоимость полученного ГСМ. Однако рыночная цена на сопоставимые ГСМ в мае-августе составила 950 руб./л. Таким образом, хозяйство переплатило за ГСМ 46,8 млн. руб. Но если бы хозяйство брало коммерческий кредит на приобретение того же количества ГСМ и в те же сроки на рынке, то ему пришлось бы выплатить банку по средней коммерческой ставке рассматриваемого периода 50.992 млн. руб. процентов (более 16% в месяц). «Переплатив» за ГСМ по товарному кредиту, хозяйство фактически заплатило чуть более 11% в месяц за использование этого кредита.

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

Неурожай 1995 года и неотлаженность процедур введенной схемы привели к тому, что товарный кредит не был выплачен сельхозпроизводителями. Около 2 трлн. руб. задолженности по нему были погашены в ходе предпринятого Минфином зачета взаимных задолженностей федерального и местных бюджетов. Остальные 5 трлн. руб., как и долги по централизованным кредитам 1992-1994 годов, были сначала пролонгированы, а затем списаны уже упоминавшимся указом президента.

Товарный кредит в том виде, в котором он был принят, является неявной, то есть, не отраженной в явном виде в расходной части бюджета, субсидией аграрному сектору. За 1995 год общий объем расходов на АПК, предусмотренных в аграрном бюджете, был почти равен субсидиям из доходной части, то есть товарному кредиту. В таких скрытых формах субсидий таится опасность неконтролируемого роста расходов. Видимо, это послужило причиной, по которой МВФ потребовал от правительства полной прозрачности расходов, в том числе и на аграрный сектор, что предполагает запрет на товарный кредит в его современной форме. Однако программа товарного кредита была принята и в 1996 году, расширенная и по стоимостным объемам, и по перечню поставляемых продуктов.

В 1997 г. схема государственного сезонного кредитования сельского хозяйства снова была изменена — государственный товарный кредит как основная форма кредитования был отменен.

В конце 1996 г. Агропромбанк фактически оказался банкротом. Доля государства в уставном капитале этого акционерного банка на момент банкротства составляла всего 1,5%. Банку позволили осуществить дополнительную эмиссию акций в объеме 51% его капитала, и этот контрольный пакет был продан на открытом конкурсе, победителем которого стал один из крупных коммерческих банков России — Столичный банк сбережений (СБС). Образовавшийся холдинг получил название СБС-Агро.

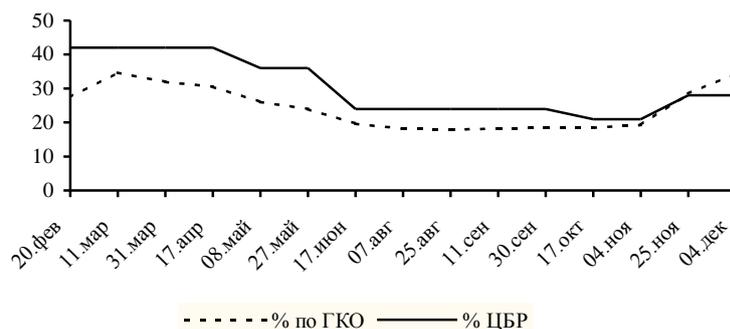
В то же время было принято решение о создании Фонда льготного кредитования АПК. Средства этого фонда должны были предоставляться предприятиям АПК под 1/4 текущей ставки рефинансирования Центрального Банка России, а банки-кредиторы имели право взимать дополнительно 4% маржи.

Источниками средств этого фонда стали бюджетные средства, а также возврат долгов по товарному кредиту 1995-1996 годов (свыше 9 трлн. руб.). Так как сельскохозяйственные производители не были способны вернуть эти долги в начале года, а льготный кредит в первую очередь требуется на проведение посевных работ, то была разработана особая схема льготного кредитования. Согласно этой схеме, субъекты Российской Федерации, желающие получить льготный кредит для АПК, могли оформить задолженность расположенных на их территории сельскохозяйственных производителей в виде сельскохозяйственных векселей, котирующихся на фондовых рынках. Поступления от продажи этих векселей направлялись в Фонд льготного кредитования.

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

В середине 1997 года в России впервые за годы реформы сложилась уникальная ситуация. В результате финансовой стабилизации с мая по октябрь 1997 года процентные ставки на финансовых рынках (в частности, на рынках государственных обязательств) резко упали (Рисунок 1), что способствовало перетеканию банковских средств в реальный сектор, включая сельское хозяйство. Это был уникальный шанс для государства перейти к более цивилизованному кредитованию села, воспользовавшись опытом стран Восточной Европы и Балтии. Однако этого не произошло.

Рисунок 1. Ставка рефинансирования ЦБР и процент по ГКО, 1997 год, %.



Источник: Данные Госкомстата РФ

Фонд льготного кредитования, созданный в начале 1997 года для сезонного кредитования сельского хозяйства под 1/4 учетной ставки ЦБ, не оправдал возлагаемых на него надежд прежде всего потому, что из-за заблокированности счетов большинства сельскохозяйственных предприятий деньги доставались не самим предприятиям, а оседали в филиалах банков-кредиторов. Кроме того, существование льготной ставки само по себе искажает рынок кредитов, и банки, потенциально способные работать с аграрным сектором, не могли этого сделать из-за низкой конкурентоспособности предлагаемой ставки. Безусловно, тот факт, что впервые за все время существования льготных кредитов деньги стали распределяться через банки, а не администрации областей, стал огромным шагом вперед: банки, заинтересованные в возврате средств, бились за каждый рубль. Однако они рисковали все еще бюджетными, а не своими деньгами.

Мировой финансовый кризис 1997 года вызвал рост ставок на внутреннем российском финансовом рынке, что означало отток денег из реального сектора. При этом для банков любые денежные средства, даже ультракороткие, вновь приобрели особую ценность. В этих условиях правительство устроило второй конкурс на право распределять средства Фонда льгот-

ного кредитования. Нет ничего удивительного в том ажиотаже, который вызвал этот тендер среди банков (35 заявок). Банки в сложившихся на тот момент финансовых условиях были заинтересованы в получении бюджетных средств для проведения своих финансовых операций. Главным доказательством этого явилось то, что банки соглашались на участие в программе на условиях 4% маржи (а некоторые даже бесплатно) притом, что уровень инфляции составлял 11% в год, а доходность по ГКО — выше 30%. Наивно предполагать, что банки соглашались на выполнение государственной программы сугубо из благотворительных побуждений.

Тем не менее, часть банков имела и другие причины для участия в программе. В первую очередь к ним относится СБС-Агро, который незадолго до этого приобрел филиальную сеть, и ему было необходимо насытить ее кредитными ресурсами любой ценой. Ряд прочих банков, таких как Менатеп, Альфа-банк, Инкомбанк, активно работали в продовольственном секторе и, соответственно, были заинтересованы в фактически бесплатных ресурсах для осуществления закупок сельскохозяйственной продукции для своих предприятий.

Когда после проведения конкурса победителей ознакомили с реальными условиями программы распределения средств Фонда, уничтожившими всякую надежду на использование бюджетных средств через свои счета, первая причина желаний участвовать в финансировании аграрного сектора у банков отпала. В результате 1998 году пять банков из 12 распределили 86% всех выданных из Фонда кредитов. Это были те банки, которые имели дополнительные причины включиться в федеральную программу (Таблица 3).

Таблица 3. Распределение средств Специального фонда льготного кредитования АПК по уполномоченным банкам, 1998 год

	тыс. руб.	%
Выдано всего	5857926,4	100,00

СБС-Агро	2 619 898,0	44,72
Альфабанк	1024525	17,49
Инкомбанк	584 600,0	9,98
Возрождение	448 735,0	7,66
Менатеп	345 580,0	5,90
Мостбанк	268 000,0	4,57
Собинбанк	255 298,4	4,36
Империал	163 980,0	2,80
Российский кредит	62 500,0	1,07
МИБ	50 810,0	0,87
Онэксимбанк	25 000,0	0,43
Мосбизнес	9 000,0	0,15

Источник: Данные СБС-Агро

В результате какой-либо конкуренции между банками за распределение средств Фонда не получилось. Почти треть территорий работала только с одним из банков, еще около трети — с двумя, и только в ряде сельскохозяйственных регионов, таких как Алтайский, Краснодарский, Ставропольский края, Ростовская область, конкуренция банков достигалась присутствием на сельском финансовом рынке 4-6 банков. Так как далеко не все из отобранных банков располагали филиальной сетью, то очень часто они работали через корреспондентские отношения с местными банками, что, во-первых, добавляет маржу, следовательно, удорожает займы для сельскохозяйственных производителей. Во-вторых, местные банки, как правило, зависимы от региональной администрации. Это позволяет последней усиливать свое влияние при распределении кредитов и означает вновь не банковский, а бюрократический механизм кредитования. Так, в республике Алтай реестр сельхозпроизводителей составляется департаментом сельского хозяйства, а затем местные банки в соответствии с данным реестром заключают договора. Здесь, как и прежде, сохраняются уравнительное распределение кредитных ресурсов и база для чиновничьей коррупции. В Липецкой области предыдущий губернатор использовал механизмы кредитования для национализации сельскохозяйственных предприятий (новый губер-

натор уже отменил соответствующие постановления предшественника, но сама возможность подобного использования федерального механизма кредитования остается).

Так как доли уполномоченных банков в использовании ресурсов жестко не устанавливались (видимо, из-за тщетной попытки устроить некую их состязательность на рынке займов), возникает естественное стремление каждого из них удержать уже имеющуюся (т.е. распределенную на предыдущем этапе) сумму займов.

Из-за нерешенности проблемы долгов сельскохозяйственных предприятий банки вынуждены были предоставлять кредиты не непосредственно сельхозпроизводителям, а перерабатывающим предприятиям, поставщикам ресурсов для сельского хозяйства (лучший вариант) или администрации региона (худший вариант). Как показывают результаты обследования ряда региональных отделений СБС-Агро, из выданных по территории кредитов непосредственно сельскохозяйственные производители получили 12-30% (исключение составили Омск — 44% и Тамбов — 63%). Остальные кредиты – формы товарообменных операций между сельхозпроизводителями и их партнерами по АПК. Однако и теория, и уже накопленный российский опыт свидетельствуют о том, что в условиях натуральных обменных сделок сельское хозяйство всегда проигрывает, так как не располагает всем объемом рыночной информации и имеет меньший вес в сделках.

В ряде регионов Сибири и Дальнего Востока 50-80% всех кредитов было выдано областным администрациям, что фактически означало возврат к административному распределению финансовых ресурсов в сельском хозяйстве. Органы управления сельским хозяйством на местах получили возможность возродить распределительную практику кредитования со всеми вытекающими отсюда последствиями. Часто это связано с неверно выбранной политикой льготного кредитования, так как из 12 отобранных на тендере банков для распределения средств Фонда льготного кредитования, только СБС-Агро

имеет реальную региональную сеть. Остальные уполномоченные банки вынуждены работать через корреспондентские счета местных банков, которые подконтрольны в большинстве случаев региональным органам власти, или напрямую кредитовать региональные власти. Процент выдачи так называемым экстерриториальным заемщикам (косвенный показатель того, что уполномоченный банк не работает непосредственно с производителями) в МИБ достиг 50%, в ОНЭКСИМбанке — 20%; это типичные примеры банков, не имеющих региональной сети в сельских регионах.

Таким образом, новая система кредитования АПК не создала сколько-нибудь конкурентной среды на рынке сельскохозяйственного кредита, породила неизбежные конфликты между банками-участниками и руководством Фонда, усилила администрирование процесса кредитования на региональном уровне, в ряде случаев удорожила кредит для сельского хозяйства. Наконец, эта система полностью зависит от накопленных средств, выделяемых на пополнение ресурсов. Она не предусматривает никакого мультипликатора средств (10% годовых, которые платят заемщики, мультипликативного эффекта дать не могут).

Учитывая, что в описанной системе процентная ставка была льготной, а лимиты кредитования распределялись по регионам Минсельхозпродом РФ, такую схему сезонного кредитования нельзя считать в полной мере рыночной. Тем не менее, она позволяла банку определять платежеспособность и надежность заемщика и принимать решение о предоставлении займа без вмешательства чиновника. Установленные территориальные лимиты не были жесткими, а в ряде регионов они даже не были использованы полностью, так как банк не мог найти достаточного количества кредитоспособных заемщиков. С другой стороны, в ряде регионов кредиты выдавались сверх установленных лимитов. СБС-Агро и Альфа-банк — достаточно мощные коммерческие банки — не были подвержены воздействию чиновников в такой степени, как Агропромбанк до его

присоединения к СБС. В результате возвратность долгов в АПК резко выросла.

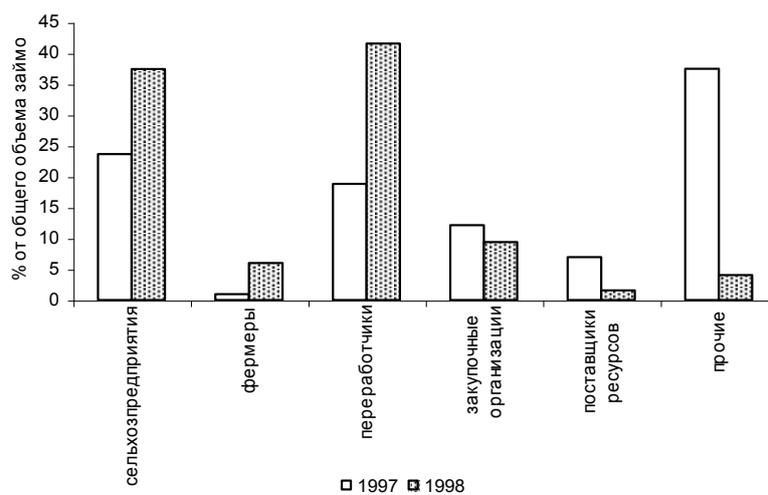
Обследование кредитной практики СБС-Агро в 5 типичных регионах страны показало, что возвратность кредита не зависит от правовой формы сельхозпроизводителя. В условиях высокой закредитованности сельхозпроизводителей банки вынуждены часто кредитовать не самих производителей, но предприятия III сферы АК или региональные администрации. Однако практика двух лет показала, что наихудшими плательщиками являются администрации и поставщики ресурсов. Наиболее дисциплинированными плательщиками показали себя торговля и переработчики.

Еще более примечательно то, что сельхозпроизводители начали возвращать долги (Таблица 4 и Рисунок 2). 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 4 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. Возвратность долгов в 1997 году и изменение объемов выданных кредитов по типам заемщиков в 1998 году коррелированы с коэффициентом — 0,7: чем меньше возвратность в предыдущий год, тем меньше кредит, предоставленный в последующем году.

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.

Рисунок 2. Распределение займов Специального фонда льготного кредитования АПК по типам заемщиков. СБС-Агро, 5 регионов*



* — Белгород, Курск, Липецк, Омск, Тамбов.
 Источник: Данные СБС-Агро.

Таблица 4. Зависимость невозвратности долгов и индекса роста займов по типам заемщиков. СБС-Агро, 5 регионов*

	1997		1998		Займы 1998 в % от зай- мов 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 кор- порации)	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.

После кризиса 1998 года система Фонда льготного кредитования уже не могла функционировать к полной мере по понятным причинам.

