



## ГРУППА ВСЕМИРНОГО БАНКА

The World Bank Group  
1818 H Street, N.W.  
Washington, D.C. 20433 USA  
Telephone: 202-477-1234  
Facsimile: 202-477-6391  
Internet: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)  
E-mail: [books@worldbank.org](mailto:books@worldbank.org)

Представительство  
Всемирного банка в России  
123242, Москва  
ул. Садовая-Кудринская, 3  
Телефон: +7-095-745-7000  
Факс: +7-095-254-8368  
Internet: [www.worldbank.org.ru/rus](http://www.worldbank.org.ru/rus)



Издательство "Весь мир"  
Соиздатель и официальный дистрибьютор  
публикаций Всемирного банка в России  
101831, Москва, Колпачный пер., 9а  
Тел.: +7 (095) 917 8046, 917 8749  
Факс: +7 (095) 917 9259  
E-mail: [info1@vesmirbooks.ru](mailto:info1@vesmirbooks.ru)  
<http://www.vesmirbooks.ru>



2002



# СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА России

ТЕХНИЧЕСКИЙ ДОКЛАД ВСЕМИРНОГО БАНКА

СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ



СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННАЯ  
ПОЛИТИКА  
России



# СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА России

Опубликовано для Всемирного банка

Издательство «Весь Мир»  
Москва  
2002

УДК 338.439.02  
ББК 4  
Сел 29

Перевод книги на русский язык осуществлен  
Московским представительством Всемирного банка

Сел 29      **Сельскохозяйственная политика России** / Пер. с англ. — М: Издательство «Весь Мир», 2002. — 160 с.

ISBN 5-7777-0203-1

В докладе на базе большого фактического материала, представленного в таблицах и графиках, анализируется развитие сельского хозяйства России и современная сельскохозяйственная политика. Представлены рекомендации по реформированию отрасли. Книга предназначена для политиков, экономистов, специалистов агропромышленного сектора, студентов и преподавателей.

*Все права защищены*

Верстка — Издательство «Весь Мир»  
Отпечатано в России

ISBN 5-7777-0203-1

© 2000 Международный банк реконструкции  
и развития/ Всемирный банк  
1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, USA

# Содержание

Предисловие .....	7
Резюме .....	9
<b>Глава 1.</b> Характеристика сельского хозяйства России .....	13
I. Место сельского хозяйства в экономике России .....	13
II. Развитие рынков отдельных сельскохозяйственных товаров .....	23
<b>Глава 2.</b> Сельское хозяйство: политика ценообразования, торговли и стимулирования производства .....	30
I. Введение .....	30
II. Основные инструменты сельскохозяйственной политики в 1998–2000 гг. ....	31
III. Количественный анализ сельскохозяйственной политики в области регулирования торговли и поддержки цен: долгосрочные тенденции и региональные аспекты .....	33
IV. Вступление в ВТО создает экономические основы для будущей российской политики поддержки сельского хозяйства .....	47
V. Продовольственная помощь и ее влияние на сельскохозяйственное производство .....	51
VI. Выводы и рекомендации .....	54
<b>Глава 3.</b> Создание конкурентного агропродовольственного сектора .....	57
I. Земельная реформа и реструктуризация хозяйств .....	57
II. Пищевая промышленность и сбыт сельскохозяйственной продукции .....	78
<b>Глава 4.</b> Развитие сельских финансовых рынков .....	83
I. Эволюция системы сельского кредита и кредитной политики .....	83
II. Лизинг машиностроительной продукции и племенного скота .....	91
III. Система складских свидетельств .....	96
IV. Кредитные кооперативы .....	99
V. Сельскохозяйственное страхование .....	102
<b>Глава 5.</b> Изменения в сельской жизни: необходимость эффективной стратегии сельского развития .....	105
<b>Глава 6.</b> Аграрная политика: институциональные аспекты .....	117
<b>Обзор содержания.</b> Сельскохозяйственная политика России .....	126
<b>Вставки</b>	
Вставка 2.1. Защитные меры в области сельского хозяйства .....	34
Вставка 2.2. Пример расчета ЭКЗ для КРС в Центральном регионе .....	41
Вставка 2.3. Подход к анализу воздействия политики на реальные доходы потребителей .....	45
Вставка 5.1. Концепция сельского развития в России .....	115
<b>Рисунки</b>	
Рисунок 1.1. Доля сельского хозяйства в ВВП и занятости: 1995–2000 гг. ....	13
Рисунок 1.2. Внешняя торговля сельскохозяйственной продукцией и сырьем: 1994–2000 гг. ....	15
Рисунок 1.3. Обменный курс российского рубля по отношению к доллару США: июль 1992 г. — октябрь 2000 г. ....	16
Рисунок 1.4. Динамика валового объема сельскохозяйственного производства: 1990–2000 гг. ....	17
Рисунок 1.5. Динамика ВОСП в зависимости от типа сельхоз. Предприятий .....	18
Рисунок 1.6. Посевные площади и доли, приходящиеся на отдельные виды продукции растениеводства: 1995–1999 гг. ....	18
Рисунок 1.7. Тенденции в сфере применения удобрений, 1980–1997 гг. ....	20
Рисунок 1.8. Динамика среднелетового потребления пищевых продуктов: 1996–1999 гг. ....	22
Рисунок 2.1. Группировка субъектов федерации по экономическим районам в целях анализа системы мер поддержки сельского хозяйства .....	33
Рисунок 2.2. Международные сравнения значений НКЗ по отдельным видам сельскохозяйственной продукции ..	43
Рисунок 2.3. Международные сравнения значений ЭКЗ по отдельным видам сельскохозяйственной продукции ..	44
Рисунок 3.1. Число фермерских хозяйств и используемая ими площадь земель .....	63
Рисунок 3.2. Доля убыточных с/х предприятий .....	68
Рисунок 3.3. Отношение прибыли к объему продаж .....	68
Рисунок 3.4. Изменения общего размера задолженности в реальном выражении в расчете на одно хозяйство, по странам .....	69
Рисунок 3.5. Россия: государственные кредиты сельскому хозяйству .....	72
Рисунок 3.6. Совокупный объем ПИИ в сельское хозяйство и пищевую промышленность в странах Центральной и Восточной Европы в 1997 г. ....	79
Рисунок 5.1. Бытовые удобства в жилых домах, Россия (2000 г.) .....	110
Рисунок 6.1. Доля федерального и региональных бюджетов в консолидированных государственных расходах на сельское хозяйство .....	122
Рисунок 6.2. Доля денежных расчетов в бюджетных расходах на сельское хозяйство в Нижегородской области ...	123

## Таблица

Таблица 1.1. Положение сельского хозяйства в национальной экономике	14
Таблица 1.2. Посевные площади, все категории хозяйств, 1992–2000 гг., тыс. га	19
Таблица 1.3. Урожайность отдельных культур, все категории хозяйств: 1995–2000 гг., тонн с 1га убранный площади)	19
Таблица 1.4. Использование отдельных промышленных ресурсов, приобретенных сельскохозяйственными предприятиями: 1995–2000 гг.	21
Таблица 1.5. Структура примышленной продукции и услуг, приобретаемых сельским хозяйством: 1991–1999 гг.	21
Таблица 1.6. Ценовые индексы: 1991–2000 гг.	22
Таблица 1.7. Объем и структура зерна, реализованного в 1991–2000 гг. (всеми категориями хозяйств)	24
Таблица 1.8. Формы оплаты на зерновом рынке (в % от числа обследованных предприятий), 1999 г.	25
Таблица 1.9. Финансовые показатели сбыта зерна: 1995–1999 гг.	26
Таблица 1.10. Зерновые ресурсы и их использование: 1990–2000 гг.	26
Таблица 1.11. Баланс мясопродуктов: 1990–2000 гг.	27
Таблица 1.12. Баланс молочных продуктов: 1990–2000 гг.	28
Таблица 1.13. Некоторые показатели продуктивности животноводства: 1994–2000 гг.	29
Таблица 2.1. Результаты анализа защитных мер в области сельского хозяйства в различных ЭР Российской Федерации по состоянию на 1999 г.	38
Таблица 2.2. Коэффициент номинальной защиты по отдельным видам средств производства для сельского хозяйства, приобретаемым сельхозпроизводителями, по состоянию на 1999 г.	40
Таблица 2.3. Доля добавленной стоимости в общей выручке по отдельным отраслям сельскохозяйственного производства, по состоянию на 1999 г.	40
Таблица 2.4. Структура расходов по отдельным доходным группам населения России, 1997 г.	46
Таблица 2.5. Изменение реальных доходов в результате устранения существующего перекаса цен	46
Таблица 2.6. Американская продовольственная помощь России в 1999 финансовом году по программам и видам товаров	52
Таблица 3.1. Структура землепользования по категориям хозяйств и видам землепользования (по состоянию на 1 января 2000 г.)	60
Таблица 3.2. Доля хозяйств различных типов в общем объеме продукции, 1995–2000 гг.	61
Таблица 3.3. поголовье скота по категориям хозяйств: 1994–2001 гг.	62
Таблица 3.4. Структура землепользования в зависимости от размера фермерских хозяйств (по состоянию на январь 2000 г.)	63
Таблица 3.5. Структура сельскохозяйственных предприятий по видам (по состоянию на январь 2000 г.)	65
Таблица 3.6. Основные показатели продаж и долговые обязательства: 1994–1998 г.	68
Таблица 3.7. Средний размер задолженности в расчете на одно хозяйство: 1994–1998 гг.	70
Таблица 3.8. Очерденность удовлетворения требований кредиторов	73
Таблица 3.9. Группировка сельскохозяйственных предприятий РФ за 2000 г.	74
Таблица 4.1. Роль кредитов в формировании оборотных средств сельскохозяйственных предприятий	87
Таблица 4.2. Инвестиционные средства на цели лизинга (1999)	94
Таблица 4.3. Средства федерального бюджета, выделенные в 1994–2001 гг. на формирование лизингового фонда, по состоянию на 20.09.2001	94
Таблица 4.4. Возврат средств федеральному Лизинговому фонду: 1994–2000 гг., млн руб. по состоянию на 16 октября 2000 г.	94
Таблица 4.5. Динамика основных показателей деятельности сельских кредитных потребительских кооперативов Волгоградской области: 1996–2001 гг.	100
Таблица 5.1. Постоянное сельское население и его распределение по полу и возрасту: 1991–2001 гг.	106
Таблица 5.2. Уровень бедности на селе и в городе: 1997–2000 гг.	106
Таблица 5.3. Дифференциация доходов сельского и городского населения: 1998–2000 гг., в среднем на одного члена домохозяйства	107
Таблица 5.4. Динамика уровня общей и регистрируемой безработицы: 1992–2000 гг.	108
Таблица 5.5. Занятое сельское население по отраслям экономики (с учетом работающих пенсионеров): 1992–2000 гг.	109
Таблица 5.6. Собственность на сельское жилье: 1990–2000 гг.	110
Таблица 5.7. Доля объектов социальной инфраструктуры, финансируемых сельскохозяйственными предприятиями, в общем количестве таких объектов на селе	111
Таблица 5.8. Социальная инфраструктура сельских территорий: 1970–2000 гг.	111
Таблица 5.9. Ввод в действие объектов социально-культурной инфраструктуры села: 1990–2000 гг.	112
Таблица 5.10. Ввод в действие инженерно-технической инфраструктуры села: 1990–2000 гг.	112
Таблица 5.11. Состав и структура валового дохода сельских домохозяйств в 1998 г. (среднемесячные показатели в расчете на одного члена домохозяйства)	113
Таблица 6.1. Ассигнования федерального бюджета на деятельность Минсельхоза России: 2000–2001 гг.	118
Таблица 6.2. Структура бюджетной поддержки на федеральном и региональном уровнях	123

# Предисловие

Российский сельскохозяйственный сектор обладает огромным неиспользованным производственным потенциалом, а содействие странам в развитии сельского хозяйства является одним из основных направлений работы Всемирного банка. Следовательно, перспективы сотрудничества в этой области представлялись весьма выгодными. Однако после многообещающего начала в сотрудничестве наступил кризис. В начале переходного периода в России, после ряда реабилитационных займов, Всемирный банк оказывал содействие в финансировании двух проектов, направленных на поддержку реализации сельскохозяйственной реформы. В рамках Проекта поддержки осуществления сельскохозяйственной реформы (АРИС) оказывалась помощь в развитии рыночных информационных систем, оптовых рынков и потенциала для производства высококачественных семян. Целью Проекта поддержки осуществления земельной реформы (ЛАРИС) было оказание содействия регистрации земель в ограниченном количестве областей. Однако дальнейшая поддержка сельскохозяйственного сектора со стороны Банка была весьма ограниченной, и текущий портфель запланированных займов не включает крупных инвестиционных проектов в этой области. Тому есть много причин, однако единственным важнейшим сдерживающим фактором является невозможность достичь договоренности по ключевым компонентам программы реформ.