КООПЕРАТИВНЫЙ КРЕДИТ

Как уже было показано выше, кооперативный кредит в рыночных экономиках изначально является одной из основных форм сельскохозяйственного кредита.

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

Одним из первых таких начинаний был опыт АККОР коллективной гарантии по банковским кредитам. В 1991-

1992 годах Ассоциация крестьянских хозяйств и кооперативов России (АККОР) получила от правительства бюджетные средства на поддержание фермерских хозяйств. Определенная часть этих средств была положена на депозиты и использовалась как гарантия для финансовых институтов, кредитующих частных фермеров. При дальнейшем развитии этой системы данная функция АККОР могла вполне развиться в прообраз фермерской кредитной кооперации, причем сразу с широко разветвленной региональной сетью.

К сожалению, АККОР пошел иным путем. Начиная с 1991 года, он начал создавать собственную региональную сеть квази-кооперативных банков для обслуживания фермерства. Невыгодность сельскохозяйственного кредита в сложившихся условиях не могла быть преодолена кооперативными принципами организуемых банков. Очень скоро эти банки либо покидали сферу сельскохозяйственного кредита, либо лишались банковской лицензии в результате финансовой несостоятельности.

В целом попытки создать новую, построенную на кооперативных началах систему сельскохозяйственного кредита в России, на наш взгляд, в сложившихся обстоятельствах вряд ли будут успешны. Тем не менее, это не означает, что кредитная кооперация в том или ином виде не будет возникать в сельской местности. Почти не вызывает сомнения, что эти кооперативные начинания будут достаточно примитивны на первых стадиях: скорее кредитные союзы, общества совместного заимствования и т.п., чем кооперативные банки. Такие кооперативы могли бы привлечь, с одной стороны, сбережения сельского населения в производственную сферу в сельской местности (не обязательно сельскохозяйственное производство), с другой стороны, кредитные ресурсы банков. В первом случае взаимное кредитование друг друга людей, живущих в тесном соседстве и хорошо друг друга знающих, могло стать финансовой основой для создания дополнительных рабочих мест в деревне. Во втором — принцип коллективной ответственности по долгам и аккумулярование в руках юридического лица ко-

оператива более крупных и тем самым, более привлекательных для финансовых структур, залоговых ресурсов, например, недвижимости, сделало бы аграрный сектор более кредитоспособным для банков.

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

КРЕДИТ КОММЕРЧЕСКИХ СТРУКТУР

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

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

Одной из наиболее заметных разновидностей такого кредита стал товарный кредит коммерческих фирм. В частности, весной 1995 года поставки ГСМ в рамках программы государственного товарного кредита составили менее 50% реальной потребности аграрного сектора. Тем не менее, как известно, посевная 1995 года была проведена в рекордные сроки. Помимо благоприятных погодных условий этому результату спо-

собствовало также и полное обеспечение сельхозпроизводителей необходимым топливом. Финансовое положение села к концу было критическим, так что закупить требуемые ресурсы им было не на что. Правда, реализация зерна урожая 1994 года проходила в значительной мере в первой половине 1995 года, при этом было возможно широкое использование бартерных сделок в обмен на ГСМ. Однако обследования показывают, что в значительной мере ресурсы под посевную прошлого года были получены по товарному кредиту.⁴ Многие компании, заинтересованные в гарантированном поступлении после уборки урожая сельскохозяйственного сырья, поставляли производителям ресурсы авансом, под контракт на будущую поставку.

В отличие от государственного товарного кредита, коммерческие сделки такого типа более гибко приспособлены к потребностям села. Во-первых, они не были привязаны исключительно к ГСМ, а зависели от запроса аграрной стороны. Во-вторых, такие кредиты по вполне очевидной причине направлялись наиболее надежным производителям, а не по бюрократическим параметрам, часто определяемым принципом равномерности распределения (если не затрагивать возникающие возможности коррумпированных сделок). Наконец, в-третьих, в ряде случаев реальный процент по таким кредитам оказывался ниже, чем приведенные выше 120-130% по государственным кредитам. В этот же период времени средняя учетная ставка ЦБ России составляла 180% годовых.

Приведем пример коммерческого товарного кредита. Сельскохозяйственное предприятие Ростовской области заключило договор с посреднической фирмой на поставку ГСМ в течение года с оплатой подсолнечником будущего урожая. Кроме поставок ГСМ фирма обязалась расплачиваться по счетам предприятия по технике, запчастям и другими необходимыми материально-техническим ресурсам. Бензин и дизельное

⁴ При этом нужно отметить, что товарный кредит очень часто самими сельскохозяйственными производителями рассматривается как разновидность бартера.

топливо поставлялись с февраля по декабрь в запрашиваемых объемах более 1600 т. В октябре-ноябре хозяйство поставило фирме подсолнечник по цене 900 тыс. руб./т. общим объемом 1.798 т, что соответствовало оговоренной в контракте цене поставляемых ГСМ. Рыночная цена подсолнечника в этот момент составляла 1000 тыс. руб./т. Хозяйство поставляло подсолнечник собственным транспортом (транспортные расходы на весь объем поставок составили 360 тыс. руб.). Иначе говоря, хозяйство заплатило за полученные ГСМ 2.158 млн. руб. при рыночной стоимости сопоставимого объема ГСМ 1906 млн. руб. Таким образом, сельхозпредприятие заплатило за предоставленный товарный кредит около 13% за весь срок его предоставления.

Альтернативным вариантом поведения для хозяйства было взять коммерческий банковский кредит на приобретение того же объема и в те же сроки ГСМ и реализация подсолнечника по более высокой рыночной цене. В этом случае хозяйство заплатило бы 35% банковского кредита (при ставке рефинансирования, колебавшейся в эти сроки от 180 до 200%). При участии в государственном товарном кредите (см. выше) процент также оказывался существенно выше.

Таким образом, выбранная стратегия хозяйства оказалась наиболее выгодной.

В институциональном плане кампании, предоставляющие товарный кредит описанного вида, являются собой достаточно разнообразный спектр. Прежде всего, это перерабатывающие предприятия, работающие непосредственно на сельскохозяйственном сырье — например, сахарные заводы. Другой крупной группой таких компаний являются финансовые группы, имеющие в своей структуре специализированные подразделения в продовольственной сфере (переработке, торговле) — это Менатеп, Альфа-Капитал, ОНЕКСИМБанк, Инкомбанк и др. Определенную заинтересованность в предоставлении товарного кредита селу проявляют и компании I сферы АПК, поставляющие сезонные средства производства — ГСМ, удобрения и

т.п. Так, на зерновых биржах крупными продавцами зерна выступают многие нефтяные компании, аккумулирующие зерновые ресурсы по форвардным контрактам.

Помимо предоставления краткосрочного кредита в виде определенных материальных ресурсов вполне возможно денежное кредитование указанными хозяйствующими субъектами своих аграрных партнеров. Частично эти компании имеют собственные финансовые ресурсы, частично могут использовать банковский кредит, так как для них займы коммерческих банков, несомненно, более доступны, чем для сельскохозяйственных производителей. Так, зерновая фирма ОГО, Лукойл, Агроинком финансировали сельхозпроизводителей в Краснодарском крае не только в товарном, но и в денежном виде.

Если товарный кредит является контрактной формой предоставления займов, когда обе стороны согласны с условиями такого заимствования, то нарастающая кредиторская задолженность села поставщикам является спонтанной, принудительной для кредитора формой займов.

3.2.2 Инвестиционный кредит

Инвестиционный кредит в сельском хозяйстве сегодня объективно представляет меньшую проблему, чем сезонный кредит. Тем не менее, его отсутствие закладывает долгосрочные проблемы сектора. Капиталовложения в сельском хозяйстве сокращаются быстрее, чем в других секторах экономики, производственное строительство и закупки оборудования и техники упали до крайне низкого уровня

Частично проблема инвестиционных кредитов в АПК решается за счет бюджетных средств и средств различных фондов, организованных в порядке технической помощи России рядом зарубежных и международных институтов. Обычно такие кредиты предоставляются на конкурсной основе под бизнес-план и при определенном собственном финансировании проекта. Однако в своем большинстве займы предоставляются для проектов, связанных с переработкой и обслуживанием аг-

рарного производства, но не собственно для сельхозпроизводства. В значительной мере это оправдано, поскольку, предприятия I и III сферы АПК представляют собой основных потенциальных кредиторов сельского хозяйства (см. выше).

Государственной программой поддержки инвестиционного процесса непосредственно в аграрном секторе стал введенный в 1994 так называемый лизинговый фонд. На зарезервированные в федеральном бюджете средства Росагроснаб закупает сельскохозяйственную технику и предоставляет ее сельхозпроизводителям на условиях оплаты в рассрочку. На первый взгляд, программа является существенной поддержкой переоснащения сельхозпроизводства — в 1994 году в фонд было выделено более 1 трлн. руб. Но принятая схема реализации программы привела к тому, что в результате основными ее бенефициантами оказались машиностроительные заводы и Росагроснаб.

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

Во-первых, Росагроснаб, частная фирма, получила монопольные права на рынке поставок сельхозтехники. В результате торговая надбавка в ее региональных отделениях в первый год работы лизингового фонда выросла до 30-40% при средней торговой надбавке по России около 10-12%. В дополнение к

этому Росагроснаб обложила 5-процентным сбором машиностроительные заводы, у которых закупала технику, за «маркетинговые» услуги. Кроме того, она создала собственную страховую кампанию, в которой каждый получатель техники по лизингу был обязан ее застраховать, что привело к увеличению страхового сбора по сравнению со средним по страховому сектору в стране.

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

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

В результате, для сельскохозяйственных производителей лизинговые поставки не намного облегчили приобретение сельхозтехники

Помимо государственного лизинга начинают возникать частные лизинговые компании, готовые работать на рынке сельскохозяйственной техники. Наиболее известным примером такой компании является компания, основанная Владимирским тракторным заводом. Попытки создания лизинговых компаний делались и СБС-Агро; крупнейшие западные производители сельхозтехники активно внедряются на российский рынок со своими лизинговыми проектами. Лизинг сельскохозяйственной техники может представлять интерес не только для собственно ее производителей, но и для универсальных лизинговых компаний: значительная часть сельхозтехники — это недорогое оборудование (по сравнению с оборудованием в топливной или химической промышленности, машиностроении), ее рынок является потенциально массовым.

Сегодня большое внимание уделяется проблеме ипотечного кредита селу. С нашей точки зрения, данная проблема несколько искусственно раздута. Безусловно, ипотека является одним из основных источников инвестиционных ресурсов для сельско-

го хозяйства в рыночных экономиках, но она требует развитого рынка сельскохозяйственной земли. В современных условиях для становления ипотечной системы нет достаточных оснований. Сельскохозяйственное производство сократилось на 40%, в основном по причине сокращения платежеспособного спроса в стране, и в полном соответствии с этим спрос на землю также сократился. Так, в районных фондах перераспределения земли, состоящих из вполне плодородных земель, и участки из которых можно получить даже бесплатно (в пределах районных норм) не сокращаются и в некоторые периоды даже растут (Таблица 5). Иначе говоря, земля в большинстве регионов страны — неликвидный ресурс, и значит, не может стать полноценным залогом. Поэтому ипотечный кредит сегодня может развиваться только в некоторых, специфических регионах страны, где уже существует земельный оборот, например, в Московской области (где, кстати, в 1996 году начат эксперимент, по ипотечному кредиту в сельском хозяйстве). Однако территориальное распределение потребности в ипотечном кредите и ликвидных сельскохозяйственных земель не совпадает: основные сельхозпроизводители, как правило, расположены на территориях, где земли имеет низкую ликвидность.

Таблица 5. Динамика региональных фондов перераспределения земель, тыс. га

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

Источник: Данные Аграрного института

3.3 Перспективы развития сельскохозяйственного кредита

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

Кроме того, на становление этой системы большое влияние оказывает государственная политика. Пока государство стремится во всех своих программах непосредственно участвовать в кредитовании сельхозпроизводителей. Мы постарались показать, что такая тактика в основном приводит к обратным результатам. Более целесообразным было бы использование государственных средств не на прямое кредитование села, а на гарантии тем структурам, которые уже начинают работать на рынке сельскохозяйственного кредита.

В частности, товарный кредит или лизинг средств производства для аграрного сектора пока представляет собой сектор высокого риска. Вместо того, чтобы своими параллельными программами составлять конкуренцию (не всегда при этом добросовестную) возникающим в этой области структурам, государству следовало бы предоставить в рамках тех же средств определенные гарантии тем, кто решается кредитовать село.

4 ПРЕДЛОЖЕНИЯ К ФОРМИРОВАНИЮ НОВОЙ СХЕМЫ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО КРЕДИТА В РОССИИ

4.1 Условия, обуславливающие специфику системы сельскохозяйственного кредита в современной России

Проблема финансирования аграрного сектора в России сегодня становится основной проблемой сектора. За годы реформы так и не удалось сформировать сколько-нибудь эффективной государственной политики в этой области, а возникшие формы кредитования являются по большей мере спонтанными приспособлениями сектора к экономической действительности.

Главным обстоятельством, обуславливающим сельскохозяйственный кредит сегодня, на наш взгляд, является огромная накопленная задолженность сельского хозяйства. При блокированных счетах основной части производителей нормальное кредитование сектора невозможно. Это обуславливает распространность всевозможных бартерных операций, теневых сделок в продовольственных цепях. Проблема сельскохозяйственной несостоятельности не является предметом данной работы, поэтому мы не останавливаемся на ее причинах, структуре долгов и путях решения. Однако осознание этого факта необходимо для понимания причин, по которым банковский кредит сегодня идет в обход сельского хозяйства – в смежные отрасли или в административные институты.

Вторым важным обстоятельством современной кредитной ситуации в аграрном секторе является отсутствие массовых сбережений в сельской местности, которые могли бы послужить источником кредитования сектора. Любой банковский кредит в сельское хозяйство сегодня будет связан с перераспределением денежных ресурсов из города в село.

Третье условие формирования кредитной системы в российском аграрном секторе – это низкий кооперативный потенциал населения. Безусловно, отсутствие законодательства по

кредитной кооперации тормозит возможное развитие этой системы в сельской местности. Но при этом необходимо понимать, что и при развитой законодательной базе сельское население не склонно к кооперированию: годы официального коллективизма подорвали в корне свойственную в принципе сельскому населению склонность к коллективным действиям. В этой связи формирование кооперативной системы как основы кредитной системы в секторе вообще в России сегодня весьма проблематично.

Важным обстоятельством при рассмотрении проблемы формирования системы сельского кредита в нашей стране должно стать понимание того факта, что основой сельскохозяйственного производства остаются крупные сельскохозяйственные предприятия. Поэтому большинство форм поддержки сельского кредита, выработанные в развитых и развивающихся странах, ориентированные на мелких производителей, для России не подходят.

При формулировании концепции кредитной системы в сельском хозяйстве России нужно исходить из территориальной рассредоточенности сельскохозяйственных производителей. Во многих регионах степень доступности банковских учреждений для сельских заемщиков очень мала, конкуренции банков практически нет. Это еще один фактор, обуславливающий рост небанковских форм кредитования в сельском хозяйстве России.

За годы реформы были опробованы многие схемы кредитной поддержки сельского хозяйства, но все они оказались неэффективными. Упущено время, накоплен негативный потенциал как в среде производителей, банковских операторов, так и среди бюрократии, причастной к распределению льгот. Кроме того, за эти годы бюджетные возможности страны в поддержке своей системы сельскохозяйственного кредита резко уменьшились.