В данном документе обобщаются выводы, сделанные группой Всемирного банка, которая проводила исследование недавней и текущей сельскохозяйственной политики России. Авторы хотели бы выразить признательность за помощь и понимание со стороны Министерства сельского хозяйства и, в частности, поблагодарить сотрудников Министерства и других участников за организацию обсуждения этого документа.

Исследование проводилось с тремя целями:

- открыть дискуссию по вопросам сельскохозяйственной политики между Банком, другими донорами, правительством России и представителями российских неправительственных организаций с тем, чтобы стимулировать процесс размышления об этой политике;
- за счет публикации доклада Банка способствовать расширению представления о российском сельскохозяйственном секторе за пределами России;
- определить основу для дальнейшего сотрудничества между правительством России и Банком в сельском секторе.

Указанные цели имеют очень важное значение, поскольку стратегия сельского развития очень мало обсуждалась между российскими структурами и партнерами России; в большинстве стран мира имеется очень слабое представление о сельскохозяйственном секторе; и сотрудничество между Банком и правительством в области сельского развития в настоящее время почти не осуществляется. Это очень важно также в связи с тем, что сельское хозяйство России обладает огромным неизученным потенциалом.

Результаты исследования создали основу для глубокого обсуждения этих вопросов в ходе семинара, организованного Министерством сельского хозяйства Российской Федерации и Всемирным банком в октябре 2001 г. Среди участников семинара были представители нескольких российских министерств, ОЭСР, академических кругов и групп гражданского общества. Было бы неточным сказать, что

было достигнуто полное согласие в отношении выбора направления, по которому должна развиваться сельскохозяйственная политика в будущем, однако в целом растет понимание того, что многие из прошлых стратегий оказались непродуктивными и должны быть реформированы. Правительство намерено подготовить программу действий в этом направлении. Рекомендации Всемирного банка в значительной степени не совпадают с текущими направлениями сельскохозяйственной политики, но по ряду вопросов достигнута договоренность. В данном документе сделана попытка на основе результатов дискуссии отразить области согласия, а также различия во мнениях. Но еще важнее то, что здесь сделана попытка предложить рекомендации по дальнейшим конструктивным действиям в отношении тех направлений сельскохозяйственной политики, в которых, по мнению группы Банка, необходимы дальнейшие реформы.

Надеемся, что в ходе продолжения этого диалога будет происходить дальнейшее сближение взглядов с тем, чтобы Банк, в сотрудничестве с Правительством, мог углубить свою работу и помочь сельскому хозяйству России реализовать свой потенциал.

# Сельскохозяйственная политика России

## Резюме<sup>1</sup>

Нет сомнения в том, что при соответствующей экономической политике и в соответствующих институциональных условиях сельское хозяйство России могло бы процветать и внести важный вклад в развитие российской и глобальной экономики. Оно обладает гигантским производственным потенциалом, прежде всего благодаря огромным размерам занимаемых площадей. Кроме того, сочетание таких факторов, как плодородие почв, климатические условия многих регионов и человеческий капитал, обуславливает высочайший потенциал эффективности производства, каким обладают лишь немногие страны мира. С учетом таких перспектив сельское хозяйство могло бы стать надежной основой роста и снижения уровня бедности для значительной части населения России. В настоящее время в сельском хозяйстве заняты 13,3% (около 10 млн) экономически активного населения страны, и еще 4,5 млн человек работают в сферах, зависящих от сельского хозяйства. В частности, рост доходов в сельском хозяйстве может сыграть ключевую роль в сокращении масштабов бедности в сельских районах, где произошло резкое снижение уровня жизни. В последние годы уровень бедности в сельской местности увеличился и сейчас существенно превышает уровень бедности в городах. Благодаря повышению технической и экономической эффективности, Россия должна восстановить свои позиции как крупный производитель и даже экспортер многих сельскохозяйственных культур и за счет этого интегрироваться в мировой продовольственный рынок. В результате этого исчезнет потребность в получении продовольственной помощи из-за рубежа. С учетом негативных последствий такой помощи преодоление этой зависимости было бы выгодным само по себе.

Несмотря на положительные эффекты ускоренного развития сельского хозяйства, разрыв между возможной и фактической продуктивностью по-прежнему велик. Для того чтобы разработать необходимые экономические меры, направленные на сокращение этого разрыва, важно понять, что эта ситуация не нова, а чтобы это понять, следует провести четкую границу между объемами производства, с одной стороны, и продуктивностью (или эффективностью производства), — с другой. В советскую эпоху большие объемы сельскохозяйственного производства были в основном обусловлены не эффективностью, а огромными субсидиями. В условиях роста глобализации советская ориентация на объемы производства и самообеспеченность любой ценой (отчасти такая политика сохранилась до сегодняшнего дня), безусловно, неуместна. Если учесть, что сельское хозяйство получало огромные субсидии и что производство как таковое неприемлемо в качестве конечной цели экономической политики, то определенное сокращение объемов сельскохозяйственного производства России в переходный период было объяснимо и даже желательно. Тревогу вызывает то, что даже после того, как произошло первоначальное приспособление к новым ценовым условиям, аграрный сектор продолжает стагнировать. Однако совершенно очевидно, что сейчас наступило время, когда серьезная программа реформ должна принести плоды и помочь российским сельхозпроизводителям осознать свой огромный производительный потенциал.

Общий вывод настоящего доклада в отношении федерального уровня заключается в том, что современная сельскохозяйственная политика вызывает относительно небольшие перекосы в ценах на ресурсы, приобретаемые сельским хозяйством, и продукцию, производимую сельским хозяйством, о чем

---

<sup>1</sup> Настоящий доклад был составлен в первом квартале 2001 г. и, несмотря на попытки его обновления с учетом более поздних событий, он, возможно, не отражает всех инициатив в области сельскохозяйственной политики, предпринятых Правительством РФ в течение последнего времени.

свидетельствуют умеренные значения коэффициентов защиты, усредненные по субъектам федерации (за некоторыми исключениями). К началу 21 в. Россия создала базовую экономическую основу рыночного сельского хозяйства. Она отказалась, в принципе, от контроля над ценами, приватизировала большую часть агропромышленного производства и каналов сбыта сельскохозяйственной продукции и установила относительно умеренные торговые тарифы. Благодаря созданию новых экономических основ, на местах стали происходить реальные изменения.

Однако сельскохозяйственная политика во многом формируется и осуществляется на региональном уровне, и здесь явные искажения принципов ценообразования и торговли намного сильнее, чем на федеральном уровне. Сам по себе принцип децентрализации экономической политики не так уж плох, однако регионы слишком часто выбирали такие механизмы поддержки сельского хозяйства, которые создавали различия в ценах между регионами, что требовало введения ограничений на межрегиональную торговлю. Возникшая в результате этого пестрая смесь не согласующихся друг с другом мер сельскохозяйственной политики обусловила раздробленность общероссийского рынка. Введение торговых барьеров, установление контроля над ценами и предоставление субсидий значительно исказили структуру стимулов для сельхозпроизводителей в ряде субъектов федерации и стали потенциальным препятствием для вступления в ВТО. К числу наиболее серьезных проблем относятся применяемые регионами схемы предоставления товарных кредитов.

Как отмечается в настоящем докладе, средние по России расчетные значения номинальных коэффициентов защиты сельского хозяйства относительно невелики (особенно для сельскохозяйственных культур, преобладающих в торговом обороте), что согласуется с общей либеральной политикой в области торговли и ценообразования. Однако межрегиональный разброс значений этого коэффициента весьма значителен, что отражает наличие региональных торговых барьеров и связанную с этим раздробленность рынка. Кроме того, многочисленные субсидии на ресурсы, приобретаемые сельским хозяйством, обуславливают существенные различия уровней эффективной защиты и по видам продукции, и по регионам. Таким образом, преобладающий характер защиты и субсидирования сельского хозяйства дает сигнал сельхозпроизводителям, создавая отрицательные стимулы для расширения некоторых эффективных направлений сельского хозяйства и стимулируя расширение некоторых весьма затратных видов производства.

На федеральном уровне наиболее серьезные проблемы сельскохозяйственной политики связаны не с ценообразованием и торговлей, а с правовыми основами, сохранением доминирующего положения государства на некоторых сегментах рынка и применением таких способов распределения ограниченного объема субсидий, которые мешают развитию рынка.

- Экономическая политика по отношению к коллективным и частным сельскохозяйственным предприятиям и крестьянским (фермерским) хозяйствам препятствует привлечению частных инвестиций и развитию частного сектора. Крупные хозяйства работают в условиях мягких бюджетных ограничений и терпимого отношения к невыплате долгов, что ведет к увеличению долгового бремени, не дает этим хозяйствам стимулов для реальной реструктуризации и ставит их в более выгодное положение по сравнению с частным сектором. Частные крестьянские (фермерские) хозяйства осуществляют свою деятельность в неблагоприятных условиях, что приводит к стагнации частного сектора. Несмотря на большое значение личных подсобных хозяйств, они не получают прямой поддержки, а значительная косвенная поддержка предоставляется через крупные сельскохозяйственные предприятия с использованием неэффективных и непрозрачных процедур.
- Продовольственная помощь сдерживает развитие рынка.
- Государственные или бывшие государственные монополии доминируют на основных сегментах сельского финансового рынка (банковская деятельность и лизинг).
- Неурегулированные правовые основы собственности на землю, залога земли и сделок с землей мешают привлечению инвестиций.
- Государственное управление отличается низкой эффективностью в том, что касается регулирующих функций государства, бюджетных процедур и приоритетов. Слишком активно используются прямые интервенции и субсидии для конкретных видов деятельности, недостаточно внимания уделяется законным функциям государства, предусмотренным законами, а

обязанности государственного и частного секторов не очень четко разграничены. Минсельхоз РФ планирует делегировать значительные квазигосударственные регулирующие полномочия объединениям частных предприятий и ассоциациям сельскохозяйственных производителей, в результате чего у них неизбежно возникнет соблазн действовать не в государственных, а в личных интересах.

- Неурожаи сельскохозяйственных культур, связанные со стихийными бедствиями, редко компенсируются за счет системы официального страхования; вместо этого, компенсация осуществляется на нерегулярной основе в виде бюджетных «чрезвычайных платежей» или, что является еще более распространенной практикой, в виде списания долгов.
- У Правительства РФ нет настоящей стратегии развития села, в результате чего уровень жизни в сельской местности резко снижается. Поддержание развития сельских районов все еще слишком сильно увязано с сельскохозяйственной политикой.

## Рекомендации

*Формирование основ для действительной реструктуризации хозяйств и земельных рынков за счет:*

- применения однократной ускоренной процедуры урегулирования долгов при условии осуществления реальной внутренней реструктуризации и реальной приватизации хозяйств, участвующих в программе урегулирования долгов, чтобы крестьяне могли осуществлять свои права собственности на землю без нынешних фактически существующих ограничений и давления со стороны руководства хозяйств;
- введения жестких бюджетных ограничений, которые заставят хозяйства соблюдать строгую финансовую дисциплину, и
- применения действенной системы банкротства, которая предотвратит накопление новых долгов хозяйств, созданных в процессе реструктуризации и урегулирования долгов.

Для получения максимальных выгод от реализации такой программы необходимы некоторые предпосылки, а именно:

- Наличие правовых основ собственности на землю и определения земельных титулов, которые должны быть сформированы за счет соответствующего документального «оформления» на основе:
  - принятия федерального закона, устанавливающего права купли-продажи и залога сельскохозяйственных земель (даже если такие права будут ограничены предельным размером земельного участка, который может находиться в собственности одного человека, или будут введены ограничения на земельную собственность для иностранцев и т.д.);
  - определения порядка осуществления сделок с землей, аренды и купли-продажи земли;
  - создания основ для распространения информации о земельных рынках.
- Принятие процедур приватизации хозяйств за счет:
  - совершенствования порядка предоставления свидетельств на «физически» выделенные существующие участки земли бывшим владельцам индивидуальных земельных долей;
  - введения ограничений на аренду земельных долей во избежание принудительного пребывания отдельных владельцев земельных долей в коллективе;
  - приватизации оставшихся государственных хозяйств.

*Создание благоприятных условий для деятельности частных крестьянских (фермерских) хозяйств и развития частного рынка за счет частичного пересмотра политики поддержки сельского хозяйства.*

- Государственные заготовки на федеральном и региональном уровнях должны быть полностью отменены.

- Оптимальным вариантом реформирования политики поддержки сельского хозяйства является такая система, когда все субсидии сельхозпроизводителям распределяются с помощью «нейтрального» механизма, который не создает ни отрицательных, ни положительных стимулов для производства (например, выплаты из расчета на один гектар) и который не зависит ни от потребления сельским хозяйством промышленных товаров и услуг, ни от производства сельскохозяйственной продукции.
- Если Россия сохранит субсидии на ресурсы, приобретаемые сельским хозяйством, или кредитные субсидии, то их следует распределять не через государственные или монопольные структуры, такие как Россельхозбанк, Росагроснаб или новый Росагролизинг, а по частным каналам на конкурсной основе (например, субсидирование ставки процента может осуществлять любая частная кредитная организация, прошедшая квалификационный отбор, а сельскохозяйственные производители могут отдавать свои ваучеры на приобретаемые в лизинг промышленные товары и услуги любому поставщику, которого они сами выберут). Кроме того, эти субсидии должны быть доступны всем хозяйствам, а не только крупным сельскохозяйственным предприятиям.

*Отказ от получения продовольственной помощи, которая нанесла ущерб российским хозяйствам и затормозила развитие рынка.*

*Разработка стратегии развития села, которая предусматривает принятие следующих мер.*

- Завершение вывода объектов сельской социальной инфраструктуры из состава крупных сельскохозяйственных предприятий.
- Создание системы финансирования сельских социальных служб и объектов инфраструктуры после того, как они будут выведены из состава крупных хозяйств. Эта система должна обеспечить: 1) четкое разграничение полномочий между федеральным, региональными и местными бюджетами; 2) разработку механизмов, которые обеспечат предсказуемость трансфертов из бюджетов более высокого уровня в нижестоящие бюджеты и введут жесткие бюджетные ограничения; 3) формирование на местном уровне такой налоговой базы, которую не смогут использовать власти более высокого уровня и которая даст местным администрациям твердый контроль над соответствующим источником доходов.
- Определение сельских автомобильных дорог и систем связи в качестве приоритетных объектов государственных инвестиций, предназначенных для финансирования сельской инфраструктуры.
- Обеспечение адресной защиты наиболее уязвимых категорий населения сельских районов. Содействие сельским пенсионерам в сдаче в аренду принадлежащих им земельных долей в целях получения дополнительного источника дохода.
- Формирование благоприятных условий для создания и функционирования мелких сельских предприятий, не занимающихся сельскохозяйственным производством.

*Использование процедуры вступления в ВТО для формирования необходимых экономических основ будущей политики России в области поддержки сельского хозяйства.*

## Глава 1

# Характеристика сельского хозяйства России

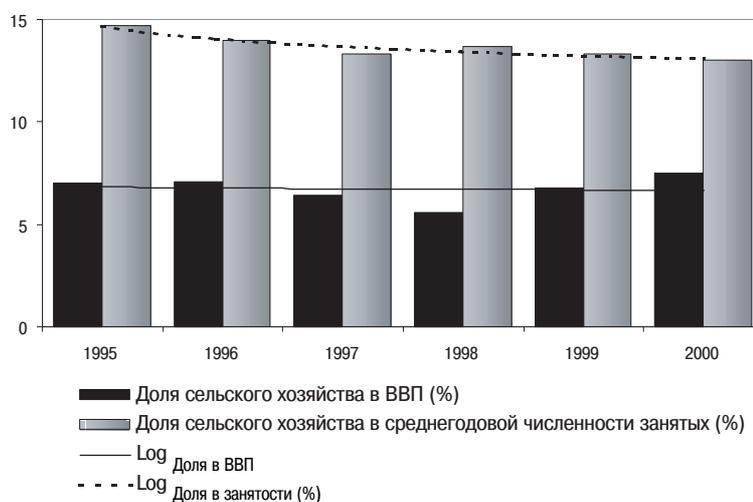
Джон Нэш, Вера Матусевич и Холгер Крей

### I. Место сельского хозяйства в экономике России

На протяжении переходного периода 1990-х годов результаты, достигнутые сельским хозяйством России, были невысокими. В 1990 г., в начале реформ, на долю сельского хозяйства приходилось 16,4% валового внутреннего продукта (ВВП) Российской Федерации, и оно являлось крупным и очень важным сектором национальной экономики. К 1998 г. доля сельского хозяйства в ВВП упала ниже 6%, лишь немного повысившись в 1999 г., когда она достигла 6,8%. В 2000 г. доля сельского хозяйства в ВВП составляла 7,5% (см. рис. 1.1 и табл. 1.1)<sup>1</sup>.

Согласно официальным данным, валовой объем сельскохозяйственного производства (ВОСП) в 2000 г. составил лишь 61,2% от уровня 1990 г. в неизменных ценах<sup>2</sup>. Несмотря на наличие причин сомневаться в сопоставимости данных, относящихся к началу 1990-х годов, и данных последнего времени (официальные данные, возможно, завышают величину спада), ясно, что падение объема производства было значительным. Ясно также, что указанное падение доли сельского хозяйства в ВВП было ускорено более быстрым ростом цен на промышленную продукцию и услуги, приобретаемые этой отраслью<sup>3</sup>, т. е. неблагоприятным развитием отраслевых условий торговли. Вместе с тем начиная с 1999 г., наблюдается рост сельскохозяйственного производства (см. табл. 1.1), в основном за счет продукции растениеводства. Индекс физического объема продукции сельского хозяйства в 1999 г. вырос на 4,1%, в 2000 г. — на 5%, в том числе в растениеводстве на 9,1% и 8,9% соответственно<sup>4</sup>.

Рисунок 1.1. Доля сельского хозяйства в ВВП и занятости: 1995–2000 гг.



Источник: Госкомстат; World Development Indicators, the World Bank, 2000.

<sup>1</sup> Падение доли сельского хозяйства в ВВП — явление, наблюдаемое почти во всех передовых странах с рыночной экономикой, — само по себе не обязательно свидетельствует о низком уровне развития отрасли, но также может быть вызвано возрастающим вкладом в общий ВВП других секторов.

<sup>2</sup> Russia in figures, 2001, Госкомстат, с. 200.

<sup>3</sup> К промышленным ресурсам, приобретаемым сельским хозяйством, например, относятся минеральные удобрения, пестициды, минеральные кормовые добавки.

<sup>4</sup> Агропромышленный комплекс России: статистический сборник, Госкомстат России. М., 2001, с. 14.

**Таблица 1.1. Положение сельского хозяйства в национальной экономике**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Доля сельского хозяйства в ВВП, в %	7,0	7,1	6,4	5,6	6,8	7,5
Доля сельского хозяйства в численности занятых, в %	14,7	14,0	13,3	13,7	13,3	13,0
Доля продовольствия и сельскохозяйственного сырья (кроме текстиля) в общем объеме экспорта, в %	3,4	3,7	2,8	3,2	2,7	2,6
Доля продовольствия и сельскохозяйственного сырья (кроме текстиля) в общем объеме импорта, в %	28,3	25,3	25,0	24,9	26,1	21,8
Доля продовольствия и сельскохозяйственного сырья (кроме текстиля) в общем объеме экспорта за пределы СНГ, в %	3,5	3,8	2,6	2,8	2,4	2,2
Доля продовольствия и сельскохозяйственного сырья (кроме текстиля) в общем объеме импорта из стран, не входящих в СНГ, в %	29,4	24,9	26	27,3	28,4	23,9
Доля продовольствия и сельскохозяйственного сырья (кроме текстиля) в общем объеме экспорта в страны СНГ, в %	2,8	3,2	3,6	4,0	4,4	5,3
Доля продовольствия и сельскохозяйственного сырья (кроме текстиля) в общем объеме импорта из стран СНГ, в %	25,4	26,1	22,6	18,1	20,0	18,2
Номинальный валовой объем сельскохозяйственного производства, в млрд руб.	203,9	286,9	309,2	304,5	606,1	844,9
Реальный валовой объем сельскохозяйственного производства, 1990=100%	66,9	63,5	64,5	56,0	58,3	61,2
Доля производства продукции растениеводства в ВОСП, в %	53,1	54,6	55,5	49,4	53,5	58,3
Доля продукции животноводства в ВОСП, в %	46,9	45,4	44,5	50,6	46,5	41,7

*Источник:* Госкомстат, Сельское хозяйство в России. 2000, с. 18, 19, 32, 33, 34, 137, 140. Доли от общего объема импорта и экспорта рассчитаны авторами на основе данного источника, с. 137, 140. Данные за 2000 г. взяты из «Russia in figures», 2001, Госкомстат, с. 99-200 и скорректированы на величину экспорта рыбы за пределы СНГ, не учитываемые таможенной статистикой РФ в 2000 г.

На индекс ВОСП в неизменных ценах могут оказывать влияние искажения в неизменных ценах относительно мировых цен. Тем не менее в краткосрочной перспективе на него не повлияет динамика внутренней торговли сельскохозяйственными товарами и прочими товарами и услугами. Как утверждает Альберто Вальдес<sup>5</sup>, колебания реального обменного курса в специфичных для отрасли или для того или иного товара относительных ценах могут привести к изменению доли отрасли в ВВП вне зависимости от колебаний индекса валового объема производства. Если сельскохозяйственные цены снижаются относительно других цен в экономике, то доля сельского хозяйства в ВВП уменьшится даже при неизменном объеме производства. Если сдвиг в относительных ценах продлится достаточно продолжительное время, то он, вероятно, будет стимулировать производство и содействовать падению индекса валового объема производства. В России на протяжении периода, изучение которого произведено А. Вальдесом (1994—1997), валовой объем производства снизился, реальный обменный курс менялся, а цены на промышленные ресурсы и услуги, приобретаемые сельским хозяйством, и цены на сельскохозяйственную продукцию подвергались давлению со стороны ряда факторов. Некоторые факторы, повлиявшие на цены, были порождены несовершенствами довольно хаотичной рыночной среды в России, а возникновение других можно приписать политике правительства, проводившейся в течение этого периода времени.

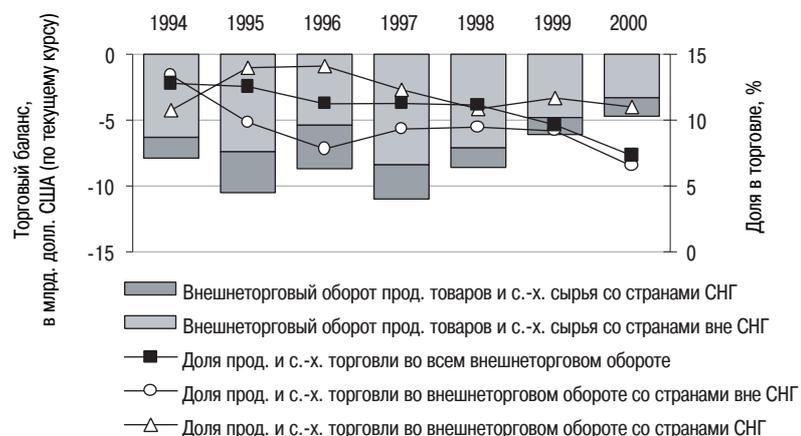
<sup>5</sup> Alberto Valdes, ed., Agricultural Support Policies in Transition Economies, The World Bank, 2000. /«Политика поддержки сельского хозяйства в странах с переходной экономикой», Всемирный банк, 2000./

В некоторых странах региона Европы и Центральной Азии (ЕЦА) наблюдались аналогичные тенденции после того, как ранее искусственно завышенные показатели распределения факторов производства в пользу сельского хозяйства были оставлены на волю свободных рыночных сил. По сути, объем производства падал по мере оттока ресурсов из данного сектора. По контрасту с этим в России доля работников сельского хозяйства в общей численности занятых в экономике (12,9% в 1990 г., 13,3% в 1999 г. и 13% в 2000 г.) остается довольно устойчивой и высокой<sup>6</sup>; доля сельского хозяйства в совокупном (т.е. национальном) объеме основных фондов менялась не столь значительно (11,5% в 1990 г., 13,9% в 1995 г. и 10,2% в 1999 г.<sup>7</sup>); а сельское население по-прежнему составляет примерно 27% от общего населения России — причем для большей его части источником средств к существованию служит именно сельское хозяйство. Таким образом, более четверти населения вынуждены существовать, имея намного меньше одной десятой доли национального дохода. Объемы производства сельскохозяйственной продукции резко сократились, хотя снижение площади возделываемых земель и основных факторов производства было не столь значительным. Это свидетельствует о том, что отдача основных факторов производства катастрофически уменьшилась.