Все перечисленные обстоятельства не позволяют перенести в Россию ни одну из схем поддержки сельскохозяйствен-

ного кредита, применяемую в развитых, развивающихся или транзитных странах, по крайней мере в их чистом виде.

Тем не менее, в качестве положительного фактора современного развития можно отметить рост кредитования банками реального сектора экономики, спровоцированный кризисом 1998 года. Кредитный поток особенно активно пошел в пищевую промышленность. 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. По некоторым данным, идет рост вложений и непосредственно в сельское хозяйство.

При отмеченном росте в агропродовольственном комплексе появилась возможность привлечь банковский капитал в сельское хозяйство. Для этого нужна целенаправленная государственная политика, не подменяющая собой кредитные институты, но содействующая их привлечению в аграрный сектор.

4.2 Структура сезонного кредита в сельском хозяйстве в ближайшей перспективе

Из анализа мирового опыта развития сельского хозяйства следует, что чем менее развита рыночная экономика в агропродовольственном секторе, тем более развиты небанковские схемы кредитования сельхозпроизводителей. Именно эту тенденцию мы можем наблюдать в современном российском сельском хозяйстве.

Основной формой сезонного кредитования в сельском хозяйстве является товарный кредит, предоставляемый как государством, так и коммерческими институтами. Очевидно, эта тенденция еще сохранится в стране в ближайшей перспективе. Однако необходимо максимально сократить государственное

товарное кредитование. Коммерческий же кредит в сельском хозяйстве будет поддерживаться, во-первых, сохранением банковской картотеки и, во-вторых, неразвитостью сельского банковского кредита. С нивелированием двух последних обстоятельств станет развиваться и банковский сезонный кредит в сельском хозяйстве, но это потребует более длительного времени.

Постепенно формируются лизинговые отношения в сельском хозяйстве. Малейшие тенденции роста в аграрном секторе приведут к приходу на наш рынок сельскохозяйственной техники крупнейших ее производителей в мире, которые начнут развивать и финансовый, и операционный лизинг. Это в значительной мере снимет потребность в среднесрочном банковском кредите сельскому хозяйству.

Рост аграрного производства, а также развитие земельного законодательства приведет к повышению ликвидности земельного ресурса. Это, в свою очередь, приведет к развитию ипотечного кредитования села. Ипотечный кредит, безусловно, – банковский кредит. В подобной ситуации многие коммерческие банки захотят работать с земельной ипотекой, особенно в регионах основного сельскохозяйственного производства.

Таким образом, банковский кредит сельскому хозяйству в ближайшее время не будет подавляющей формой предоставления финансовых ресурсов сельскому хозяйству. Возможный скорый рост в секторе сделает кредитования села привлекательным для общей банковской системы страны, то есть особая система сельскохозяйственного кредита не потребуется. Длительная же задержка восстановления положительных тенденций в сельском хозяйстве снимет потребность в нормальном кредите вообще: село будет нуждаться в социальной помощи, а не кредите в его экономическом смысле слова.

Необходимо отметить, что сегодня в сельском хозяйстве России огромный переизбыток занятых, что ведет к снижению технической эффективности сектора, низким заработным платам, сдерживает эффективную реструктуризацию предприя-

тий. Для снятия данной проблемы нужно формировать несельскохозяйственные рабочие места в сельской местности. Для этого селу нужна система мелкого сельского кредита, практически отсутствующая сегодня. По нашему мнению, единственным решением данной проблемы с точки зрения кредита является формирование системы кредитной кооперации. При этом кредитная кооперация может развиваться не самостоятельно, а на базе банков, уже работающих в сельском хозяйстве. Такую попытку до своего фактического банкротства предпринимал СБС-Агро, пытаясь сформировать сеть мелких кредитных кооперативов под эгидой своих региональных филиалов. Такая идея может привлечь и другие банки: это диверсификация кредитной деятельности, это возможность привлечения сельских депозитов (которые в ряде регионов потенциально велики), это снижение рисков работы в сельской местности.

4.3 Банковский кредит в сельском хозяйстве

Из предыдущего раздела понятно, что банковский кредит в сельском хозяйстве не будет в ближайшее время доминирующим институтом сельскохозяйственного кредита. Тем не менее, нужны целенаправленные усилия по его развитию. Обсудим некоторые возможные программы такой поддержки, обсуждаемые в аграрной среде.

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.

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 создаваться банковская сеть, частично специализирующаяся на АПК. С другой стороны, сельское хозяйство получит льготный кредит в переходных условиях. При этом вся схема кредитования ис-

ключает 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 другие 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.

5. ЛИТЕРАТУРА

1. А.В. Чайнов. Основные идеи и формы организации крестьянской кооперации. М.: Б. и. 1918.
2. Э. Касл, М. Бекер, А. Нелсон. Эффективное фермерское хозяйствование. М.: Агропромиздат. 1991.
3. P.J. Barry, J.A. Hopkin, C.B. Baker. Financial Management in Agriculture. Forth Edition. Danville: IPP. 1988.
4. J.E. Lee at all. Agricultural Finance. Ames: ISU Press. 1986.
5. J. Yaron. Assessing Development Finance Institutions. Washington: World Bank. 1992
6. Е. Серова, Р. Янбых. Кредитование сельского хозяйства в России: состояние и перспективы Вопросы экономики, 1996, №8, Стр.59-73.
7. G. Aschhoff, E. Henningsen. German Cooperative System. Its Hystory, Structure and Strength. Frankfurt am Main: Fritz Knapp Verlag.1996

8. Проблемы финансовой жизнеспособности и банкротства предприятий АПК. Ситизен нетуорк. Ноябрь-декабрь 19966 №2.
9. Российская Федерация. Обзор сельскохозяйственной политики. Париж: ОЭСР. 1997. Гл.4
10. Аграрный сектор США в конце XX века. М.: РИЦ «Пилигрим». 1997.
11. Financing Agriculture into the Twenty-first Century. Ed. by M. Duncan & J. Stam. Colorado: Westview Press. 1998
12. Agricultural Finance and Credit Infrastructure in Transition Economies. Paris:OECD.1999
13. Eu.Serova, R. Yanbykh. State programs of support of agricultural credit in transitional economies. Financing the agribusiness sector. Belgrade: Yugoslav Association of Ag. Economists.1999.Pp. 55-67
14. Е. Серова. Аграрная экономика (учебник). Гл.3. М.: ВШЭ.1999
15. Е. Серова. Влияние приватизации и реорганизации колхозов и совхозов на российское сельское хозяйство В сб.: Реорганизация сельскохозяйственных предприятий: их эффективность и устойчивое развитие М.АПЭ.1999.
16. Материалы ОЭСР разных лет.

Аграрные реформы в странах с переходной экономикой

1 СОДЕРЖАНИЕ АГРАРНЫХ РЕФОРМ В ПОСТСОЦИАЛИСТИЧЕСКИХ СТРАНАХ

Составной частью преобразований в пост-социалистических 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 исключени-

ем Польши и Словении⁵ 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 регулярно принимаемые решения о «совершенствовании 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:

- структурная перестройка сектора, приватизация земли и реорганизация сельскохозяйственных производственных единиц;

⁵ В Польше и Словении все годы социализма сохранялось мелкое частное крестьянское хозяйство как основной сельскохозяйственный производитель.

- 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 одновременно 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.

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

Аграрные страны характеризуются высокой долей сельского хозяйства в ВВП, преобладанием сельского населения в об-

щей 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 пост-социалистических стран к аграрным экономикам можно отнести Албанию, Вьетнам, Китай, Румынию и некоторые другие страны.

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. Таблицу 2). Действительно, низкие технологии в коллективных хозяйствах не создают экономию на масштабе производства, но коллективная форма обуславливает потери 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 занято 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 и 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 реформой и в России с паевой реформой.

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

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

3 РАЗЛИЧНЫЕ СПОСОБЫ ЗЕМЕЛЬНОЙ ПРИВАТИЗАЦИИ РЕОРГАНИЗАЦИИ СЕЛЬХОЗПРЕДПРИЯТИЙ

В большинстве переходных стран эпоха коллективного сельского хозяйства не сопровождалась национализацией земли и продолжалась 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.

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.

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

Несмотря на разнообразие способов распределения земель от крупных хозяйства населению, структура землепользования в пост- социалистических 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 хозяйства⁶, 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

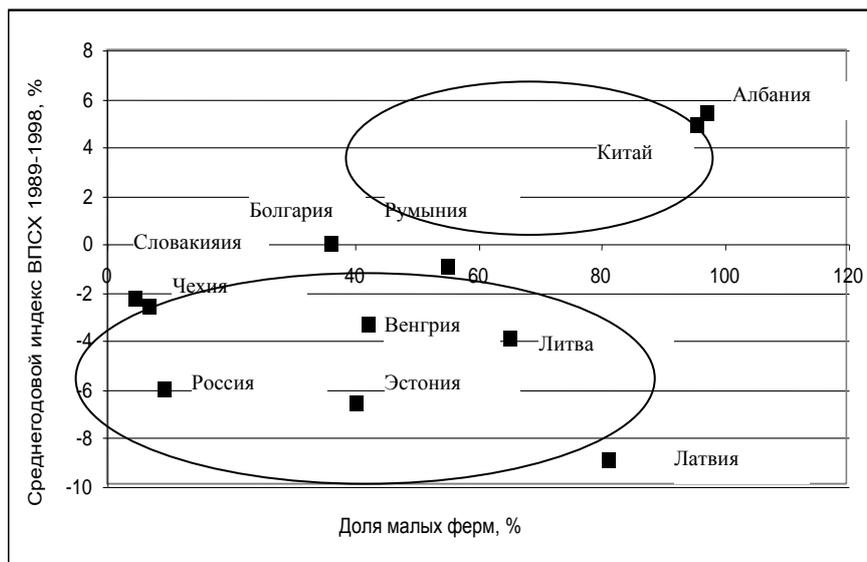
* — до 3 га и 3-100 га; ** — 1997; *** — до 0,5 га; **** — 2200 га

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

На Рисунке 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.

⁶ 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



Однако также ясно видны два кластера стран, в которых эта корреляция присутствует. Эти кластеры показаны на рисунке овалами. Нетрудно заметить, что один кластер представлен странами с аграрным типом экономики, другой – 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).

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.

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

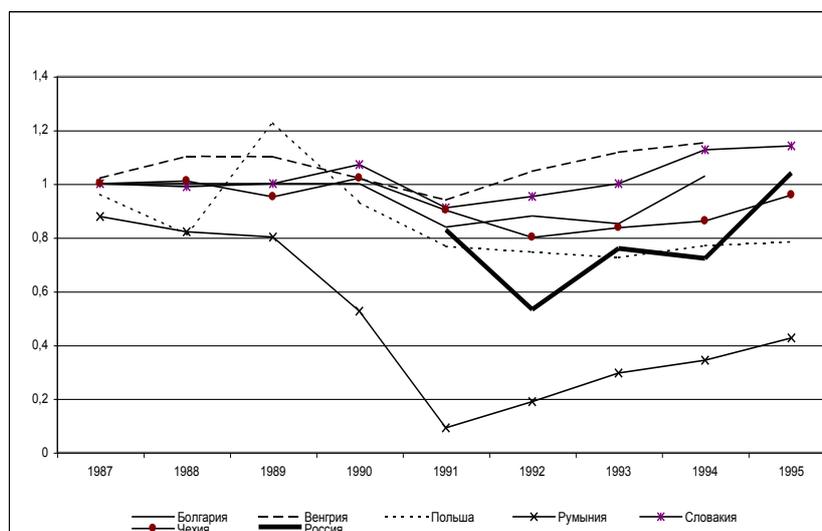
* -1991

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 Госкомстата РФ и Госкомстата СНГ.

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.

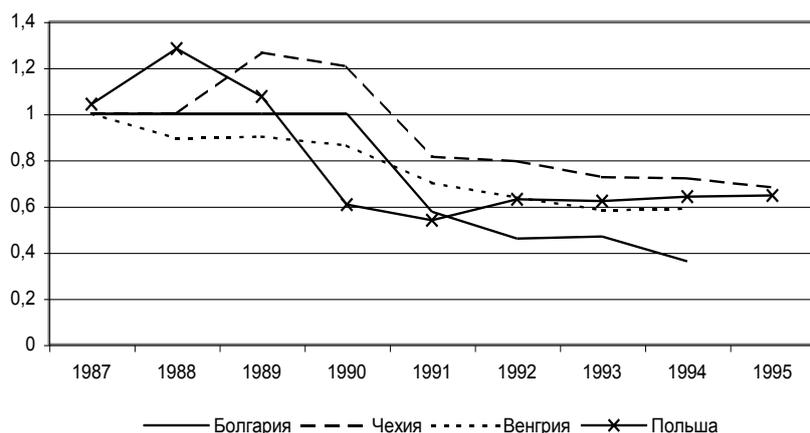
Усугубляло положение и то, что доля сельского хозяйства в конечной розничной, также завышенной в социалистической экономике, цене начала снижаться. Это означало, что снижение первичного покупательского спроса на продовольствие, достигая уровня сельского хозяйства, еще более сокращало производный спрос и соответственно – цену (Рисунок 2).

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.

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.

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.

Кроме того, государство с той или иной скоростью ушло с рынков агропродовольственной продукции. Если в условиях централизованно планируемой экономики государственные агентства закупали и распределяли основную часть 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 пост-социалистических 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 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 массивными закупками занимались региональные власти.

Долгое время после общей либерализации цен государство контролировало цены на большой набор продовольственных товаров в Латвии, Литве, Румынии. Массивный 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, 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. Однако по-прежнему 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 это 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 у себя аналогичную меру

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 цен, 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. Сельскохозяйственные производители также приобрели опыт функционирования в рыночной экономике и более четкое понимание своих интересов, кроме того, они смогли организовать для лоббирования 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 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.

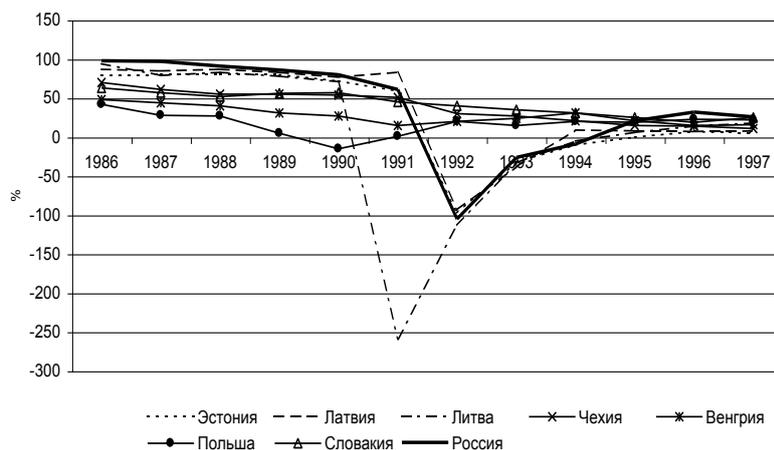
Системы минимальных гарантированных цен начали дополняться полновесными интервенциям на рынках, а также соответствующими внешнеторговыми мерами. Например, Польша в 1993 г. даже ввела на два года переменный импортный тариф.

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/ЭСП требуется очень большой объем информации, которая в условиях переходных экономик 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 Рисунке 3 приведена динамика общих процентных ЭСС для этих стран.