Внешнеторговые отношения России также претерпели значительные институциональные изменения на протяжении 1990-х годов<sup>8</sup>. Продовольствие и продукция сельского хозяйства традиционно составляли существенную часть внешнеторговых операций России. В конце 1990-х годов на долю сектора приходилось примерно 11% общего торгового оборота (см. рис. 1.2). В 2000 г. продовольствие и сельскохозяйственное сырье (без кожевенно-мехового и текстильного) составляло 7,3% внешнеторгового оборота страны, в том числе со странами Содружества Независимых Государств (СНГ) — 11%. Продовольствие и сельхозсырье занимают большую долю в общем объеме импорта, но лишь малую — в объеме экспорта: в 2000 г. эти доли были равны, соответственно, 21,8% и 2,6% (см. табл. 1.1). Торговый дефицит по продовольствию и сельскохозяйственному сырью составлял 4,7 млрд долл. США против 6,1 млрд долл. США в 1999 г., опустившись с уровня 11,0 млрд долл. США в 1997 г. В стоимостных показателях импорт продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья в Россию в 1999 г. оказался на 40% ниже предкризисного уровня 1997 г. Помимо низких показателей деятельности отечественных производителей, к числу возможных причин предшествующего кризису

увеличения объема импорта относились повышение обменного курса рубля, а также субсидирование своего экспорта в Россию некоторыми странами—экспортерами. Последовавшая за кризисом 1998 г.

**Рисунок 1.2. Внешняя торговля сельскохозяйственной продукцией и сырьем: 1994–2000 гг.**



Источник: Russian Economic Trends — www.recep.ru.

<sup>6</sup> С учетом вышеупомянутых долей в валовом внутреннем продукте, это указывает на падение производительности в расчете на одного работника за период с 1991 г.; на то, что средняя производительность труда находится на уровне значительно ниже общенационального среднего; а также это позволяет предположить рост скрытой безработицы в сельских районах.

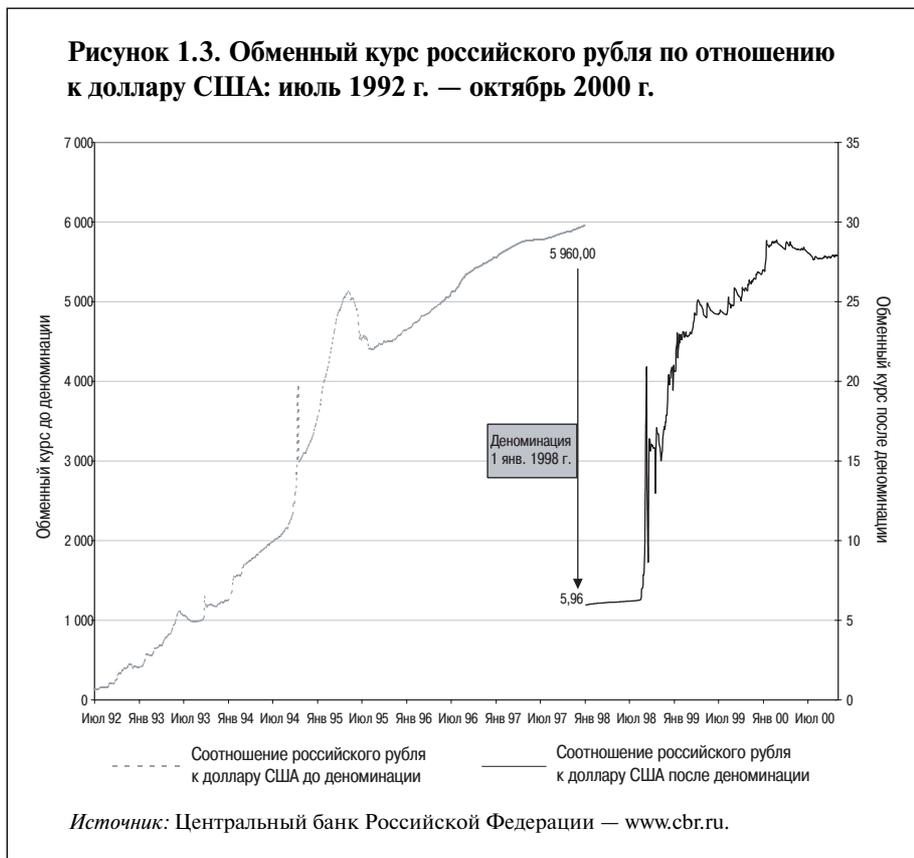
<sup>7</sup> Госкомстат, 2000, *op. cit.*, с. 23.

<sup>8</sup> После краха Совета экономической взаимопомощи (СЭВ) и распада СССР Россия была вынуждена заново вести переговоры о заключении новых торговых соглашений с каждым из своих традиционных партнеров. Наиболее важными среди вновь заключенных торговых соглашений являются Соглашение о партнерстве и сотрудничестве с Европейским союзом (ЕС) и различные соглашения с новыми независимыми государствами. Кроме того, Россия ведет переговоры о вступлении во Всемирную торговую организацию (ВТО).

девальвация рубля породила импортозамещение в пользу продовольственной и иной сельскохозяйственной продукции отечественного производства. По утверждению Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), объем производства российской пищевой промышленности вырос на 7,5%, благодаря резкой девальвации рубля<sup>9</sup> (рис. 1.3). Несмотря на снижение доходов населения, па-

дение объема импорта сельскохозяйственной продукции и продовольствия указывает на повышение совокупного спроса на продовольствие отечественного производства. Согласно этому докладу, такой эффект импортозамещения привел к увеличению производства маргарина, мясных консервов, сахарного песка, сигарет, хлебопекарных дрожжей, пива, макаронных изделий и пищевых концентратов, прирост объема производства которых составил в зависимости от вида продукции от 20% до почти 60%; производство же мяса и молочных продуктов (кроме мясных консервов и мороженого) сократилось.

В 2000 г. наблюдался дальнейший рост в пищевой промышленности. Особенно



быстрыми темпами росло производство масла растительного (в полтора раза), майонеза (на 28%), пива (на 22%), вина виноградного (на 30%), колбасных изделий (на 12%), сыров (на 15%), цельномолочной продукции (на 9%). По мнению экспертов, в 2001 г. пищевая промышленность является самой динамичной отраслью экономики России, и объем производства в ней вырастет на 8,9% по сравнению с 2000 г. Производство мяса и колбасных изделий увеличится на 14%, сахарного песка — на 16%, пива — на 28%<sup>10</sup>.

В первые пореформенные годы существенно изменилось географическое распределение российского импорта; в то время как импорт сельскохозяйственной продукции из стран ОЭСР, особенно из ЕС, вырос, объем импорта от традиционных поставщиков, например стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ), уменьшился. С середины 1990-х годов основными поставщиками продовольствия в Россию выступали Украина, США, Германия, Молдова, Казахстан и Нидерланды. К настоящему времени относительные доли объема импорта из стран СНГ и стран за пределами СНГ вернулись почти к докризисным уровням, т.е. влияние на обе группы стран, оказанное падением объема импорта в Россию, оказалось примерно одинаковым<sup>11</sup>. Однако существует большое различие по составу импорта: до кризиса Россия импортировала в основном продукцию переработки, а после кризиса импорт переработанных пищевых продуктов резко упал в пользу непереработанной сельскохозяйственной продукции и продовольствия, как, например, сахар—сырец, мясо в тушах, табак—сырец, пшеница, зерновые и соевые бобы. Эта тенденция, по-видимому, будет иметь место и в 2001 г., так как сельское хозяйство

<sup>9</sup> «Agricultural Policies in Emerging and Transition Economies 2000». OECD, Paris, Jan. 2000. /«Сельскохозяйственная политика в развивающихся странах и странах с переходной экономикой в 2000г.». ОЭСР, Париж, январь 2000 г./

<sup>10</sup> Газета «Ведомости». 21.11.2001. С. А3.

<sup>11</sup> «Agricultural Policies in Emerging and Transition Economies 2000». OECD, Paris, Jan. 2000. /«Сельскохозяйственная политика в развивающихся странах и странах с переходной экономикой 2000». ОЭСР, Париж, январь 2000 г./

России не в состоянии поставить на отечественные перерабатывающие заводы необходимое сырье в достаточном количестве, особенно мясо, молоко, сахар. Исключение составляет зерно, объем экспорта которого в 2001 г. может превысить 4 млн тонн. Экспорт сырьевых сельскохозяйственных товаров также растет быстрее, чем экспорт переработанного продовольствия, и вряд ли эту тенденцию удастся переломить в ближайшем будущем. В дополнение к тому, что производство не всегда является конкурентоспособным по международным стандартам, пищевая промышленность России не имеет адекватного доступа и связей с мировыми рынками.

Как становится очевидным из этих предварительных замечаний, сельское хозяйство сохраняет в России огромную важность, однако его эффективность (выражаемая низкой долей в общем ВВП по сравнению с высокой долей в объеме распределяемых ресурсов), по-видимому, значительно снизилась за период с 1990 г., если сравнивать его с другими отраслями экономики. Даже при наличии вероятности того, что традиционные долгосрочные тенденции в развитии рыночных экономик (рост значимости промышленности и сферы услуг при снижении значения сельского хозяйства) проявятся в Российской Федерации, сельский сектор (основным компонентом которого является сельское хозяйство) сохранит в среднесрочной перспективе свое значение критически важного сектора для увеличения доходов сельского населения и тем самым для национальной экономики.

Объем производства в сельском хозяйстве уменьшился не только по отношению к объему национального продукта, но также и в абсолютных показателях ВОСП. К 1999 г., объем сельскохозяйственного производства был равен лишь 57,7% от своего среднего уровня за 1989–1991 гг. (см. рис. 1.4). В 2000 г. произошел небольшой прирост до 62% от упомянутого среднего уровня. Кроме того, из рисунка 1.4 следует, что результаты деятельности довольно сильно различаются по отраслям сельскохозяйственного производства.

Производство продукции растениеводства, которое является доминирующим сектором по доле в ВОСП, сократилось меньше, чем в среднем по отрасли, однако оно пережило период более сильных колебаний значений своих производственных показателей (рис. 1.4).

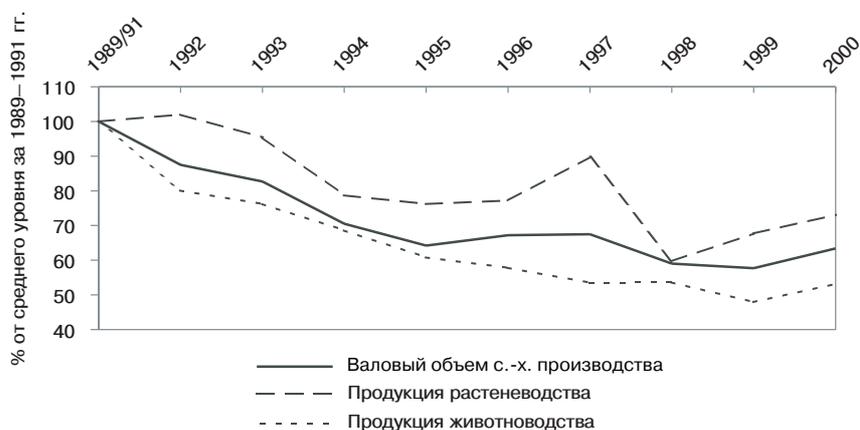
Наиболее вероятной причиной этого явилась реакция на погодные условия в основных регионах сельскохозяйственного производства<sup>12</sup>. Эта основная тенденция, т.е. долговременное снижение объема

производства продукции растениеводства, представляет собой сочетание эффекта уменьшения как посевной площади (см. табл. 1.2 и рис. 1.6), так и урожайности с гектара (см. табл. 1.3). Вследствие резкого падения поголовья скота и небольших изменений величины выхода продукции в расчете на одну голову, объем производства продукции животноводства за тот же период времени также сократился.

Согласно данным, приводимым на рисунке 1.5, такое негативное развитие событий по большей части

можно приписать низкой эффективности сельскохозяйственных предприятий, которые явились преемниками большинства традиционных колхозов и совхозов<sup>13</sup>. В 2000 г. по сравнению с 1990 г. объем продукции сельского хозяйства в неизменных ценах сократился на 38,8%, в том числе в сельхозпредприятиях —

**Рисунок 1.4. Динамика валового объема сельскохозяйственного производства: 1990–2000 [1989–91=100]**

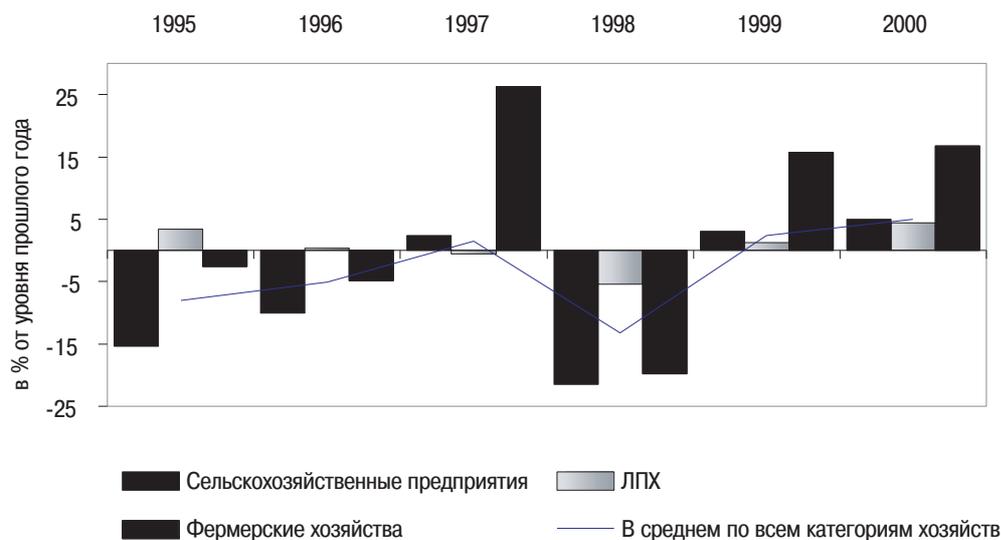


Источник: Госкомстат — [www.gks.ru](http://www.gks.ru).