Нетрудно 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.

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.

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-х летнего 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 такими партнерами стали страны- ЕС и Северная Америка, а 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 пока достичь 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.

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 форми-

рование 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 присоединилась 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 пост-социалистических странах в ходе аграрных реформ, скорость проведения преобразований значительно различается 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 продвинутой реформе в той или иной стране.

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).

Из таблицы видно, что первыми в осуществлении реформ идут страны Центральной Европы. Замыкают список страны бывшего СССР. Россия находится в середине списка, разделяя 13-14 места с Румынией. При этом из других стран СНГ впереди нее только Армения и Грузия.

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 развита коммерческая банковская сеть	Умеренная реструктуризация правительственных и общественных институтов
5-6	В основном либерализованные рынки, ограниченные отсутствием конкуренции и некоторым внешнеторговым 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, активный земельный рынок	Полностью приватизированы I и III сферы	Эффективная система кредита в АПК	Эффективные общественные институты, ориентированные на обслуживание частного аграрного производства

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.

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

	А	В	С	Д	Е	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 преимуще-

ственно 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. Контр продуктивно 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 работы 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).

7 СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ АГРОПРОДОВОЛЬСТВЕННОГО СЕКТОРА И ПЕРВООЧЕРЕДНЫЕ ЗАДАЧИ АГРАРНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ

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 секто-

ра 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.

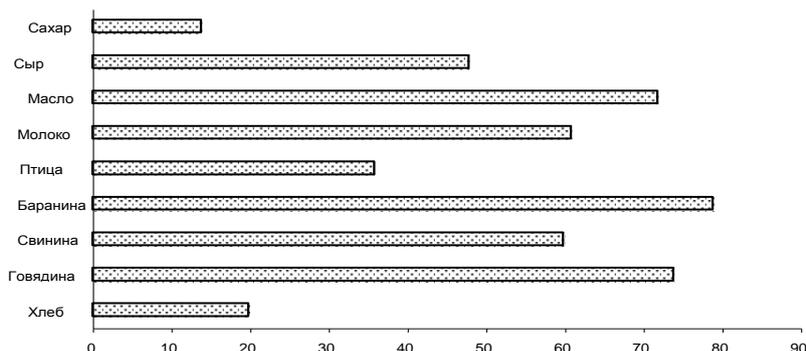
Настоящая работа преследует цель краткого подведения итогов проведенных преобразований в агропродовольственном секторе, анализа сложившейся ситуации в секторе после кризиса 1998 года и предложения на этой основе первоочередных мер для федеральной агропродовольственной политики. Настоящая работа опирается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

7.1 Результаты реформ

7.1.1 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.

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.

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.

В результате сельское хозяйство оказалось зажатым 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 стабили-

зация и продолжающийся спад производства сохранили финансовую проблему сектора до настоящего времени.

Третьей причиной 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 сразу 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 сельхозсырья) 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.

7.1.2 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 сегодня 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.

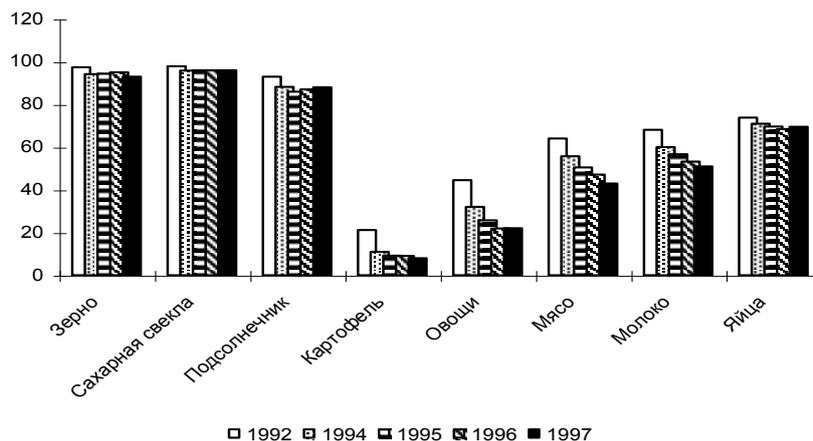
Аграрные реформы также сдерживаются ментальными предубеждениями, накопленными за годы Советской власти, которые не дают развиваться предпринимательской активности в сельской местности. С другой стороны, аграрные реформы сталкиваются с качеством сельского населения, в значительной части неспособного приспособиться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

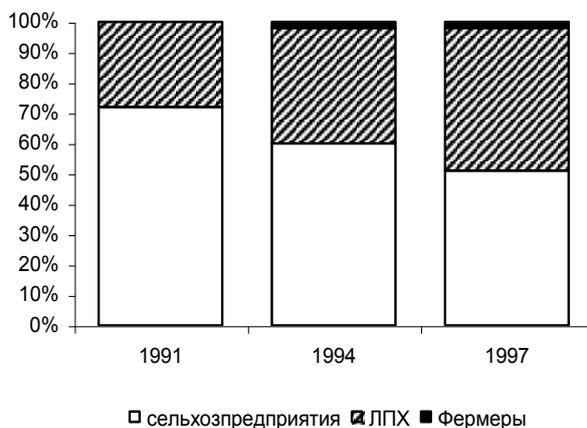
Отмеченные выше трансформации привели к изменениям структуры валового сельскохозяйственного продукта, структуры пользователей земли и занятости в сельском хозяйстве (Рисунки 5-8). Так, доля ЛПХ в валовом продукте сектора достигает почти 50%. После многолетней государственной монополии на землю доля государственных 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, %



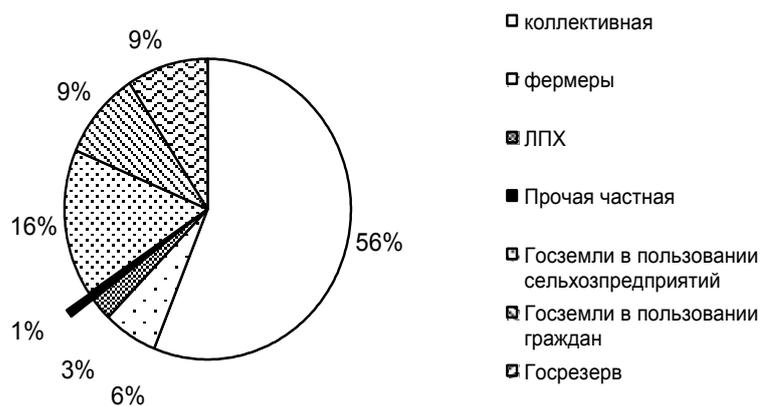
Источник: Данные Госкомстата

Рисунок 7. Структура валового продукта сельского хозяйства по секторам



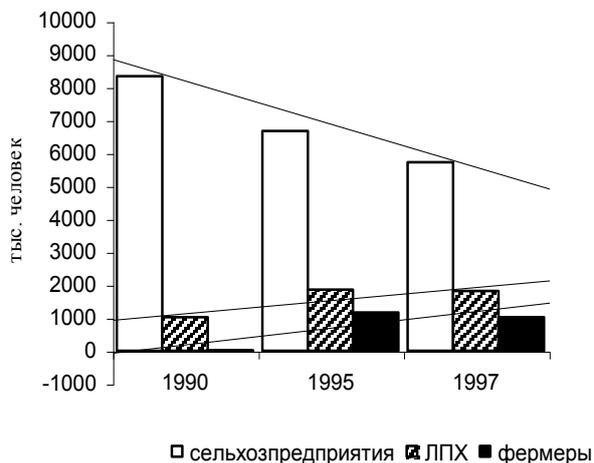
Источник: Данные Госкомстата

Рисунок 8. Структура собственности на сельхозугодия, на 01.01.1998.



Источник: Данные Роскомзема

Рисунок 9. Структура занятости в сельском хозяйстве по секторам



Источник: Данные Госкомстата

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.

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 Госкомстата 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, кре-

дитных), 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 ориентированным 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.

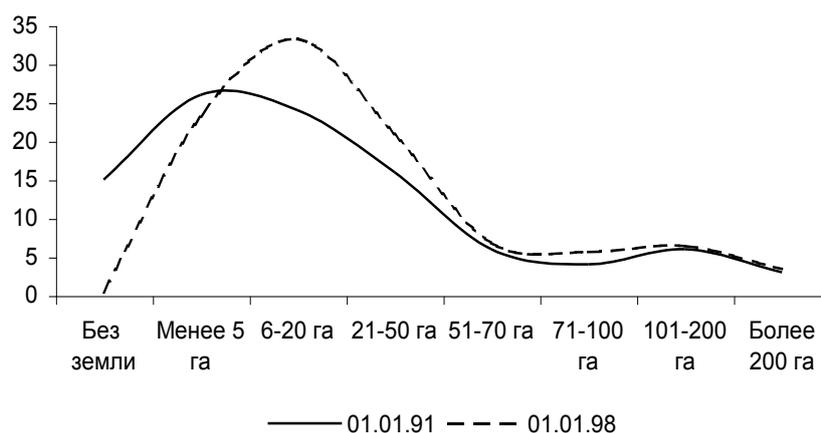
Замедление роста численности фермеров не означает прекращения развития сектора: за годы реформ выросли средние размеры фермерских хозяйств. Особенно это рост был стимулирован принятием президентского указа «О реализации конституционных прав граждан на землю» и началом регистрации контрактов между собственниками 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 полностью не реализован к середине 1998 года только 42% паев было законтрактовано.

Рисунок 10. Распределение фермерских хозяйств по размерам, %



Источник: Данные Госкомстата

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 позд-

нее (Таблица 9), потому что в тот период кредит был доступнее и паритет цен более выгоден для сельхозпроизводителей (все еще поддерживался государственной политикой). Наиболее ярко это видно на примере 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)

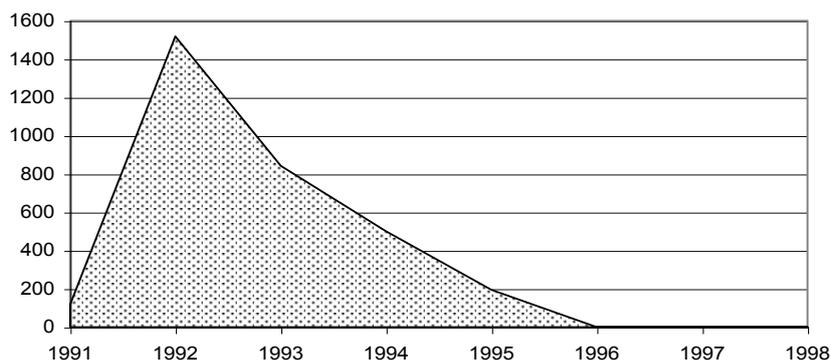
	В среднем	Группа фермеров, образованных:			
		До 1992	1992	I-VI, 1993	VI-XII, 1993
Тракторы	79	121	75	57	29
Грузовые автомобили	42	61	41	31	19
Зерноуборочные комбайны	20	28	20	17	4
Плуги	43	67	42	29	15
Сеялки	35	51	35	28	8

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.

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

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 Госкомстата

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

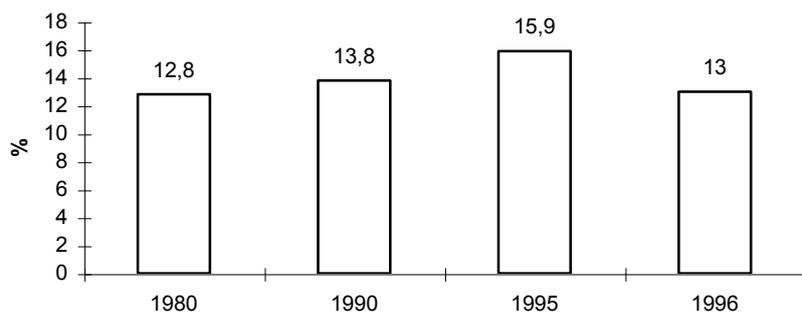
	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Мясо	31	30	52	37	37	37
Молоко	20	20	28	18	18	19
Картофель	27	29	17	12	10	10
Овощи	13	14	12	9	9	9

Источник: Данные Госкомстата

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).

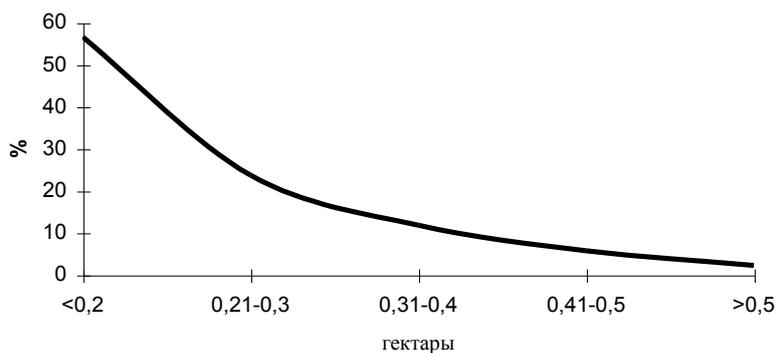
Рисунок 12. Доля денежного дохода от ЛПХ в общем денежном доходе сельских семей



Источник: Данные Госкомстата

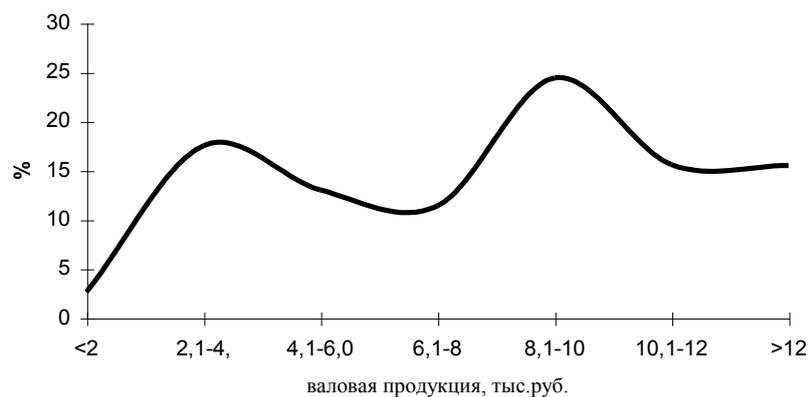
В 1997 году в Ростовской области был проведен опрос 329 сельских домохозяйств. Результаты демонстрируют реальные размеры и роль ЛПХ в российском сельском хозяйстве (Рисунок 13 и Рисунок 14).

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.

7.1.3 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 квазирыночную 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 производства⁷. 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.

⁷ Эффект загибания кривой предложения в СССР был невозможен, так как это эффект существует для семейных ферм, которых в советском сельском хозяйстве не было.

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	
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 под-

солнечник 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 Таблице 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 Таблицы 12 и 13, можно заметить, что корреляция между производственными изменениями и рыночными сигналами изменилась от негативной к позитивной для боль-

шинства продуктов в годы реформ. Незначимый коэффициент корреляции для зерновых в Таблице 13 вызван агрегацией в одном показателе всех видов зерновых⁸. 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,

⁸ Дезагрегированные показатели рентабельности для отдельных видов зерновых не доступны.

что каждый производитель может поставлять свою продукцию не только одному покупателю и не только в одном районе. В советское время это было почти криминалом.

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.

Развитие системы сельскохозяйственного кредита начало обучение сельских руководителей финансовой дисциплине, хотя этот процесс и был прерван кризисом 1998 года. Обследование кредитной практики СБС-Агро в 5 типичных регионах страны показало, что возвратность кредита не зависит от правовой формы сельхозпроизводителя. 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 подо-

рвал только начавшееся становление системы сельскохозяйственного кредита, и наиболее вероятно, что теперь централизованное распределение государственных займов станет вновь единственным способом кредитования сельского хозяйства.

7.1.4 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 областными 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 отменен⁹, 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 региональных 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

⁹ В 1999 году товарный кредит горюче-смазочными материалами на федеральном уровне был восстановлен.

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. Этикомпании, 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 мясомолочном 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 кооперированию¹⁰.

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, не гарантированность 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 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 кон-

¹⁰ При этом нужно отметить, что есть ряд исследований, показывающих определенный рост сбытовых кооперативов населения в сельской местности.

тракты 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 15). 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 15. Использование форвардных контактов 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 организациям	X	0	0	0	0	0

X – используют; 0 – 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 16). Остальные сделки оплачиваются наличными, осуществляются в виде бартера¹¹, 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

¹¹ Товарный кредит рассматривается как одна из форм бартера.

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 операциям, а также для развития собственной переработки сельхозпроизводителями¹² и вертикальной интеграции.

¹² 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.

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 федерального 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 16. 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 рынке¹³:

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.

Частные посредники демонстрируют высокую степень мобильности, так как не связаны с большими основными фондами, объемы операций могут привязываться 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 17).

¹³ Исключение составляет система заготовок Потребсоюза, которая не была атомизирована в ходе приватизации.

Таблица 17. 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 Госкомстата

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 распре-

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

РЫНОК КАПИТАЛА

Сельское хозяйство долгое время являлось одним из наименее привлекательных для капитала секторов. Повидимому, 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?). 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 зарплатам в сельском хозяйстве (самые низкие среди всех секторов российской экономики), что отражает скрытую безработицу, и тормозит реальную реструктуризацию отрасли. 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 предпосыл-

ки 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 вторичная 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 псевдо монополией 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 ассортиментного 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 18. 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 упирается в ограниченность предложения сельскохозяйственного сырья. Это обстоятельство еще более стимулирует вертикальную интеграцию в агропродовольственной цепи, о чем уже говорилось выше.

7.2 ОСОБЕННОСТИ СФОРМИРОВАВШЕЙСЯ АГРАРНОЙ ПОЛИТИКИ

Либерализация потребительских цен и отмена потребительских дотаций на основные продукты в России в 1992 г.

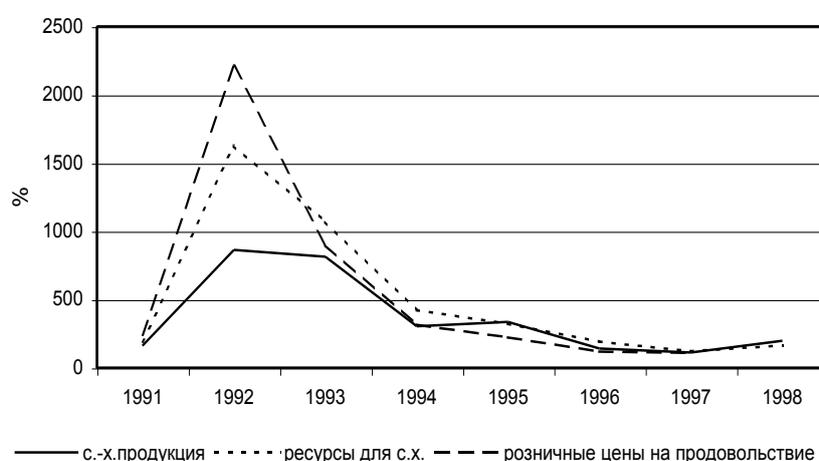
сразу же и закономерно уменьшила платежеспособный спрос населения на продовольствие. Раньше других с кризисом сбыта продукции столкнулся мясомолочный комплекс. Под давлением сельскохозяйственных производителей было принято решение о дотировании животноводческой продукции на уровне первичных производителей. 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 амортизировать для сельскохозяйственных производителей нарастающий ценовой диспаритет.

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 горючего. В 1997-1998 годах сезонное креди-

тование аграрного сектора проводилось за счет внебюджетного специального фонда уполномоченными банками и под одну четверть ставки рефинансирования ЦБР.

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



Источник: Данные Госкомстата соответствующих лет.

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 19. 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	бес- пошл.	5	5	5	5	
семена подсолнечника	1	10	10	10	10	

	с 15.03.94	с 1.07.95	с 15.05.96	с 1.01.97	с 1.02.98	с 27.10.98
Подсолнечное масло	бес- пошл.	15	15, но не ме- нее0,09 ЭКЮ за 1 кг	15, но не ме- нее0,09 ЭКЮ за 1 кг	15, но не ме- нее0,09 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 ме- нее0,02 ЭКЮ за 1 кг	5, но не ме- нее0,02 ЭКЮ за 1 кг	5, но не ме- нее0,02 ЭКЮ за 1 кг	
апельсины, грейпфруты	1	10	5, но не ме- нее0,02 ЭКЮ за 1 кг	5, но не ме- нее0,02 ЭКЮ за 1 кг	5, но не ме- нее0,02 ЭКЮ за 1 кг	
Мандарины	1	5	5, но не ме- нее0,03 ЭКЮ за 1 кг	5, но не ме- нее0,03 ЭКЮ за 1 кг	5, но не ме- нее0,03 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 ЭК Ю за 1 кг	0,2 ЭК Ю за 1 кг	0,2 ЭКЮ за 1 кг	0,1-0,2 ЭКЮ за 1 кг*	0,1-0,2 ЭКЮ за 1 кг*	
Соки	5	10	15, но не ме- нее0,07 ЭКЮ за 1 л	15, но не ме- нее0,07 ЭКЮ за 1 л	15, но не ме- нее0,07 ЭКЮ за 1 л	
Сахар:						
сахар-сырец тростнико- вый, свекловичный	1	1	1	1	1	
сахар белый	20	25	25, но не ме- нее0,07 ЭКЮ за 1 кг	25, но не ме- нее0,07 ЭКЮ за 1 кг	25, но не ме- нее0,07 ЭКЮ за 1 кг	

*-. В зависимости от сезона года.

Источник: Соответствующие нормативные акты

Таблица 20. 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

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.

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 бре-

мени. 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 сопровождались 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 пост-социалистических стран особенностей переходной экономики Россию отличают и свои специ-

фические 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.

7.3 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 недоволено 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 21). Иначе говоря, аграрный истеблишмент весьма недоволен 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) недовольны 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 озабоченности в этом отношении, и если и есть некоторый баланс мнений в этой связи, то он в пользу большей централизации.

Таблица 21. 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 де-

монстрирует 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 ситуации, 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 отношении аграрного истеблишмента к перспективам развития. В противном случае мы столкнемся с ситуацией само оправдывающегося 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 продвинутая часть 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 само реализующимся 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.

7.4 ПОЛОЖЕНИЕ В АГРОПРОДОВОЛЬСТВЕННОМ СЕКТОРЕ В 1999 ГОДУ

Агропродовольственный комплекс России в 1999 году развивался под воздействием кризиса 1998 года и относительно благоприятных погодных условий сезона 1999 года.

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. С другой стороны, падение реальных доходов ограничило спрос населения на эластичные по доходу продукты, в первую очередь, животноводческую продукцию.

Сужение возможностей спекуляций на финансовых рынках и ограничения на вывоз 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, со второй половины года начавший транслироваться непосредственно в сельское хозяйство. При этом не было никаких иных причин для этого роста: ни заметных изменений в аграрной политике, ни роста бюджетной поддержки сектора, ни заметных институциональных изменений. Таким образом, 1999 год подтвердил гипотезу о том, что главным сдерживающим фактором в агропродовольственном секторе является узкий спрос.

Валовой продукт в сельском хозяйстве вырос на 2,4%, при этом растениеводство выросло на 9,0%, животноводство сократилось на 3,7%. Пищевая промышленность выросла на 7,5%.

Сама по себе цифра прироста в сельском хозяйстве мало показательна: в ней значительный вклад погодного фактора, о

чем свидетельствует рост в растениеводстве и продолжающийся спад в животноводстве. Однако в аграрном производстве произошли кардинальные перемены. Во-первых, рост спроса и соответствующий рост реализации привел к значительному улучшению финансового положения сельскохозяйственных предприятий. Во-вторых, рост денежных поступлений в сельское хозяйство инициировал рост спроса на сельскохозяйственную технику и минеральные удобрения. Иными словами, тренд декапитализации отрасли повернул вспять. В-третьих, начался рост продуктивности в отрасли: выросли надои на корову, яйценоскость кур, сократился падеж скота. Рост денежных поступлений в отрасль – залог сокращения бартерного оборота (во всех его проявлениях) и, значит, — дальнейшего улучшения финансового положения предприятий, ибо натуральные обмены, как правило, осуществляются не в пользу сельхозпроизводителей.

Вторым заметным трендом послекризисного развития стало расширение сельскохозяйственного производства в хозяйствах населения. По сравнению с 1998 годом в хозяйствах населения расширились посевы картофеля и овощей, выросло производство мяса и молока. 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 со-

хранилось 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.

7.4.1 Производство

СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО

По официальным данным произошло заметное сокращение общих посевных площадей – более чем на 4%. Основной вклад в это сокращение внесло уменьшение посевов под зерновыми культурами, особенно пшеницей (Таблица 22).

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 контрактовать отечественных производителей сахарной свеклы.

Таблица 22. Посевные площади под важнейшими сельскохозяйственными культурами в России, в тыс. га.

	1992	1996	1997	1998	1999	1999 в % к 1998	1999 в % к 1992
Вся посевная площадь	114,6	99,6	96,6	91,6	87,9	95,96	76,7
Зерновые культуры	61,9	53,4	53,6	50,7	46,8	92,3	75,6
в том числе пшеница	24,3	25,7	26,1	26,0	23,0	88,5	94,7
Подсолнечник	2,9	3,9	3,6	4,2	5,5	130,95	189,7
Сахарная свекла	1,4	1,1	0,9	0,8	0,9	112,5	64,3
Лен-долгунец	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	100	33,3
Картофель	3,4	3,4	3,4	3,4	3,3	96,5	97,1
Овощи	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	114,3	114,3
Кормовые культуры	42,5	35,6	33,3	30,1	29,4	97,7	69,2

Источник: Данные Госкомстата.

Несмотря на сокращение посевных площадей, производство основных культур выросло по сравнению с предыдущим сезоном (Таблица 23). В силу погодного фактора почти по всем культурам наблюдался рост урожайности. Продолжается наращивание производства подсолнечника и овощей – получены рекордные для России урожаи этих культур.

Спад производства зерновых происходит главным образом за счет кормовых культур. В структуре производства зерна заметно увеличилась суммарная доля пшеницы, ржи, крупяных.

Таблица 23. Валовой сбор важнейших сельскохозяйственных культур в России, млн. тонн

	1986-90	1992	1997	1998	1999	1999 в % к 1998	1999 в % к 1986-90
Зерно (в весе после доработки)	104,3	106,9	88,6	47,8	54,7	114,4	52,4
в том числе пшеница	43,5	46,2	44,3	27,0	31,0	114,8	71,3
Сахарная свекла	33,2	25,5	13,9	10,8	15,2	140,7	45,8
Подсолнечник	3,1	3,1	2,8	3,0	4,2	140,0	135,5
Картофель	35,9	38,3	37	31,3	31,2	99,7	86,9
Овощи	11,2	10,0	11,1	10,5	12,3	117,1	109,8

Источник: Данные Госкомстата.

В истекшем году продолжилось сокращение поголовья всех видов скота, за исключением свиней и птицы (Таблица 24). Показательно, что рост поголовья свиней и птицы происходит на крупных, промышленного типа предприятиях.

Таблица 24. поголовье животных во всех категориях хозяйств, на 1.01, млн голов

	1996	1997	1998	1999	2000	1999 в % к 1998
Крупный рогатый скот	39,7	35,1	31,5	28,5	27,5	96,5
в т.ч. коровы	17,4	15,9	14,5	13,5	12,9	95,6
Свиньи	22,6	19,1	17,3	17,2	18,3	106,4
Овцы и козы	28,0	22,8	18,8	15,6	14	89,8

Источник: Данные Госкомстата.

В производстве мяса растет доля свинины и птицы, то есть подотраслей, наиболее быстро реагирующих на рыночную конъюнктуру, а также зависящих от зернового корма. Производство мяса птицы выросло на 10%. Годовое производство свинины не выросло, но существенное увеличение поголовья означает скорый рост и в производстве. Второй год растет производство яиц. В 1999 году Россия восстановила производство яиц на уровне примерно 1995 года, мяса птицы — на уровне 1994 года.

Поголовье КРС продолжает сокращаться. Но уже с октября 1999 года начался рост в производстве молока. Насколько устойчив этот рост покажет динамика начала 2000 года.

Таблица 25. Производство основных видов животноводческой продукции в хозяйствах всех категорий, млн т

	1998	1999	1999 в % к 1998
Мясо (скот и птица на убой в убойной массе)	7,4	6,9	93,2
в том числе			
КРС	3,8	3,5	92,1
Свиньи	2,0	1,9	95,0
Птица	1,0	1,1	110,0
Овцы и козы	0,4	0,4	100,0
Молоко	33,2	32,1	96,7
Яйца млрд. шт.	32,6	33,3	102,1

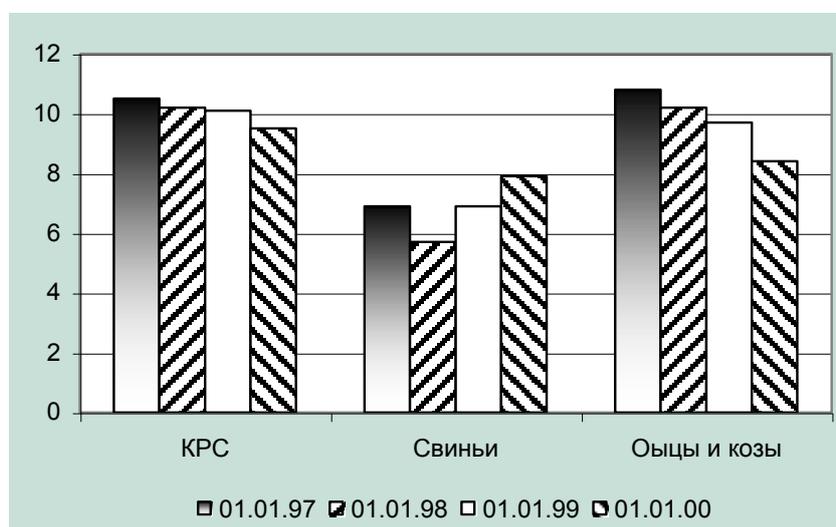
Источник: Данные Госкомстата.

Важной особенностью наметившегося роста в аграрном производстве является улучшение интенсивных факторов. Так, в растениеводстве произошло увеличение применения минеральных удобрений: продажа минеральных удобрений на оптовом

рынке увеличилась на 22,5% при сокращении их экспорта. Увеличились закупки сельхозтехники сельхозпроизводителями.