<sup>12</sup> Особенно в 1998 г. сельхозпроизводители пострадали от чрезвычайно неблагоприятных погодных условий, результатом которых стал очень низкий урожай.

<sup>13</sup> Более подробно вопросы реструктуризации сельскохозяйственных предприятий рассмотрены в главе 3 настоящего доклада.

**Рисунок 1.5. Динамика ВОСП в зависимости от типа с.-х. предприятий [относительно предыдущего года]**



Источник: Сельское хозяйство в России, Госкомстат, 2000.

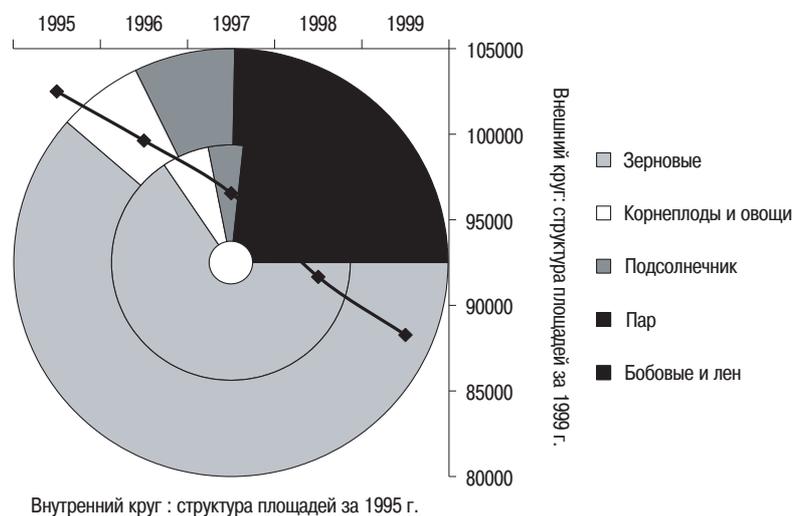
на 61,1%, в то время как объем продукции личных подсобных хозяйств (ЛПХ) населения за этот период вырос на 20,7%<sup>14</sup>.

На долю сельскохозяйственных предприятий приходится 82% всех сельскохозяйственных земель, в том числе 86% всей пашни, и они производят около 90% российского урожая зерновых, семян подсолнечника и сахарной свеклы. Что касается продук-

ции животноводства, то на сельскохозяйственные предприятия приходится, в зависимости от вида продукции, от половины до двух третей общего национального объема производства — в то время как остальное производство осуществляется в личных подсобных хозяйствах и крестьянских (фермерских) хозяйствах.

В личном пользовании граждан находится 6% сельскохозяйственных земель, в том числе 4% всей пашни, и они производят примерно 1% зерновых, подсолнечника и сахарной свеклы, более 90% картофеля, более 2/3 овощей, более половины молока, скота и птицы. Хозяйства населения произвели 54% всей продукции сельского хозяйства в 2000 г. (против 32% в 1992 г.)<sup>15</sup>. Это заставляет предполагать высокую продуктивность участков земли в личном пользовании граждан. Однако при этом следует иметь в виду, что для производства сельхозпродукции граждане используют значительные площади муниципальных и других земель, так что, по отдельным оценкам, используемые ими площади в реальности достигают 12–15% всех сельскохозяйственных земель.

**Рисунок 1.6. Посевные площади и доли, приходящиеся на отдельные виды продукции растениеводства: 1995–1999 гг.**



Источник: ФАО — [www.fao.org/faostat](http://www.fao.org/faostat).

<sup>14</sup> Russia in Figures, Госкомстат, 2001, с. 200

<sup>15</sup> Там же. С. 199.

На долю крестьянских (фермерских) хозяйств в 2000 г. приходилось 3% всего объема сельскохозяйственного производства (в том числе 3,8% продукции растениеводства и 1,8% продукции животноводства); в 1992 г. эта доля составляла 1%. Этот сектор частной экономики не играет существенной роли в развитии села, хотя есть основания полагать, что в действительности эта доля составляет не 3%, а 5–6%. Надежды реформаторов на быструю «фермеризацию» страны, высказываемые в начале 1990-х годов, не оправдались. Однако в настоящее время существует опасность приоритетного развития крупных сельскохозяйственных предприятий в ущерб другим формам сельхозпроизводства (см. главу 5).

Как показано на рисунке 6, доля пахотной земли, занимаемая наиболее значимыми сельскохозяйственными культурами, не слишком изменилась во второй половине прошедшего десятилетия, за исключением значительного расширения площадей под подсолнечник. Данные таблицы 1.2 показывают, что за период 1992–2000 гг. росли также посевные площади под овощи и площади чистых паров.

**Таблица 1.2. Посевные площади, все категории хозяйств, 1992–2000 гг., тыс. га**

	1992	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2000 к 1992 %
Общая посевная площадь	114591	102500	99626	96554	91660	88272	85419	74,5
Зерновые	61939	54700	53388	53634	50724	46525	45636	73,7
Пшеница (озимая и яровая)	24284	23900	25707	26056	26100	23013	23204	95,6
Рожь	7574	3200	4147	4005	3777	3385	3531	46,6
Ячмень (озимый и яровой)	14564	14700	11800	12500	11300	9900	9177	63,0
Овес	8540	7900	6900	6400	5200	5300	4518	52,9
Кукуруза на зерно	810	643	622	918	787	703	813	100,4
Просо	1875	700	1228	1086	975	1609	1588	84,7
Гречиха	1709	1600	1369	1112	1226	1338	1577	92,3
Рис	265	171	172	151	146	173	175	66,0
Зернобобовые растения	2266	1800	1430	1340	1185	1071	922	40,7
Лен-долгунец	327	177	153	114	107	104	108	33,0
Сахарная свекла (фабричная)	1439	1100	1060	933	810	900	806	56,0
Подсолнечник	2889	4100	3874	3588	4168	5585	4629	160,2
Картофель	3404	3400	3405	3352	3265	3256	3252	95,5
Овощи	682	758	737	749	743	820	833	122,1
Площадь чистых паров	13026	17400	17800	17800	18600	17600	18042	138,5

Источник: Russia in Figures, 2001, с. 207.

**Таблица 1.3. Урожайность отдельных культур, все категории хозяйства: 1995–2000 гг., тонн с 1 га убранный площади**

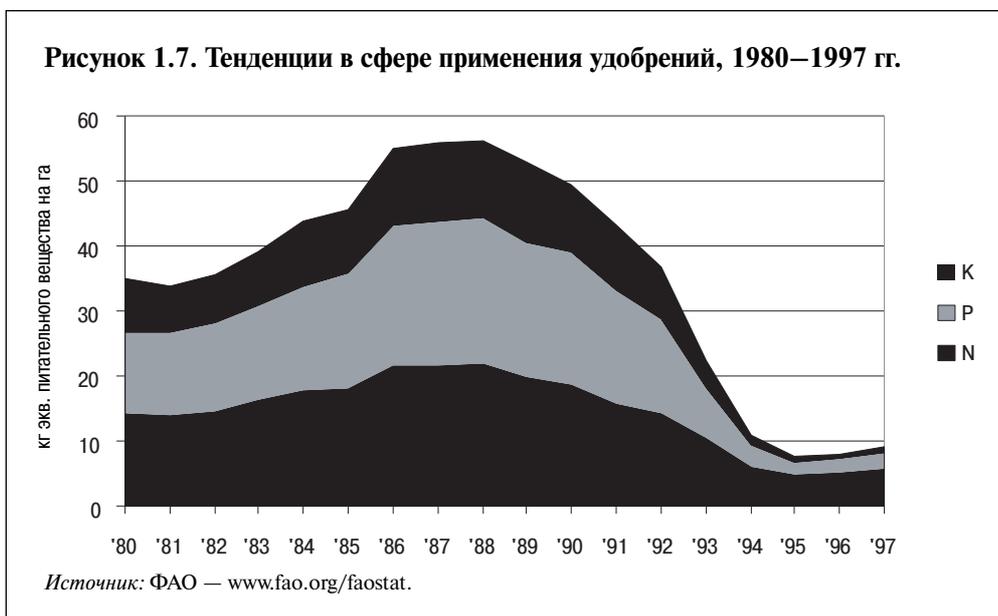
	В среднем за год							
	1991–1995	1996–2000	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Зерновые культуры								
(вес после обработки)	1,57	1,51	1,31	1,49	1,78	1,29	1,44	1,56
Лен-долгунец (волокно)	0,38	0,40	0,44	0,43	0,25	0,43	0,36	0,55
Сахарная свекла (фабричная)	17,9	17,7	18,8	17,4	18,6	15,3	18,5	18,8
Подсолнечник	1,05	0,85	1,06	0,81	0,86	0,84	0,83	0,90
Картофель	11,0	10,5	11,8	11,4	11,1	9,7	9,7	10,5
Овощи	14,5	14,6	14,8	14,5	14,7	14,1	14,9	14,6

Источник: Агропромышленный комплекс России, 2001, Госкомстат России, с. 30

Разумеется, низкие показатели деятельности за прошедшее десятилетие вызвали озабоченность у различных групп, связанных с вопросами сельского хозяйства в Российской Федерации. Среди них, прежде всего, — правительство, которое было склонно рассматривать высокие уровни производства как нечто желаемое независимо от затрат и относилось к самообеспеченности как к конечной цели. Однако в открытой экономике основным предметом озабоченности следует считать

эффективность производства, а не его объем — производится ли продовольствие внутри страны или импортируется, зависит от относительной стоимости ресурсов на его производство внутри страны в сопоставлении с ввозом из-за границы. При таком взгляде на вещи определенное уменьшение производства в сельском хозяйстве России было вполне объяснимым (а по

**Рисунок 1.7. Тенденции в сфере применения удобрений, 1980—1997 гг.**



отдельным позициям даже желательным) в силу самого характера сельского хозяйства в России в до-реформенный период, когда его субсидирование производилось в большом объеме<sup>16</sup>. Большая доля поддержки отрасли оказывалась за счет дешевизны материально-технических ресурсов для сельского хозяйства, в особенности удобрений и топлива, что вело к неэффективности их использования (чаще всего — перерасходу и расточительству), которое не давало пропорционального прироста объема производства. Подобные субсидии резко сократились после 1991 г.; в результате этого, а также из-за общего сокращения масштабов ценового регулирования цены на промышленные товары и услуги, приобретаемые сельским хозяйством, растут намного быстрее, чем цены на готовую сельскохозяйственную продукцию (табл. 1.6). Цены производителей на реализованную сельскохозяйственную продукцию выросли лишь в 2,7 раза с 1991 по 1999 г. (с учетом деноминации рубля), в то время как цены на промышленную продукцию и услуги, приобретенные сельским хозяйством, выросли в 8 раз. Цены на горюче-смазочные материалы выросли в 17,4 раза за тот же период времени, а на электроэнергию — в 13,2 раза. Объемы использования всех промышленных ресурсов стремительно упали. Продажа автобензина сельскому хозяйству сократилась с 11,3 млн тонн в 1990 г. до 1,8 млн тонн в 2000 г., дизельного топлива — с 20 до 5,0 млн тонн, внесение минеральных удобрений (в пересчете на 100% питательных веществ) сократилось с 9,9 до 1,4 млн тонн (см. табл. 1.4 и рис. 1.7). К настоящему времени, после почти десяти лет очень скудного использования удобрений, существует широкое согласие относительно того, что плодородие почв находится на опасно низком уровне<sup>17</sup>.