В животноводстве растут показатели продуктивности животных. По сравнению с 1998 годом в сельхозпредприятиях сократились показатели падежа всех видов скота, надои на корову выросли на 2,3%, яйценоскость кур – на 5,5%, выход приплода увеличился на 3,5-6,3% в зависимости от типа скота.

Рисунок 17. Численность животных в хозяйствах населения (млн. гол.)

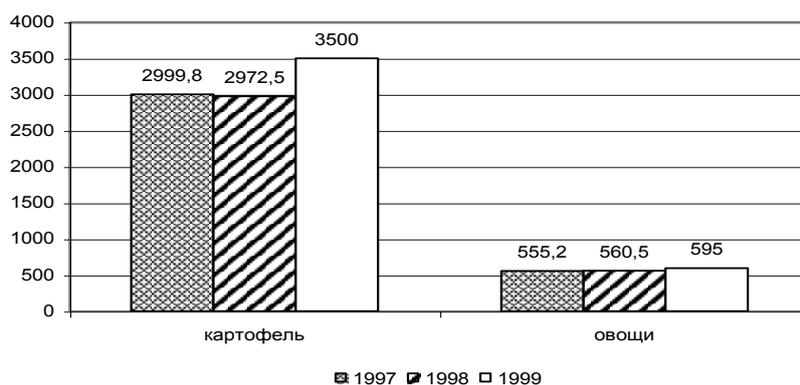


Источник: Данные Госкомстата

После кризиса августа 1998 года альтернативные издержки труда в стране заметно выросли. Как всегда, это привело к росту производства продовольствия в хозяйствах населения. В частности выросло поголовье свиней в хозяйствах населения (Рисунок 17), увеличились посевы картофеля и овощей (Рисунок 18). Соответственно выросла доля хозяйств населения в сельскохозяйственном производстве в целом. Однако абсолютный размер производства животноводческой продукции в ЛПХ не вырос (Рисунок 19). Физический объем валовой продукции в ЛПХ увеличивается в периоды роста социально-экономической

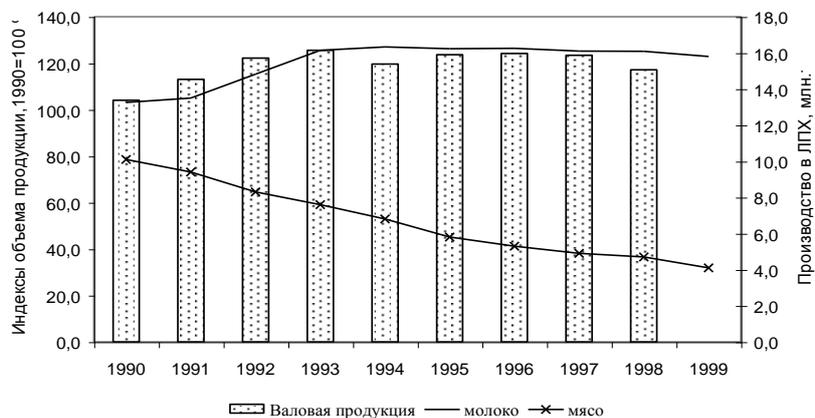
нестабильности и падает при первых же признаках стабилизации, что только подтверждает его подсобный характер.

Рисунок 18. Посевы картофеля и овощей в хозяйствах населения (тыс.га)



Источник: Данные Госкомстата

Рисунок 19. Индексы физического объема валовой продукции и производство мяса и молока в хозяйствах населения



Источник: Данные Госкомстата

ПРОИЗВОДСТВО РЕСУРСОВ ДЛЯ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

Рост производства и реализации в сельском хозяйстве привел к росту платежеспособного спроса сельхозпроизводителей на основные ресурсы. Только за счет этого фактора, без каких-либо дополнительных государственных программ в этой области достигнут заметный рост в тракторном и сельхозмашиностроении, в производстве минеральных удобрений и химических средств защиты растений, белково-витаминных добавок (Таблица 26). При этом рост производства основных ресурсов превышает средние темпы роста в промышленности (108%). В абсолютном исчислении производство остается все еще очень низким, но сам тренд позволяет надеяться на медленное восстановление производственного потенциала сельхозпроизводителей.

Таблица 26. Динамика объема выпуска средств производства для сельского хозяйства

	1998 в % к 1997	1999 в % к 1998
Минеральные удобрения	97,5	122,88
Средства защиты растений	45,7	161,4
Тракторы	79,0	156,9
Зерноуборочные комбайны	44,9	186,4
Тракторные косилки	79,0	114,2
Тракторные плуги	15,2	107,5
Тракторные сеялки	16,7	210,0
Белково-витаминные добавки	33,0	220,0

Источник: Данные Госкомстата.

Помимо закупок ресурсов у отечественных производителей сельское хозяйство закупало импортную технику. Объемы импортных поставок сельхозтехники и оборудования для молочного подкомплекса выросли за 9 месяцев в денежном выражении соответственно на 41 и 69%.

Кроме того, в счет задолженности Белоруссии за газ в 1999 году российскому сельскому хозяйству было поставлено техники на 2,46 млрд. рублей. Таким образом, рост технической оснащенности в сельском хозяйстве в прошедшем году еще выше, чем об этом можно судить по росту отечественного производства сельхозтехники.

ПИЩЕВАЯ ПРОМЫШЛЕННОСТЬ

Падение продовольственного импорта создало возможность для отечественных производителей увеличить их долю на внутреннем продовольственном рынке и соответственно увеличить объем производства. В 1998-1999 годах пищевая промышленность демонстрировала довольно высокие темпы роста (Таблица 27). Падение продолжается в мясной промышленности. Это связано с тем, что эта подотрасль продолжает зависеть от импортного сырья¹⁴. Кроме того, падение реальных доходов населения снижает спрос, прежде всего, на животноводческие продукты. Таким образом, мясное производство оказалось зажатым между снижением импорта ресурсов и покупательского спроса.

Молочная промышленность в первом полугодии также продолжала зависеть от импортного сырья и страдала от падения спроса населения. Однако эластичность потребления молочной продукции несколько ниже эластичности мясной продукции. Поэтому начавшийся во второй половине года рост реальных доходов населения привел к увеличению эффективного спроса на молочную продукцию. Молочная промышленность с августа начала демонстрировать рост, а с октября, как уже отмечено выше, начался рост в производстве молока в сельском хозяйстве. Эта динамика наглядно показала, во-первых, что импульс роста в сельское хозяйство приходит от пищевой промышленности, а к той, в свою очередь, — от роста спроса населения. Во-вторых, продемонстрирована довольно высокая реактивность сельского хозяйства на рост спроса.

¹⁴ 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 мясомолочной промышленности были меньше темпов сокращения обеспеченности отечественным сырьем, говорит о том, что поставки сырья на переработку обеспечивались за счет импорта.

Таблица 27. Динамика производства основных продуктов питания, млн т.

	1985	1990	1998	1999	1999 в % к 1998	1999 в % к 1985	1999 в % к 1990
Мясо	5334	6629	1336	1072	80,2	20,1	16,2
Колбасные изделия	1944	2283	1113	944	88,5	48,6	41,3
Животное масло	721	833	276	258	93,5	35,8	31,0
Цельномолочная продукция	17,9	20,8	5,6	5,45	97,3	30,4	26,2
Масла растительные, тыс. тонн	775	1159	782	845	108,1	109,0	72,9
Сахар-песок, тыс. тонн	3642	3758	4812	6781	140,9	186,2	180,4
Мука	22,5	20,7	12	12,2	101,7	54,2	58,9
Крупа	2600	2900	1089	868	79,7	33,4	29,9
Макаронные изделия, тыс. тонн	946	1038	554	679	122,5	71,8	65,4
Маргариновая продукция	822	808	185	377	158,1	45,9	46,7
Мясные консервы, млн. усл. Банок	7057	8202	344	490	154,5	6,9	6,0

Источник: Данные Госкомстата.

В июне темпы роста в ряде подотраслей пищевой промышленности увеличились. Если бы рост в пищевой промышленности был связан только с импортозамещением, то он 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.

В целом рост производства основных продуктов питания пока еще очень незначителен в абсолютном исчислении и далеко не достигает предреформенного уровня. В тоже время обращает на себя динамика производства растительного масла и сахара. Россия всегда половину потребляемого сахара завозила (в основном с Украины). Сегодня страна почти полностью обеспечивает себя сахаром собственного производства (по сравнению с предреформенным уровнем производство выросло в 1,8 раз). В то же время производство собственной свеклы составляет менее половины объемов 1986-1990 годов, хотя и заметно подросло в прошлом сезоне. Это говорит о том, что Рос-

сия производит сахар преимущественно из завозного сырца. Это стремление загрузить любой ценой собственную сахарную промышленность при отсутствии усилий по развитию сырьевой базы в стране вряд ли целесообразно.

Диаметрально противоположная ситуация с производством растительного масла. Производство подсолнечника увеличилось за годы реформ более, чем на треть, но выпуск растительного масла вырос только на 10% (а майонеза – даже сократилось). Это следствие массового экспорта этой культуры при неразвитости собственной переработки.

Обращает на себя внимание резкий рост производства макаронных изделий, муки, круп, хлеба и хлебобулочных изделий. При сокращении импорта зерна и муки такой рост может происходить только при стабильной поставке отечественного сырья. Это означает, что дефицит зерна 1998-99 годов был весьма преувеличен.

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 45,3% (без объектов малого предпринимательства) при среднем росте инвестиций в экономке в 2,4%. 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.

7.4.2. Финансовое положение сельхозпроизводителей

Рост реализации сельхозпродукции и улучшение паритета цен резко изменили финансовое положение сельхозпроизводителей. Без заметного увеличения государственной поддержки

или изменения пресловутого паритета цен в сельском хозяйстве резко увеличились число прибыльных хозяйств и рентабельность сектора в целом.

Цены на реализованную сельхозпродукцию в 1999 году выросли в 1,91 раза в то время как цены на средства производства промышленного происхождения подорожали в 1,58 раза¹⁵. Цены в пищевой промышленности выросли в 1,63 раза.

Как и предполагалось, импортозамещающие тренды 1998-1999 года привели к росту рентабельности сельскохозяйственного производств. На 1 октября 1998 года в России чуть более 87% сельхозпредприятий были убыточными, на ту же дату 1999 года эта доля упала до 52%. Если за 9 месяцев 1998 года реализация сельхозпродукции была убыточна (убыточность составила 21,7%), то за 9 месяцев 1999 года реализация стала прибыльной с рентабельностью более 14%. Если принять во внимание, что в сельском хозяйстве уже несколько лет подряд амортизация начисляется, но не используется по назначению, хотя и увеличивает затраты, то фактическая рентабельность будет превышать 20%.

Объем реализации в денежном выражении вырос почти в два раза (193,3%) при индексе цен на сельскохозяйственную продукцию 163,2% (за три квартала 1999 года), то есть реализация в физическом выражении возросла примерно на 30%. Главным источником этого роста стало увеличение внутреннего спроса за счет сокращения импорта агропродовольственной продукции.

Анализ бухгалтерской отчетности сельскохозяйственных предприятий показывает, что доля бартера в общем объеме реализации превышает 50%. Если сравнить поступление денежной выручки от реализации товаров, продукции, работ и услуг и общую сумму реализации сельскохозяйственной продукции, в которой уже учтены не денежные операции, то доля бартера выросла с 30% в 1995 году до 55% в 1998 году (Таблица 28).

¹⁵ Авторы пока не располагают официальными данными по росту цен на приобретенные сельским хозяйством средства производства.

Рост денежной выручки от реализации в 1999 году может также означать и заметное снижение бартера (промышленность демонстрирует такую тенденцию¹⁶).

Таблица 28. Расчет доли бартерных операций в сельском хозяйстве

	1995	1996	1997	1998
Поступление денежных средств от реализации (1)	41,2	39,2	38,8	40,8
Реализация (2)	59,1	81,6	90,1	90,1
Доля бартера в реализации [(2-1)/2]	30,29	51,96	56,94	54,72

Источник: Рассчитано по данным Годовых отчетов сельхозпредприятий

Более чем в два раза выросли за год денежные средства на счетах сельхозпредприятий. Учитывая значительный и возрастающий со временем теневой оборот в аграрном секторе, то денежные поступления хозяйств еще более значимы. Это означает, что потребность в сезонном кредите сельхозпроизводителей в следующем сезоне будет ниже, всевозможные товарные кредиты в АПК будут применяться в меньшем объеме и, при прочих равных условиях, должно положительно сказаться и на финансовых результатах следующего года. Как мы уже неоднократно отмечали, в бартерных сделках, при товарных кредитах, взаимозачетах соотношения цен, как правило, устанавливаются не в пользу сельского хозяйства, и это приводит к неоправданному изъятию ресурсов из сельского хозяйства. Наличие денежных средств у хозяйств позволит им избегать таких невыгодных сделок в предстоящем сезоне.

Позитивна тенденция изменений кредиторской и дебиторской задолженности сельхозпредприятий: к 1 октября годовой темп роста кредиторской задолженности в два раза ниже прироста дебиторской задолженности. При этом в дебиторской задолженности наиболее быстро растет задолженность покупате-

¹⁶ См. Экономико-политическая ситуация в России. Август, 1999 года. ИЭПП. Стр. 22; Российский экономический барометр, №4, 1999, стр. 65

лей, что естественно при росте объемов реализации. Сальдо кредиторской и дебиторской задолженности выросло на 120% (при индексе потребительских цен в 136%).

Тем не менее, несмотря на рост денежных поступлений в сельское хозяйство, величина кредиторской задолженности остается очень большой более 150 млрд. рублей при чистом результате всей отрасли за год около 6 млрд. рублей.

Новым в финансовом положении сельского хозяйства стал рост его инвестиционной привлекательности, причем растут, прежде всего, иностранные инвестиции (Таблица 29).

Таблица 29. Общий объем инвестиций в основной капитал и иностранные валютные инвестиции в сельское хозяйство

	1996		1997		1998		1999
	1 полугодие	год	1 полугодие	год	1 полугодие	год	1 полугодие
<i>Общий объем инвестиций, млрд. руб.</i>							
Всего	2,6	11,8	2,3	10,3	2,8	10,4	5,2
<i>Иностранные инвестиции, млн. долл. США</i>							
Всего	2,4	3,7	3,7	5,5	1,5	4,2	8,6
в т.ч. прямые	2	3,3	3,7	5,2	1,4	3,6	6,3
В % от общего объема инвестиций в экономику	0,12	0,06	0,06	0,05	0,02	0,04	0,24
В % от общего объема прямых инвестиций в экономику	0,36	0,16	0,17	0,13	0,14	0,17	0,34

Источник: Экономический журнал ВШЭ. Т.3, №4, 1999. Стр.631, 633.