Изменения в относительных ценах на промышленные товары и услуги для сельского хозяйства также привели к крупному сдвигу в относительных величинах расходов на различные виды этих ресурсов. В таблице 1.5 показано огромное снижение доли расходов на услуги, оказанные сельскому хозяйству — отчасти вследствие возрастания доли расходов на топливо и энергоносители. Доля расходов на запасные части также возросла — с 4,6% в 1991 г. до 13% — по мере того, как устаревшие машины и оборудование требовали технического обслуживания во все большем объеме.

<sup>16</sup> Вопрос о защитных мерах в области сельского хозяйства рассматривается в главе 2 данного доклада.

<sup>17</sup> Сменявшие друг друга правительства реагировали на эту проблему способами, которые не поощряли ни повышение эффективности, ни развитие частного сектора, хотя эти усилия были ограничены бюджетными трудностями, и объемы субсидирования так и не приблизились к ранее существовавшим уровням. Этот вопрос также рассматривается в главе 2 данного доклада.

**Таблица 1.4. Использование отдельных промышленных ресурсов, приобретенных сельскохозяйственными предприятиями: 1995–2000 гг.**

		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2000 к 1995 %
Моторное топливо	[млн т]	10,4	9,1	9,8	8,3	7,1	6,8	65,4
В т. ч. дизельное топливо	[млн т]	7,1	6,2	7,0	5,9	5,1	5,0	70,4
Автобензин	[млн т]	3,3	2,9	2,8	2,4	2,0	1,8	54,5
Минеральные удобрения	[млн т]	1,5	1,5	1,5	1,3	1,1	1,4	93,3
Органические удобрения	[млн т]	127,4	107,8	86,1	72,1	69,1	66,0	51,8
Известь (известняк)*	[млн т]	3,5	2,1	1,7	1,9	2,0	2,2	62,8
Пестициды**	[1000 т]	15,9	12,5	11,3	5,8	9,8	9,7	61,0

\* Объем производства

\*\* Объем производства в 100% экв. действующего вещества.

Источник: Агропромышленный комплекс России, 2001, Госкомстат, с. 19, 20.

Как видно из таблицы 1.6, в 1998 и 1999 гг. цены на сельскохозяйственную продукцию росли более высокими темпами, чем цены приобретения промышленной продукции и услуг. Однако в 2000 г. эта тенденция вновь изменилась. Вместе с тем индекс цен реализации сельхозпродукции в 2000 г. (136%) был значительно выше индекса потребительских цен (120%) и индекса потребительских цен на продовольствие (118%).

**Таблица 1.5. Структура промышленной продукции и услуг, приобретаемых сельским хозяйством: 1991–1999 гг., в %**

	1991	1999
Ресурсы (всего)	100	100
В том числе		
<i>Промышленные товары</i>	75,1	99,4
С.-х. машины и оборудование	8,5	3,6
Тракторы	3,2	2,0
Автомобили	2,9	1,5
Запасные части	4,6	13,0
Минеральные удобрения	7,1	4,2
Горючее и смазочные материалы	7,9	33,1
Комбикорма	22,9	24,5
Строительные материалы	3,7	1,4
Электроэнергия	2,1	7,8
Топливо	2,2	4,1
<i>Услуги</i>	24,9	0,6

Согласно данным Госкомстата, в 1990 г. номинальная заработная плата в сельском хозяйстве была близка к средней по стране. С тех пор заработная плата в сельском хозяйстве возросла в номинальном выражении, однако намного меньше, чем в других секторах экономики. К 1999 г. средняя номинальная заработная плата в сельском хозяйстве упала до уровня 41% от средней по стране, а в 2000 г. этот показатель опустился до 38%. Номинальная заработная плата в сельском хозяйстве составляла около 1/3 от соответствующего показателя в пищевой промышленности<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Агропромышленный комплекс России, 2001, с. 57.

**Таблица 1.6. Ценовые индексы: 1991–2000 гг., изменение в % относительно предыдущего года**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Соотношение цен 1999 к 1991 (с учетом деноминации рубля)	2000
Индекс цен производителя на реализованную с.-х. продукцию	160	940	810	300	330	143	110	111	200	2,7	136
Индекс цен на промышленную продукцию и услуги, потребляемые в сельском хозяйстве	190	1620	1070	420	320	164	118	109	161	8,0	148
Индекс потребительских цен на товары и услуги*	260	2610	940	320	230	122	111	184	136	6,0	120
В том числе потребительские цены на продовольствие (включая алкоголь)*	240	2630	900	310	220	118	109	196	136	5,5	118
То же без учета алкоголя	н/д	2670	940	330	220	113	108	202	135	н/д	н/д

\* Индекс потребительских цен рассчитывается за период с декабря по декабрь.

Источники: Сельское хозяйство в России, Госкомстат, 2000, с. 123, 125, 128;

Сельское хозяйство в России, Госкомстат, 1998, с. 115, 116, 119, 122;

Статистический справочник по Российской Федерации, Госкомстат, 1999, с. 547;

Статистический бюллетень, №6 (80), 2001, Госкомстат, с. 25;

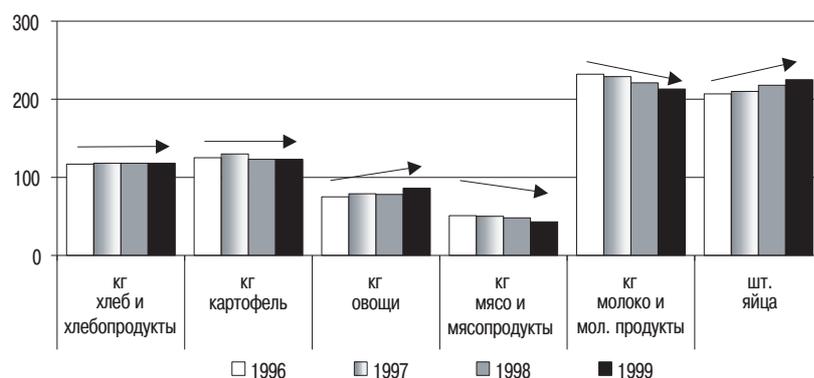
Социально-экономическое положение России, январь 2001 г., Госкомстат, с. 141.

Тем не менее в последние годы наблюдаются некоторые положительные тенденции в сфере рентабельности сельскохозяйственных предприятий и покупательной способности населения. Если в 1997 г. 88% всех сельскохозяйственных предприятий были убыточными, то в 2000 г. — лишь 51%. В 2000 г. по сравнению с 1999 годом несколько выросли инвестиции в сельское хозяйство (в сопоставимых ценах этот рост составил 8,8%). В 2000 г. 74,2% всех инвестиций составляли собственные средства сельскохозяйственных предприятий, 8,5% поступило из федерального бюджета и 9,5% — из бюджетов субъектов РФ. В 2001 г. происходит дальнейший рост инвестиций в АПК.

Характерно, что инвестиции в сельское хозяйство производят не только крупные и высокодоходные предприятия сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности, но и крупные предприятия, не входящие в АПК (порою вторжение этого капитала в аграрную сферу происходит весьма агрессивно). Вертикальная интеграция приводит к образованию агро-холдингов и агрофирм. Число новых

типов интегрированных формирований в АПК заметно растет.

**Рисунок 1.8. Динамика среднедушевого потребления пищевых продуктов: 1996–1999 гг.**



Источник: Госкомстат, Сельское хозяйство в России, 2000.

### Потребление

Вследствие кризиса 1998 г., покупательная способность заработной платы значительно снизилась. Это снижение усугубляется также задолженностью по выплате заработной платы. Судя по имеющимся данным, в конце 1996 г. задолженность была эквивалентна заработной плате за 2,7 месяца (3,3 в сельскохозяйственном секторе), а к концу 1998 г. такое и без того тяжелое положение ухудшилось, так что задолженность стала эквивалентной приблизительно 3,5 месяца. Тем не менее затем положение улучшилось, и к середине 2000 г. этот показатель снизился всего до 0,85 месяца. Падение реальных доходов потребителей в

2000 г. этот показатель снизился всего до 0,85 месяца. Падение реальных доходов потребителей в

России нашло свое отражение в изменениях в структуре потребления продовольствия. Потребление хлеба, яиц, картофеля и овощей увеличилось или стабилизировалось. С другой стороны, потребление таких более дорогостоящих продуктов, как мясо и молочные продукты, заметно снизилось (рис. 1.8).

Потребление хлебных продуктов и картофеля в сельской местности несколько превышает среднедушевое потребление этих продуктов в городах. Однако, уровень семейного дохода в большей степени определяет среднедушевое потребление мяса, молока и яиц, чем зерновых продуктов, отражая низкую эластичность последних по отношению к величине дохода. Так, в 1999 г. группа населения, относящаяся к нижнему децилю по уровню доходов, потребляла только 13 кг мяса на человека, а в верхнем дециле потребление мяса составляло 93 кг на человека. Аналогичные показатели для молочных продуктов были равны 71 и 328 кг; а для яиц 84 шт. и 320 шт. В то же время для хлебных продуктов объем потребления составил в нижнем дециле 65 кг против 173 кг в верхнем дециле, по картофелю — 53 кг и 141 кг соответственно<sup>19</sup>.

Структура расходов на конечное потребление домашних хозяйств в сельской местности существенно отличается от структуры этих расходов с городской местности. Так, в 1999 г. расходы сельских домохозяйств на покупку продуктов питания составляли 39% всех расходов на конечное потребление, а стоимость натуральных поступлений продуктов питания — 28,3%. Городские домохозяйства использовали на покупку продуктов питания 49,1% всех расходов при доле стоимости натуральных поступлений продуктов питания — 6,2%<sup>20</sup>.

## II. Развитие рынков отдельных сельскохозяйственных товаров

Основными сегментами продовольственного рынка являются рынки зерна, мяса и молока. Все эти продукты обладают высокой долей в розничном обороте продовольствия: в 2000 г. доля мяса и мясопродуктов составляла 18,3%, хлебопродуктов (включая муку, крупу и макаронные изделия), 11,3%, а молочных продуктов [без маргарина] — 9,3%<sup>21</sup>. Так же велики стратегическая и социальная значимость этих рынков. В силу нетто-дефицита зерна в стране в последние годы, производство зерна теперь рассматривается в терминах национальной безопасности. Проблемы зернового рынка обсуждаются на встречах в Кремле под председательством Президента и Премьер-министра. Для региональных властей вопрос о наличии и финансовой доступности для населения хлеба является важным фактором сохранения их политической власти. За счет хлебопродуктов удовлетворяется до 40% дневной потребности в пище. Зерновое хозяйство обеспечивает около 10 млн рабочих мест; производством зерна занято около 70 тыс. предприятий и организаций<sup>22</sup>. Мясной рынок является предметом особой озабоченности, поскольку, несмотря на все попытки остановить снижение производства мяса, сжатие этого рынка продолжается. Потребление мяса в расчете на душу населения на протяжении переходного периода резко сократилось, что представляет собой особо чувствительный вопрос, учитывая исторически обусловленное значение, которое придавали потреблению этого продукта в российском обществе в дореформенный период.

### Тенденции в производстве и сбыте зерна

Несмотря на общее падение производства зерна в 1990-е годы, в период между 1996 и 1999 г. доля продовольственного зерна в общем объеме производства зерновых увеличилась. Среди всех продовольственных зерновых культур доля пшеницы росла быстрее всего. В 1991–1995 гг. объем производства пшеницы составлял 43% от общего объема производства зерновых; в 1996–1999 гг. этот показатель возрос до 53%. В 2000 г. производство зерна увеличилось до 65,5 млн тонн (в том числе 34,5 млн тонн — пшеница), а в 2001 г. валовой сбор составил 82,5 млн тонн, что в полтора раза превышает уровень 1999 г., но ниже уровня 1997 г.

Рост доли продовольственных зерновых обусловлен стимулирующим воздействием цен, а также стремлением регионов к самообеспечению продовольственным зерном для гарантированного снабже-

<sup>19</sup> Агропромышленный комплекс России, 2001, с. 57.

<sup>20</sup> Социальное положение и уровень жизни населения России. Официальное издание. 2000, Госкомстат, с. 136.

<sup>21</sup> Рассчитано по: Агропромышленный комплекс России, 2001, с. 45.

<sup>22</sup> Журнал «Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий». 2001, №10. С. 19.

ния местного населения хлебом по доступным ценам. Это привело к стиранию ранее сложившейся специализации зернового производства, сдвигу от региональной специализации в производстве зерна в пользу многономенклатурного сельскохозяйственного производства. В результате продуктивность производства зерна в некоторых «неспециализированных регионах» находится на очень низком уровне.

Производство фуражного зерна существенно сократилось. Так, если в период с 1990 г. по 1994 г. среднегодовой объем производства фуражного зерна составлял 39 млн тонн, то с 1995 г. по 1999 г. — лишь 23 млн тонн. Доля фуражного зерна в общем объеме производства зерновых в 1991–1995 гг. составляла 41%, в 1996–1999 гг. — 34%. Доля зернобобовых за тот же период упала с 2,5% до 1,3%. В 2000 г. доля зернобобовых составляла 1,8% всего производства зерна.

Большинство сельскохозяйственных предприятий испытывают нехватку современных мощностей для хранения зерна. Лишь около половины всех предприятий располагают хранилищами для длительного хранения зерна. В то же время существующие мощности для хранения используются не в полной мере: 30% сельскохозяйственных предприятий, обследованных Госкомстатом, имели мощности того или иного типа для переработки зерна, однако у 30% предприятий эти мощности были использованы менее чем на 25%, у 20% — наполовину.

Уменьшение объема производства зерна сопровождалось снижением объема реализации зерна (табл. 1.7). В 1991–1995 гг. среднегодовой объем продаж зерна составил 36,8 млн тонн, а в 1996–1999 гг. — 30,4 млн тонн, при некотором увеличении уровня товарности. В 2000 г. было реализовано 32 млн тонн зерна, или 48,8% объема производства.

**Таблица 1.7. Объем и структура зерна, реализованного в 1991–2000 гг. (всеми категориями хозяйств)**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Объем производства (вес после очистки) (млн тонн)	89,1	106,9	99,1	81,3	63,4	69,3	88,6	47,9	54,7	65,5
Реализовано, млн тонн	36,9	40,9	41,9	35,8	28,3	30,2	39,1	25,2	26,5	32,0
Реализовано (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
В том числе										
Организации, осуществляющие закупки для государственных нужд	62,3	63,9	63,1	33,5	27,8	25,7	25,1	12,2	18,5	16,9
Перерабатывающие предприятия, оптовая и розничная торговля	13,8	13,1	12,4	25,6	30,0	28,7	26,4	28,6	26,0	31,9
Потребительские кооперативы	0,5	0,3	0,2	0,1	0,1	-	0,1	0,2	0,4	0,2
Население (платежи натурой, общественное питание)	22,0	20,2	21,0	31,2	29,0	26,4	23,2	28,1	25,3	21,6
Бартер	1,4	2,2	3,3	9,6	13,1	19,2	25,2	30,9	29,8	29,4

Одной из главных тенденций на внутреннем зерновом рынке является снижение емкости внутреннего зернового рынка. Доля продукции, реализуемой по рыночным каналам, упала с 76,6% в 1991 г. до 44,9% в 1999 г. Соответственно, объем сбыта, не сопровождавшийся денежным оборотом (в «натуральном виде», включая бартер), возрос с 23,4% в 1991 г. до 55,1% в 1999 г. (в 2000 г. — 51%).

Как это и было широко распространено в прошлом, в настоящее время большинство сельскохозяйственных производителей не торгуют зерном, а рассчитываются им с поставщиками сельскохозяйственной техники, топлива, удобрений, с транспортными предприятиями и работниками собственных предприятий. Роль бартерных сделок растет: в 1991 г. лишь 1,4% всего зерна были проданы с помощью бартера, а в 1999 г. его доля возросла до 30%. Доля других (помимо бартера) нерыночных каналов сбыта — так называемые «товарные кредиты» или «зачеты» — также увеличилась. Согласно данным обследования 639 агропромышленных предприятий Госкомстатом, проведенного в 1999 г., участники зернового рынка применяют различные формы оплаты (см. табл. 1.8).

Бартер и прочие зачетные операции наиболее широко распространены среди сельскохозяйственных предприятий (40,4% всех платежей). Сделки, заключенные с заготовительными организациями, совершались примерно на 30% в форме бартера и взаимозачетов. Традиционные банковские операции

(безналичные расчеты или иные финансовые инструменты) использовались сельскохозяйственными предприятиями только для совершения 25,7% всех платежей. В некоторых регионах доля бартера и прочих зачетных операций намного превышает 40%. Регионы с избыточным предложением зерна проявляют тенденцию к повышению доли взаимозачетов при сбыте товарного зерна.

**Таблица 1.8. Формы оплаты на зерновом рынке (в % от числа обследованных предприятий), 1999 г.**

	Сельскохозяйственные предприятия	Заготовительные организации	Предприятия-потребители
Безналичные расчеты	20,8	41,8	41,2
Наличные расчеты	33,9	22,4	27,3
Бартер, взаимозачеты	40,4	29,8	26,2
Векселя и др. финансовые инструменты	4,9	6,0	5,3

Второй по значимости тенденцией является существенное сокращение объема продаж зерна заготовительным организациям вследствие прекращения существования системы обязательных закупок зерна. В 1991 г. сельскохозяйственные производители сбыли заготовительным организациям 64% всего товарного зерна, а в 2000 г. — лишь 16,9%. Демонополизация заготовительной системы — позитивный шаг, позволяющий другим отраслям агропромышленного производства увеличить свои доли в сбыте зерна. Доля перерабатывающей промышленности и организаций оптовой торговли в общем объеме реализации зерна устойчиво растет. В то же время переориентация сельскохозяйственных производителей на реализацию зерна по свободным каналам не всегда сопровождается расширением денежного обмена. Кроме того, велико число посредников. Среднее количество перепродаж с участием посредников, считая с начальной стадии производства и до стадии оптовой торговли, не менее двух — трех. Далее сбыт зерна также происходит с участием нескольких посредников, что увеличивает цену, которую платит конечный потребитель.

Другой характерной чертой, формирующей зерновой рынок, является региональная изоляция его участников. Не происходит сколько-нибудь значительного развития межрегиональных сделок по зерну, рынок остается локальным. В 1999 г. доля зерна, проданного за пределы региона, где оно было произведено, составила 2,4% от общего объема продаж зерна. Таким образом, почти все зерно продается вблизи мест его производства. Это обусловлено следующими моментами: а) существование региональных торговых барьеров; б) недостаточное развитие инфраструктуры в частности зерновых бирж как в регионах, испытывающих избыток зерна, так и в регионах с его дефицитом; в) существование хорошо развитого теневого зернового рынка. По отдельным оценкам, доля теневого рынка зерна составляет около 30% от его общего объема<sup>23</sup>. В пользу существования теневого зернового рынка решительно свидетельствуют данные обследования 639 предприятий, проведенного Госкомстатом в декабре 1999 г. Согласно этим данным, для 52,7% руководителей обследованных сельскохозяйственных предприятий определяющим фактором при выборе покупателя служила возможность продажи сельскохозяйственной продукции за наличные деньги, либо по бартеру. Эти налично-денежные или бартерные сделки ставят целью уменьшение налоговых обязательств и способствуют уменьшению доходов сельскохозяйственных предприятий, поскольку они оказываются не в состоянии получить за свою продукцию «полную цену». Это является также одной из причин намного более медленного роста цен производителей на реализованную сельскохозяйственную продукцию по сравнению с оптовыми ценами.

Еще одной тенденцией в развитии зернового рынка является снижение рентабельности производства и сбыта зерна. Это снижение произошло в силу того, что рост операционных издержек значительно опережал рост доходов от продажи зерна (см. табл. 1.9). Тем не менее, в 1999 г. эта тенденция была обращена вспять, отчасти в результате девальвации рубля. Кроме того, повлияли благоприятные погодные условия и значительное увеличение цен реализации.

<sup>23</sup> «Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий», 2001, №10. С. 15.

**Таблица 1.9. Финансовые показатели сбыта зерна: 1995–1999 гг.**

	1995	1996	1997	1998	1999
Себестоимость реализации, руб./т	210	450	500	630	850
Цена реализации, руб./т	300	590	570	520	1260
Рентабельность (отношение прибыли к себестоимости, %)	43	32	15	- 19	49
Рентабельность (с учетом бюджетных субсидий и компенсаций, %)	55	42	24	0.04	56

Источник: Госкомстат.

Рыночные механизмы ценообразования на зерновых рынках в России нормально не функционируют. Бартер, региональный сепаратизм, товарные кредиты, различные зачетные операции, многочисленные посредники и программы продовольственной помощи — все это способствует искажениям сигналов, подаваемых рынком. В 1992 г., вслед за либерализацией цен, коэффициент рентабельности зерна, проданного сельскохозяйственными предприятиями, превысил 300% (с учетом бюджетных субсидий). Однако коэффициент рентабельности существенно понизился в последующие годы вследствие региональных торговых барьеров, неразвитости рыночной инфраструктуры и введения во многих регионах ограничения на рост цен на хлеб. В 1993 г. коэффициент рентабельности снизился до 190%, а в 1994 г. до 59% (без учета субсидий этот показатель составлял 184% в 1993 г. и 51% в 1994 г.). В 1999 г. (к уровню 1998 г.) цены на реализованное зерно выросли на 68% (в том числе на пшеницу — на 78%), а потребительские цены на хлеб выросли на 70,2%, указывая, по-видимому, на то, что после кризиса во многих регионах местные административные ценовые ограничения были смягчены даже в большей степени, чем в 1994 г.

Следующая тенденция, существовавшая на зерновых рынках до 2000 г., состоит в уменьшении имеющихся в наличии зерновых ресурсов. Тем не менее использование зерновых ресурсов стало более эффективным и продуктивным при меньшей величине потерь. Объем зерновых ресурсов существенно уменьшился в силу снижения объема производства зерна, а также уменьшения объема импорта (табл. 1.10). В начале 1990-х годов Россия ежегодно импортировала от 17 до 21 млн тонн зерна. Объем зернового импорта устойчиво снижался с 1993 по 1998 г. включительно. Однако импорт зерна возрос вчетверо в 1999 г. по сравнению с объемом зернового импорта в 1998 г., в основном за счет программ продовольственной помощи. Доля зернового импорта в общем объеме зерновых ресурсов выросла с 1,5% в 1998 г. (будучи примерно на уровне 3% в 1995–1997 гг.) до 7% в 1999 г. В 2000 г. доля импорта снизилась до 4,7%, однако масштабы импорта остаются значительно меньшими, чем в дореформенный период. Кроме того, использование зерна на цели переработки, на семена и в качестве фуража существенно сократилось, что также уменьшает зависимость от импорта (табл. 1.10).

**Таблица 1.10. Зерновые ресурсы и их использование: 1990–2000 (млн тонн)**

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Производство	116,7	63,4	69,3	88,6	47,9	54,7	65,5
Импорт	19,9	4,2	3,6	3,3	1,7	6,9	4,8
Запасы на начало отчетного периода	н.д.	70,9	47,9	46,7	60,8	35,8	31,7
Итого объем ресурсов	н.д.	138,5	120,8	138,6	110,4	97,4	102,0
Использование							
Семена	17,0	15,6	14,0	14,0	13,8	12,4	11,5
Фураж	13,5	14,5	13,6	13,7	12,7	11,3	10,9
Переработка на муку, крупу, комбикорма и др.	94,7	56,5	44,8	46,9	44,8	41,7	40,8
Потери	2,4	1,4	1,1	1,1	1,0	0,8	0,9
Экспорт	2,0	2,5	0,6	2,2	2,2	0,9	1,2
Запасы на конец отчетного периода	н.д.	47,9	46,7	60,8	35,8	30,3	36,7

Примечание: н.д. означает «нет данных».

Источник: Госкомстат.

Задача превращения России в великую зерновую державу, поставленная перед руководством Минсельхоза в последние годы, вряд ли может быть решена путем государственного контроля и регулирования ситуации на рынке зерна посредством превращения государства в крупного оптового покупателя зерна. Мировой опыт показывает, что «физическое» участие государства в закупках зерна для поддержания устойчивых цен является малоэффективным. Сокращения объемов реализации зерна сельхозпредприятиями в осенний период, а следовательно, и сезонного падения цен можно достичь путем снижения региональных торговых барьеров, распространения информации о ценах и состоянии рынка, создания зерновых бирж, а также использования бюджетных средств, выделенных на зерновые интервенции, в качестве сезонных кредитов производителям зерна (примерно по схеме американской Торгово-кредитной корпорации).