7.4.3 Рынки

ВНУТРЕННИЕ РЫНКИ ОТДЕЛЬНЫХ СЕЛЬХОЗПРОДУКТОВ

Ситуация на рынках сельскохозяйственной продукции определялась прежде всего ростом спроса на основные виды продуктов и соответствующим ростом закупочных цен. Вторым фактором стало сокращения спроса населения на наиболее дорогостоящую продукцию и расширение – на дешевые виды

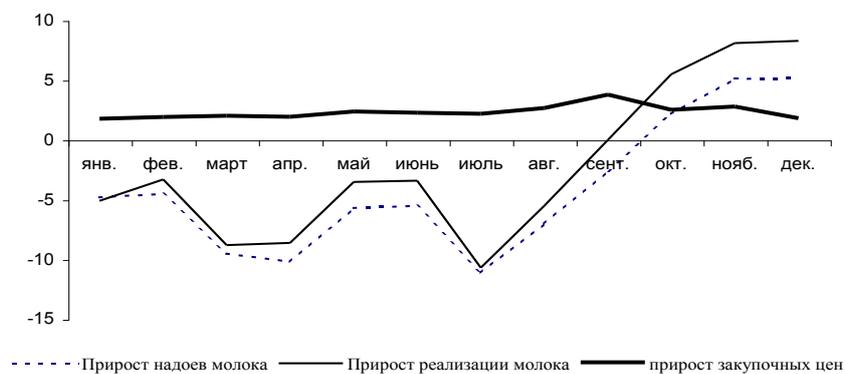
продовольствия. Наконец, важную роль играло, как и прежде, регулирование рынков региональными администрациями.

Дефицит зерна на внутреннем рынке, сложившийся в силу неурожая прошлого года, как и межрегиональные торговые барьеры на этом рынке, привели к резкому росту цен на этот продукт. Закупочные цены на зерно выросли более чем на все другие аграрные товары – почти в 2,6 раза (при индексе инфляции в 136%). Это происходило на фоне наиболее низких зерновых цен на мировом. Гуманитарные поставки зерна не оказали заметного воздействия на цены, но они изменили структуру зернового экспорта России: если в 1998 году страна стала нетто-экспортером пшеницы, то запреты на вывоз продукции, получаемой по гуманитарной помощи в 1999 году, привели к росту экспорта пшеничной муки. Растущий экспорт муки стал также одним из факторов роста рублевых цен на зерно.

Интересная ситуация сложилась на рынке крупяных культур. На их дефицит 1998 года производители ответили значительным увеличением производства: валовой сбор проса вырос в 2 раза, гречихи – на 24% риса – на 8%. Рост предложения крупяных культур, однако, не сопровождался соответственным увеличением выпуска круп перерабатывающей промышленностью. Рост производства крупяных культур при одновременном сокращении выпуска круп пищевой промышленностью можно объяснить двумя причинами: либо тем, что сельхозпроизводители хранят полученное зерно и не пускают его на рынок в ожидании более благоприятных цен, либо тем, что они сами занимаются переработкой с последующей реализацией готовой продукции на рынке. Второго предположение подтверждают данные о наращивании мощностей по переработке круп. В прошлом году ввод в действие мощностей по производству круп увеличился более чем в 6 раз. Таким образом, спад промышленного производства круп компенсировался ростом предложения готовых круп самими сельскохозяйственными производителями. Стремление производителей сбывать готовый продукт свидетельствует о незрелости рынков.

В молочном подкомплексе в течение всего года динамика реализации молока была лучше динамики производства. Наблюдавшегося слабого роста закупочных цен на молоко было достаточно для выхода реализации из теневого оборота: производителям молока стало выгодно поставлять свою продукцию на молочные предприятия, а не сбывать ее самостоятельно. Начавшийся в августе рост молочной промышленности и соответствующий всплеск закупочных цен привел к росту и производства и реализации (Рисунок 20). Рост поставок сырья в молочную промышленность произошел, с одной стороны, за счет роста продуктивности коров, с другой стороны – за счет опережающего роста реализации над объемами производства. Однако дальнейший рост производства молока в сельском хозяйстве будет сдерживаться технологическими причинами (невозможностью быстрого увеличения поголовья дойного стада) и относительно низкой обеспеченностью кормами. Рост импорта в этот момент может прервать наметившуюся позитивную тенденцию в молочном подкомплексе.

Рисунок 20. Динамика цен, надоев и объемов реализации молока 1999 году, 1999 в %к 1998

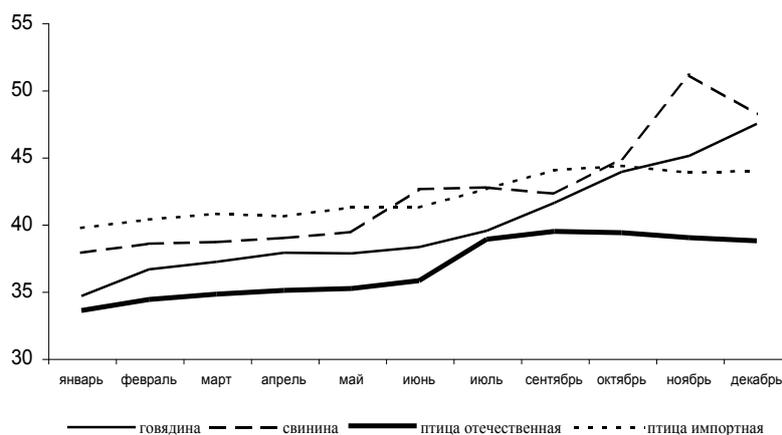


Источник: Оперативная информация по надоям и реализации молока, <http://94.58.47.62>

В мясном подкомплексе сокращение импорта, а также рост закупочных цен на мясо КРС и свинину в начале года оказались

недостаточными для обеспечения роста производства. Во-первых, рост производства мяса КРС имеет естественный технологический лаг. Во-вторых, спрос на мясо (особенно говядину) был ограничен сокращением платежеспособного спроса населения. В-третьих, возросли поставки мяса сельскохозяйственными производителями по альтернативным каналам сбыта. В 1999 году 65,1% скота и птицы реализовались сельхозпроизводителями не перерабатывающим предприятиям (в 1998 году – 60,7%), а в это реализации значителен удельный вес теневого оборота. В результате спрос мясной промышленности на сырье стал вновь удовлетворяться импортом, который почти восстановился после кризиса 1998 года.

Рисунок 21. Динамика розничных цен на отдельные виды мяса, в руб за кг



Источник: Оперативная информация МСХП; Социально-экономическое положение, Росстат, за соответствующие месяцы 1999 г.

Наиболее благоприятная ситуация сложилась в птицеводстве, которое смогло частично реализовать сложившиеся в результате кризиса абсолютные конкурентные преимущества. Во-первых, изменение курса рубля резко сократило импортные поставки мяса птицы на конечный потребительский рынок. Во-вторых, наращивание производства отечественной птицы началось еще

до кризиса, поэтому инвестиции, сделанные в отечественное производство к моменту кризиса уже давали отдачу.

В результате цены на отечественную птицу на протяжении всего года оказывались значительно ниже цен на импортную птицу. В-третьих, достаточное предложение кормового зерна и белковых компонентов для кормов явились дополнительным стимулом для наращивания отечественного производства, учитывая короткий производственный цикл птицы (3-4 месяца). Наконец, розничные цены на мясо птицы на внутреннем рынке оставались значительно ниже цен на свинину и говядину, что в ситуации сокращения потребления мясопродуктов в целом, переместило спрос в пользу более дешевых источников животного белка.

ПРОДОВОЛЬСТВЕННЫЙ РЫНОК

Во второй половине 1999 г. отмечается рост реальных доходов населения, и как следствие, рост спроса на продовольствие. Последний, во-первых, явился дополнительным стимулом для роста пищевой промышленности в целом, а во-вторых, поскольку рост производства в сельском хозяйстве был недостаточным для удовлетворения спроса промышленности на сырье, со второй половины года происходит и увеличению импортных поставок продовольствия, а не только импортного сырья.

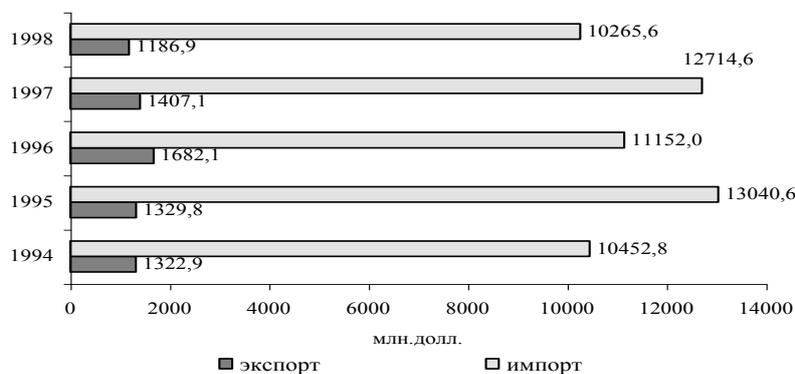
И все же, несмотря на явное оживление, происходившее на продовольственных рынках в прошлом году, основополагающим фактором, повлиявшим на положение в продовольственном комплексе, было падение потребительского спроса и изменение его структуры. Реальные доходы населения не поднялись до уровня 1998 года (оказались примерно на 15% ниже), хотя с середины года (примерно на 25% ниже уровня 1998 г.) отставание было в значительной мере компенсировано. Падение спроса проявилось и в сокращении товарооборота розничной торговли продовольствием, который сократился на 8.4% по сравнению с 1998 годом. Сокращение товарооборота происходило при одновременном некотором падении товарных запасов в организациях розничной торговли в 1-ой половине 1999 г., хотя к концу года уровень запасов превысил

показатель 1998 г. Наконец, свидетельством ухудшения положения на потребительском рынке является отмечавшийся сдвиг в структуре формирования розничного товарооборота. По сравнению с прошлым годом в 1999 году увеличились покупки продовольствия на оптово-розничных рынках и в продовольственных палатках, при одновременном сокращении доли покупок в крупных и средних организациях торговли. Кроме того, возросла склонность населения к самообеспечению продуктами питания за счет подсобного производства.

ВНЕШНЯЯ АГРОПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ ТОРГОВЛЯ

Финансовый кризис августа 1998 года существенно изменил динамику агропродовольственной торговли России. В прошедшем году стоимостные объемы экспорта и импорта агропродовольственной продукции были самыми низкими за последние пять лет (Рисунок 22). По сравнению с 1997 годов в 1998 году импорт сельскохозяйственной продукции и продовольствия в стоимостном выражении сократился на 19%, а экспорт — на 16%.

Рисунок 22. Динамика внешней торговли России сельхозпродукцией и продовольствием в 1994-1998 гг.



Источник: Таможенная статистика внешней торговли РФ.

В 1998 году произошло сокращение объемов внешней торговли практически по всем товарным группам. Поэтому доля продовольственных товаров в экспорте и импорте осталась на

уровне 1997 года и составила соответственно 1,8 и 26,3%,. Однако из-за более быстрого падения агропродовольственного импорта по сравнению с экспортом сальдо торгового баланса по агропродовольственной группе увеличилось на 2228,8 млн. долл. Хотя по-прежнему осталось отрицательным.

Из-за снижения мировых цен на сельскохозяйственную продукцию стоимостной объем российского агропродовольственного экспорта упал, хотя экспорт товаров за рубеж в физическом выражении вырос (Таблица 30).

Таблица 30. 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.

Таблица 31. 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 подсолнечное, сафлоровое или хлопковое	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.

Финансовый кризис вызвал резкое снижение российского импорта по важнейшим видам агропродовольственной продукции (Таблица 31).

В 1999 году продолжились тенденции предыдущего года. В январе-сентябре 1999 г. экспорт сельскохозяйственной продукции и продовольствия в стоимостном выражении был ниже показателя за соответствующий период прошлого года на 36%, а импорт – на 40%.

Рисунок 23. Изменение экспорта некоторых видов сельхозпродукции и продовольствия в январе-сентябре 1999 г. по сравнению с январем-сентябрем 1998 г.



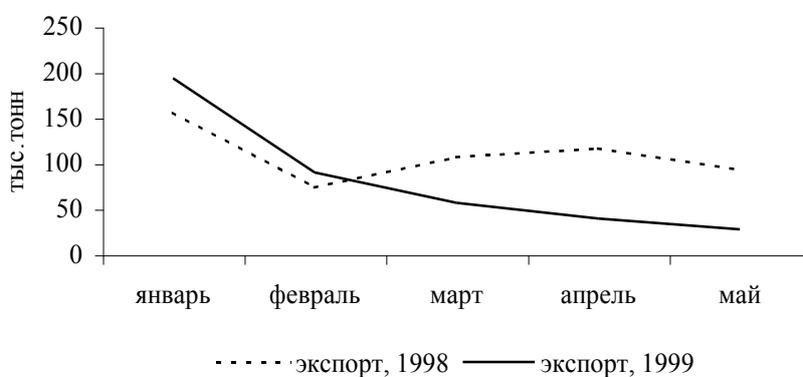
Источник: Таможенная статистика внешней торговли РФ.

Высказанное нами ранее предположение о том, что девальвация рубля в силу узкого ассортимента экспортной продукции и ограниченного внутреннего производства не приведет к значительному расширению экспортных поставок за рубеж, подтверждают данные, представленные на Рисунке 22. Дополнительными причинами, сдерживающими рост агропродовольственного экспорта, были введенные в начале 1999 г. экспортные пошлины на соевые бобы и семена подсолнечника. Экспорт зерна сократился в результате введения правительством запрета на экспорт зерна и других видов продовольствия, которое поставляется в страну в рамках продовольственной помощи. Однако российские экспортеры нашли возможность избежать данного ограничения с помощью

расширения экспорта муки. Экспорт муки в январе-сентябре 1999 года превышал объемы поставок за аналогичный период прошлого года более чем в 3 раза.

Следует обратить внимание на то, что, несмотря на низкий урожай зерна в 1998 года и запрет экспорта зерна, полученного в виде продовольственной помощи, в начале текущего года Россия продолжала экспортировать пшеницу в другие страны (Рисунок 24). В январе-мае объем экспортных поставок снизился всего лишь на 30% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. Учитывая, что в первом квартале 1999 года 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.

Рисунок 24. Динамика экспорта пшеницы в январе-мае 1998 г. и январе-мае 1999 г.



Источник: Данные Госкомстата.

В начале прошлого года 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 г. возобновился рост

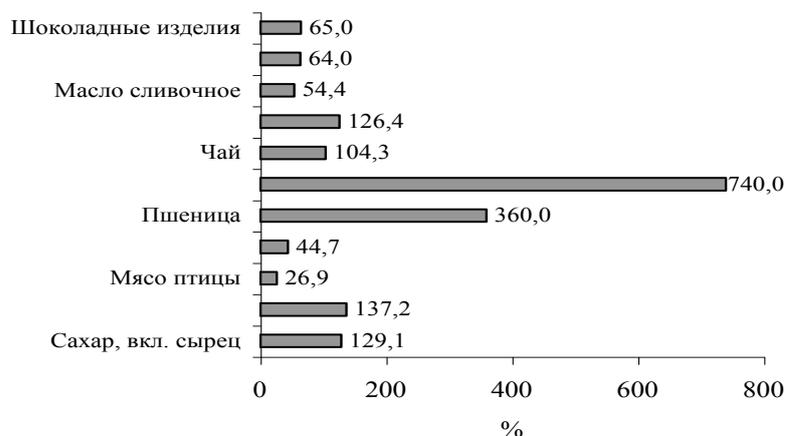
импортных поставок некоторых видов продовольствия в страну. Так, в январе-ноябре 1999 г. импорт мяса, масла подсолнечного, зерновых, чая и сахара, включая сырец, превысил объемы прошлого года (Рисунок 25). Рост поставок импортного мяса объясняется отсутствием возможностей для быстрого наращивания внутреннего мясного производства. Рост отечественного производства растительного масла (на 9% в 1999 г. по сравнению с предыдущим годом) оказался недостаточным для удовлетворения внутреннего спроса, сохранилась необходимость по-прежнему осуществлять его закупки за рубежом.

В январе-ноябре 1999 года 74% всего импортированного зерна было закуплено Россией в странах дальнего зарубежья, при этом импорт из стран СНГ сократился. Это объясняется тем, что в рамках продовольственной помощи Россия получила зерно из США и ЕС. В прошедшем году страны дальнего зарубежья были также основными поставщиками сахара-сырца, удельный вес которого в общем объеме импортных поставок сахара, включая сырец, составил 94%. Таким образом, предпочитая импорт сахара-сырца импорту сахара, Россия продолжает осуществлять экологически вредное сахарное производство на своей территории.

В то же время резко сократился импорт мясных консервов, масла животного, мяса птицы, citrusовых и шоколадных изделий, что было вызвано изменениями ситуации на внутренних рынках этих продуктов. Рост отечественного производства мясных консервов на 54,5% в 1999 г. по сравнению с 1998 г. дает основание предположить, что произошло замещение импортных консервов продукцией внутреннего производства. Процесс роста производства мяса птицы начался еще в 1997 г. Кроме того, повышение импортных цен на мясо птицы в результате финансового кризиса и более низкие розничные цены на птицу по сравнению другими видами мяса привели к переключению потребительского спроса на отечественное мясо птицы. Это создало дополнительный стимул для роста внутреннего производства. В январе-мае 1999 г. импортозамещение

мяса птицы выражалось в 73% сокращении импорта по этой группе продовольственных товаров. В связи с этим лидирующие позиции на российском рынке потеряли США, которые многие годы являлись основным поставщиком птицы в страну. В январе-сентябре текущего года по сравнению с этим же периодом 1998 г. экспорт американского мяса птицы в Россию сократился на 89,4%. В качестве фактора снижения импорта животного масла, скорее всего, послужило изменение структуры потребления. Снижение покупательной способности населения и повышение цен на импортное масло после кризиса переключили спрос, прежде всего, низкодходной части населения на маргариновую продукцию.

Рисунок 25. Изменение импорта некоторых видов сельхозпродукции и продовольствия в январе-ноябре 1999 г. по сравнению с январем-ноябрем 1998 г.



Источник: Данные Госкомстата.

Изменения экономической ситуации в стране отразились на географической структуре внешней торговли. Снижение российского импорта из стран Содружества на протяжении всего 1998 г. привело к сокращению доли стран СНГ в агропродовольственной группе товаров с 20,6% в 1997 г. и до 15,8% в

1998 г. (Таблица 32). Основными поставщиками импортного продовольствия в Россию по-прежнему остаются страны ЕС, хотя в первые месяцы кризиса произошло существенное сокращение импорта из этих стран.

В 1998 г. 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 г., занимали страны ОЭСР.

В 1998 г. было отмечено расширение агропродовольственной торговли с Китаем.

Таблица 32. 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.

Хотя годовая статистика по географии внешней торговли России пока отсутствует, данные за первые три квартала 1999 г. позволяют сделать вывод о том, что доля стран СНГ в географической структуре агропродовольственной торговли существенно не изменилась. В январе-сентябре 1999 г. 33,6% российского экспорта сельскохозяйственной продукции и продовольствия приходилось на страны Содружества. Удельный

вес стран СНГ в общероссийском агропродовольственном импорте составил 15,7%.

7.4.4 Политика

Аграрная политика года определялась трехкратной сменой кабинета и, соответственно, – заменой министра сельского хозяйства, вице-преьера по сельскому хозяйству. В февралемарте Правительство выпустило пакет документов в области регулирования аграрной сферы, весьма красноречиво свидетельствующих о векторе нового аграрного курса. Это, прежде всего, постановления № 228 от 26.02. «О лизинге машиностроительной продукции в АПК РФ с использованием средств федерального бюджета», №256 от 4.03 «О мерах по ускорению обеспечения сельхозтоваропроизводителей средствами химизации в 1999 г.», № 259 от 5.03 «О мерах по обеспечению ГСМ сельхозтоваропроизводителей для проведения весенне-полевых работ в 1999 г.» и № 295 от 16.03 «О ценовой политике в сфере агропромышленного производства».

Главный вывод из рассмотрения перечисленных выше документов – это попытка Правительства значительно усилить государственное вмешательство в экономику АПК и восстановить ряд советских методов государственного регулирования.

БЮДЖЕТНАЯ ПОДДЕРЖКА

На 1 декабря 1999 года сельскому хозяйству из федерального бюджета было выделено 7,8 млрд. рублей, что составляет менее 84% (в целом расходы бюджет исполнены на 94%, на развитие промышленности – на 81%). По сравнению с 1998 годом федеральный бюджет был значительно более аккуратен в выплате средств сельскому хозяйству, однако присущей аграрным расходам приоритетности в прошлые (до 1998 года) приоритетности в 1999 году не наблюдалось. Увеличение расходов федерального бюджета на сельское хозяйство привело к росту доли федеральной власти в расходах на сектор с 17,5% (в 1998 году) до 27,6%(в 1999 году). В середине 1990-х годов эта доля составляла 30-35%.

Аграрное производство в силу своей сезонности нуждается в основных финансовых поступлениях в начале посевной кампании, которая в основных зернопроизводящих регионах начинается уже в феврале. Поэтому важна не только общая сумма бюджетной поддержки отрасли, но и ее распределение в течение года. Как показано в Таблице 33, в прошедшем году массовый поток бюджетных денег в отрасль произошел в апреле, и далее динамика поступлений была более или менее равномерная, даже несколько более благоприятная в этом смысле, чем в 1997-1999 годах. Однако до апреля средства выделялись весьма скудно.

Таблица 33. Распределение средств консолидированного бюджета на сельское хозяйство и рыболовство по месяцам года, в % от годового объема расходов

	1996	1997	1998	1999
Январь	6,3	2,4	2,3	2,3
январь-февраль	12,7	5,9	6,8	4,8
январь-март	19,4	12,2	9,6	10,8
январь-апрель	29,0	18,9	17,9	26,4
январь-май	37,7	24,6	25,8	37,9
январь-июнь	44,8	30,5	35,6	45,0
январь-июль	51,6	42,6	44,0	50,3
январь-август	59,5	53,0	51,8	61,8
январь-сентябрь	64,2	63,5	59,9	н.д.
январь-октябрь	75,2	71,8	64,4	н.д.
январь-ноябрь	83,7	80,0	73,1	100,0
Год	100,0	100,0	100,0	

Источник: Рассчитано по: Экономический журнал ВШЭ. Т.3, №4, 1999. Стр.619, 621.

Помимо бюджетных средств сельское хозяйство получило 4,6 млрд. рублей льготного кредита (в 1998 году – 5,8). Уже упоминались поставки белорусской сельхозтехники, которая поставлялась селу на условиях льготного лизинга (2,41 млрд. руб.). И, кроме того, 34 региона получили бюджетную ссуду горюче-смазочными материалами для нужд сельского хозяйства (0,8 млрд. руб.).

На фоне 1998 года бюджетная поддержка сельского хозяйства заметно выросла, однако она существенно ниже уровня 1992-1997 годов (и по прямым дотациям из бюджета, и по другим программам поддержки).

РЕГУЛИРОВАНИЕ АГРАРНЫХ РЫНКОВ

Традиционные сезонные постановления по сельскому хозяйству, в которых определяются основные программы правительства в АПК, принимались кабинетом Е.М. Примакова. Были сделаны попытки существенного контроля над ценами в агропродовольственном комплексе. В обобщающем постановлении «О ценовой политике...» в который была поставлена проблема диспаритета цен и регулирования этого диспаритета. Как и предсказывалось, никаких реальных шагов по контролю над соотношением цен или, тем более, по возврату этих соотношений на уровень 1990 года, сделано не было.

Очередной раз были введены гарантированные цены по федеральным закупкам сельхозпродукции. В действительности эти цены не утверждались только в 1998 году (по настоянию Минэкономики). Во все предыдущие годы эти цены оказывали слабое влияние на рынки, так как устанавливались всегда ниже уровня рыночных цен.

В конце 1998 года была введена льготная ставка НДС в размере 10% на широкий круг продовольственных товаров. С 1 июля 1999 года этот список товаров был изменен. Из него были исключены мясо и мясопродукты, яйца и яйцопродукты, рыба живая, море и рыбопродукты. Как и в середине 1998 года, эти изменения не сказались на уровне розничных цен на соответствующие продукты.

В этом 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 продовольственного обеспечения. В последних политика местных властей была направлена на контроль над 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 их структуре. В отдельных регионах установление местными властями фиксированных розничных цен на хлеб (Кузбасс, Саратовская область, например) спровоцировало возврат к ситуации эпохи дефицита: дешевый хлеб, цены на который оказались ниже цен на комбикорма, начал в массовом порядке скупается на корм скоту.

К середине года, то есть, к началу уборки зерна, запреты на вывоз продукции действовали в более, чем в 20 областях, главным образом, производителей 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, а также отсутствие альтернатив сбыта у производителей, скупают продовольствие по низким ценам для дальнейшей перепродажи ее после отмены запретов на вывоз.

С августа текущего года федеральное правительство также попыталось вернуться к практике установления гарантированных закупочных цен. Скорее всего, сказалась инерция опыта установления регулированных цен на поставки продукции в рамках продовольственной помощи, а также заявление правительства о том, что оно не допустит роста цен на хлебопродукты.

Гарантированные цены, как и в случае с региональными закупочными ценами, оказались установленными ниже реального

рыночного уровня. Это также явилось дополнительным дестабилизирующим фактором на продовольственном рынке страны.

ПРОГРАММЫ В ОБЛАСТИ РЕСУРСОВ ДЛЯ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

В начале года также была сделана попытка фиксации цен на основные ресурсы аграрного производства (удобрения, ГСМ, технику) «на экономически обоснованном уровне» (что-то очень сильно напоминающее «общественно необходимые издержки»). При этом предполагалось устанавливать не только сами цены на ресурсы, но и посреднические наценки.

Был несколько изменен механизм государственной поддержки ресурсообеспечения села. В сфере обеспечения минеральными удобрениями восстановлена советская система двойных цен: сельское хозяйство платит на 20% дешевле отпускной цены заводов, а заводы получают компенсацию из бюджета. Однако в советской экономике заводы получали разнарядки по поставкам удобрений конкретным потребителям. Пока еще сегодня в российской экономике такие прямые разнарядки вряд ли возможны. Поэтому предполагалось ввести некоторые элементы конкурса поставщиков удобрений.

Механизм поставки селу ГСМ возобновил систему товарного кредита на федеральном уровне образца 1995-1996 годов, хотя долги по кредиту тех лет не выплачены до сих пор. Эти долги, оформленные в виде региональных облигаций, должны были приниматься у нефтяных компаний и у их кредиторов в уплату налогов и обязательных платежей. Это означает не только усиление натуральных (бартерных) связей собственно в АПК, но и дальнейшее сужение денежной составляющей бюджетных поступлений в России.

ВНЕШНЕТОРГОВАЯ ПОЛИТИКА

Внешнеторговая политика в агропродовольственном секторе в прошедшем году формировалась под воздействием кризиса. Впервые с 1996 года вновь были введены экспортные пошлины на продовольствие. В январе-июле экспортные пошлины распространялись лишь на семена подсолнечника, рапса и соевые бобы. В марте список товаров, облагаемых экс-

портными пошлинами, был дополнен ракообразными и моллюсками, некоторыми видами рыб, крабами, креветками, омарами и этиловым спиртом¹⁷

Продолжилось ослабление ограничений по продовольственному импорту. Эта политика началась еще в октябре 1998 года, когда были снижены импортные пошлины на мясо, порошковое молоко и сливки, сливочное и подсолнечное масло, детское питание и соевые бобы. Данные пошлины действовали до октября 1999 года. Кроме того, с марта были снижены ставки импортного тарифа на пищевые субпродукты домашней птицы, а с сентября — на жир крупного рогатого скота, овец или коз для промышленного применения. В 2000 году также предполагаются некоторые снижения импортных ограничений. Текущий курс рубля создает более универсальную защиту отечественного рынка от продовольственного импорта, поэтому потребители импортного сырья смогли успешно пролоббировать свои интересы в снижении ввозных пошлин.

Сахар по-прежнему остается в центре внешнеторгового регулирования. В 1998 году объем поставок сахара с Украины был значительно ниже квоты, установленной для импорта украинского сахара без уплаты таможенной пошлины. Поэтому срок действия беспошлинной квоты был продлен до конца марта 1999 г. Для поддержки отечественного свеклосахарного комплекса с 1 августа 1999 г. по 31 января 2000 г. введены сезонные пошлины на сахар-сырец и сахар в размере 45%. Введение сезонных пошлин позволит избежать ежегодного риска наложения сроков переработки сахара-сырца на сезон переработки сахарной свеклы и избыточного импорта сырца в это время. Возможно, эта мера будет способствовать дальнейшему расширению производства сахарной свеклы внутри страны.

Активное регулирование рынка алкогольной продукции выразилось во введении запрета на импорт этилового спирта.

¹⁷ Пошлины распространяются на продукцию, вывозимую из России за пределы СНГ.

ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ ПОМОЩЬ

В ноябре 1998 г. правительство РФ подписало соглашение с правительством США о продовольственной помощи и связанном кредите на покупку продовольствия. В январе 1999 года подписано аналогичное соглашение с ЕС.

Такое решение было официально мотивировано острым дефицитом продовольствия в России и грозящим голодом. Главной причиной продовольственного дефицита объявлен неурожай 1998 года.

Итоги года показали, что России не грозил острый дефицит продуктов питания. Так, основная часть продовольственной помощи в страну стала поступать только во второй половине года (с сентября), то есть, после уборки собственного урожая. До этого Россия не только не столкнулась с дефицитом зерна, но наращивала экспорт муки, увеличивала производство хлебобулочных и макаронных изделий, круп, увеличивала поголовье птицы и свиней (наиболее зерноориентированные отрасли животноводства). Более того, поставки сухого молока и свинины по линии гуманитарной помощи осенью 1999 года совпали по времени с началом роста отечественного производства и во многих регионах сыграли явно депрессирующую роль. Ранее уже отмечалось, что гуманитарная помощь привела к изменению структуры агропродовольственного экспорта России

Цель гуманитарной помощи беднейшим слоям населения также не была достигнута. Аудиторская проверка программы распределения продовольственной помощи в 1999 году¹⁸ показала, что намеченные государством региональные квоты распределения гуманитарных поставок в значительной мере нарушались отобранными компаниями, и большая часть продуктов ушла частным компаниям Москвы и Петербурга. Регионы-реципиенты помощи перепродавали ее другим регионам. Из положенных Пенсионному фонду 6 млрд. рублей монетизованной продовольственной помощи на 1 декабря поступило только 80%.

¹⁸ Интерфакс, №4, 2000

Тем не менее, несмотря на неудовлетворительные результаты распределения продовольственной помощи в 1999 году Правительство ведет переговоры с США о предоставлении пакета «малой помощи». Хотя объемы поставок продовольствия в рамках этого пакета действительно крайне незначительны (около 500 тыс. тон), соглашение блокирует российских экспортеров зерна и муки от мировых рынков.

]]]

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 отдельной работы, отметим также и возможное негативное влияние гуманитарной помощи в 1999 году.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

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.гл 15-16. М.:ИЭПП.
5. С. 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*. Б.и., б.д.