### Тенденции в производстве и сбыте мяса

На протяжении всего переходного периода высокий уровень конкурентоспособности импорта и низкая покупательная способность населения снижали рентабельность производства мяса (мясо — это товар, обладающий высокой эластичностью по отношению к уровню дохода в сравнении с прочими видами продовольствия, и поэтому спрос на него упал в большей степени, чем на другие пищевые продукты). Как следствие, мясной рынок сужается в силу уменьшения производства мяса и снижения товарности производства скота и птицы. Общий объем производства мяса составил 9,4 млн тонн в 1991 г., 5,8 млн тонн в 1995 г. и 4,5 млн тонн в 2000 г., т.е. упал более чем в 2 раза за 10 лет (табл. 1.11). Доля скота и птицы, продаваемых через заготовительные организации, также снижается. В 1995 г. 55% всего скота и птицы было продано через заготовительные организации, а в 2000 г. — только 32,5%. Товарность производства скота и птицы уменьшилась с 64,5% в 1995 г. до 57,4% в 2000 г. Вывоз мяса из мясопроизводящих регионов (продажа в другие регионы) также снизился. В 1999 г. в силу низкой обеспеченности кормами, эпидемий и других причин уменьшились как численность скота и птицы, так и суточные привесы. Общий объем мясных ресурсов уменьшился с 11,85 млн тонн в 1991 г. до 6,8 млн тонн в 2000 г. Доля импортного мяса в общем объеме мясных ресурсов выросла с 12,8% в 1991 г. до 35,5% в 1997 г. Вследствие экономического кризиса в августе 1998 г., доля импортного мяса уменьшилась до 29,3% в 1998 г. Эта тенденция сохранилась и в 2000 г., когда доля импортного мяса упала до 25,7%. Уровень экспорта мяса традиционно был весьма невелик. Этот уровень сильно понизился за время переходного периода — с 92 тыс. тонн в 1991 г. до 23 тыс. тонн в 2000 г.

**Таблица 1.11. Баланс мясопродуктов: 1990–2000 (тыс. тонн)**

	1990	1991	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Ресурсы</b>								
Запасы на начало периода	912	954	1030	795	617	953	766	560
Производство	10112	9375	5796	5336	4873	4703	4313	4457
Импорт	1578	1521	2250	2113	2995	2348	2126	1738
<b>Итого</b>	<b>12602</b>	<b>11850</b>	<b>9076</b>	<b>8244</b>	<b>8485</b>	<b>8004</b>	<b>7205</b>	<b>6755</b>
<b>Использование</b>								
Непродовольственные цели	320	346	135	102	96	98	68	52
Потери	71	104	46	42	34	38	20	13
Экспорт	62	92	13	35	44	22	17	23
Потребление населением	11113	10313	8087	7448	7359	7080	6540	6218
Запасы на конец периода	954	995	795	617	953	766	560	449
<b>Итого</b>	<b>12602</b>	<b>11850</b>	<b>9076</b>	<b>8244</b>	<b>8485</b>	<b>8004</b>	<b>7205</b>	<b>6755</b>
Потребление в расчете на душу населения	75	69	55	51	50	48	45	н/д

Источник: Госкомстат.

Рост средних цен реализации скота и птицы в 1999 г. существенно опережал рост потребительских цен на мясо и птицу, которые возросли приблизительно на 40%. В результате, несмотря на то, что

производство мяса оставалось нерентабельным даже с учетом бюджетных субсидий и дотаций, в 1999 г. уровень убыточности уменьшился. Рентабельность производства крупного рогатого скота составляла минус 54% в 1998 г., в 1999 г. — минус 24%, в 2000 г. — минус 33%; в производстве мяса птицы — минус 12% в 1998 г. и минус 4% в 2000 г., а в свиноводстве этот показатель составлял минус 29% в 1998 г., минус 10% в 1999 г. и минус 21% в 2000 г.

Несмотря на рост цен и относительно высокие параметры защиты (см. главу 2), негативные тенденции в животноводстве России сохранились в 1999 и 2000 гг. Вследствие малых запасов кормов, забой скота был обычным явлением. У фермеров нет средств на приобретение высокопродуктивного скота, комбикормов и кормовых добавок. Вынужденный забой скота из-за нехватки кормов привел к уменьшению среднего веса туши, реализуемой на убой, и к снижению среднего выхода мяса в расчете на голову скота. Средние потери мяса в расчете на голову скота оцениваются на уровне от 30 до 35 кг (в убойном весе). Для сохранения маточного поголовья сокращалось дойное стадо.

### Производство и сбыт молока и яиц

Производство и сбыт молока сокращаются: общие ресурсы молока снизились с 67 млн тонн в 1990 г. до 37,6 млн тонн в 2000 г. (табл. 1.12). Общий объем молока, реализованного всеми категориями хозяйств, составлял 20,9 млн тонн в 1995 г. и 16,1 млн тонн в 2000 г. Доля закупок молока для государственных нужд в общем объеме сбыта сократилась с 76,6% в 1995 г. до 62,7% в 2000 г.

**Таблица 1.12. Баланс молочных продуктов: 1990–2000 (тыс. тонн)**

	1990	1991	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Ресурсы</b>								
Запасы на начало периода	3453	2265	1813	2426	1331	1403	1195	1322
Производство	55715	51887	39241	35819	34136	33255	32274	32046
Импорт	8000	6851	6317	4530	6290	4944	4718	4187
<b>Итого</b>	<b>67168</b>	<b>61003</b>	<b>47371</b>	<b>42775</b>	<b>41757</b>	<b>39602</b>	<b>38187</b>	<b>37555</b>
<b>Использование</b>								
Непродовольственные цели	7270	7371	7057	6667	6352	5779	5295	4766
Потери	70	69	61	51	43	44	34	37
Экспорт	330	144	396	490	232	330	208	407
Потребление населением	57233	51498	37431	34236	33727	32254	31328	31161
Запасы на конец периода	2265	1921	2426	1331	1403	1195	1322	1184
<b>Итого</b>	<b>67168</b>	<b>61003</b>	<b>47371</b>	<b>42775</b>	<b>41757</b>	<b>39602</b>	<b>38187</b>	<b>37555</b>
Потребление в расчете на душу населения	386	347	253	232	229	221	215	н/д

Источник: Госкомстат.

Рентабельность производства молока составила 22% в 1999 г. (в 1998 г. — минус 28%) в результате роста цен реализации в 2,3 раза, в то время как себестоимость молока возросла всего лишь на 29%. В 2000 г. рентабельность производства молока была 13%.

Объем импорта молочных продуктов упал с 6,3 млн тонн в 1995 г. до 4,9 млн тонн в 1998 г. и до 4,2 млн тонн в 2000 г. Доля молочного импорта в общем объеме ресурсов молока снизилась с 13,3% в 1995 г. до 12,5% в 1998 г. и до 11,2% в 2000 г.

Производство яиц неуклонно росло во второй половине 1990-х годов. Однако объем производства яиц в 2000 г. лишь на 0,3% превышал уровень 1995 г. (33,9 млрд штук против 33,8 млрд штук). Рентабельность производства яиц составила 21% в 1998 г. и 20% в 1999 г., поскольку рост цен реализации на 73% приблизительно соответствовал росту себестоимости яиц. Потребительские цены на яйца выросли в 2,8 раза в 1998 г. и лишь на 0,6% в 1999 г. В 2000 г. цены реализации выросли на 13%, а себестоимость — на 23%, в результате рентабельность производства яиц вновь снизилась до 12%.

Следует отметить, что в конце 1990-х годов, несмотря на падение производства, надои молока в расчете на одну корову и яйценоскость кур выросли. За указанный период времени увеличились приплоды скота, а также среднесуточные привесы, и (как и в случае зерновых культур) уменьшились потери — сократился падеж скота и птицы (табл. 1.13), что, по крайней мере частично, явилось результатом усиления стимулов к повышению эффективности за счет воздействия ценовых сигналов, посылаемых рынком.

**Таблица 1.13. Некоторые показатели продуктивности животноводства: 1994–2000 гг.**

		1994	1995	1997	1998	1999	2000
		<i>Среднегодовая продуктивность на сельскохозяйственных предприятиях</i>					
Надоено молока на одну корову	[кг]	2033	2067	2066	2233	2282	2363
Яйценоскость одной курицы-несушки	[шт.]	214	212	234	237	248	262
Настриг шерсти с одной овцы	[кг]	3,0	2,7	2,9	2,7	2,9	3,2
		<i>Средняя живая масса одной головы, реализованной на убой сельскохозяйственными предприятиями</i>					
Крупный рогатый скот	[кг]	н.д.	н.д.	276	279	270	277
Свиньи	[кг]	н.д.	н.д.	79	82	76	76
Овцы и козы	[кг]	н.д.	н.д.	32	31	31	31
		<i>Выход приплода на 100 маток на сельскохозяйственных предприятиях</i>					
Телята	[голов]	72	73	72	74	76	77
Поросята	[голов]	997	973	1029	1147	1218	1178
Ягнята	[голов]	60	56	61	63	67	74
		<i>Пало скота на сельскохозяйственных предприятиях (в % к обороту стада)</i>					
Крупный рогатый скот	[%]	6,1	6,0	5,5	5,0	4,2	3,9
Свиньи	[%]	15,1	15,5	12,7	11,6	11,5	11,3
Овцы и козы	[%]	13,7	14,4	11,6	10,2	8,6	7,3

*Примечание:* н.д. означает «нет данных».

### Тенденции на рынке картофеля

За время переходного периода рынок картофеля изменился мало. Объем производства вырос с 30,8 млн тонн в 1990 г. до 34 млн тонн в 2000 г. Объемы как импорта, так и экспорта картофеля очень малы (менее 1%). Потребление картофеля населением возросло с 15,7 млн тонн в 1990 г. до 17 млн тонн в 1999 г. Среднедушевое потребление за указанный период выросло со 106 кг до 117 кг. Это вдвое больше, чем потребляется картофеля в США и большинстве стран Европы. Дело здесь не только в традиции (картофель всегда называли «вторым хлебом» России), но и в попытке заменить картофелем более дорогостоящие пищевые продукты, которые часть населения не может себе позволить покупать. В то время как общий объем производства почти не изменился, структура производства существенно поменялась: подавляющую часть картофеля теперь выращивают в личных подсобных хозяйствах (ЛПХ) (92% в 2000 г. в отличие от 66% в 1990 г.). Этот вид производства нацелен прежде всего на личное потребление (в основном населением), поэтому уровень товарности производства картофеля в 1999 и 2000 гг. составлял всего лишь 11%. Это самый низкий показатель среди всех основных сельскохозяйственных товаров.

## Глава 2

# Сельское хозяйство: политика ценообразования, торговли и стимулирования производства

*Альберто Валдес, Холгер Крей и Вера Матусевич<sup>1</sup>*

### I. Введение

Рост эффективности сельского хозяйства России является ключевым условием его конкурентоспособности на мировом рынке. Важным шагом на пути достижения этой цели является определение инструментов экономической политики, которые создадут условия для осуществления необходимых структурных изменений в сельском хозяйстве и других отраслях агропромышленного комплекса. Благодаря этому, будет сформировано достаточно гибкое сельское хозяйство, способное корректировать структуру посевов в зависимости от поступающих ценовых сигналов, а также структурных изменений в перерабатывающей промышленности, системе поставки ресурсов, приобретаемых сельским хозяйством, и системе сбыта продукции на внутреннем и внешних рынках. Основой для таких структурных преобразований является выполнение гораздо более широкого перечня условий, составляющих общеэкономическую программу реформ. К ним относятся развитие инфраструктуры, транспорт, обучение и подготовка кадров, гибкие рынки факторов производства (особенно земли, финансов и труда) и последовательная экономическая политика.

Одной из важнейших составляющих этой политики является внешнеторговая политика и политика в области регулирования цен. В условиях, когда экономика становится все более открытой для мировых рынков, сельское хозяйство сможет привлечь частные инвестиции только в том случае, если оно будет рентабельным, а внешнеторговая политика и политика регулирования цен будут стабильными и содействующими интеграции в мировую систему хозяйствования. Непоследовательность рыночных интервенций, ценового и торгового регулирования, высокий уровень поддержки сельского хозяйства и значительные диспропорции в объемах поддержки различных направлений сельского хозяйства тормозят формирование гибкого и конкурентоспособного аграрного сектора.

Предстоящие многосторонние переговоры по вопросам сельского хозяйства в рамках ВТО дают уникальную возможность уменьшить протекционизм и перекосы на сельскохозяйственных рынках во всем мире, что будет способствовать дальнейшему развитию процесса либерализации торговли сельскохозяйственной продукцией, начатого в рамках Уругвайского раунда ГАТТ. Для России этот процесс преобразований имеет особое значение в свете предстоящего вступления страны в ВТО, поскольку она многое приобретет, благодаря получению более свободного доступа к рынкам стран ОЭСР и развивающихся государств, а также в результате ослабления конкуренции с субсидируемым экспортом. В рамках подготовки к вступлению в ВТО Россия имеет возможность активизировать внутренние процессы структурной перестройки в целях повышения экономической эффективности своего сельского хозяйства и решения других вопросов внутренней экономической политики, таких как качество и безопасность продовольствия, охрана окружающей среды, развитие сельской местности и т.д.

В этой главе рассматриваются вопросы государственной политики в области регулирования цен и вопросы торговой политики, оказывающей непосредственное воздействие на цены. Эта политика влияет на ценовые сигналы для производителей, на основе которых последние принимают решения о производственной программе. Раздел II содержит общий обзор мер российской аграрной политики. В разделе III проводится количественный анализ последствий этой политики и показано, как она влия-

<sup>1</sup> Авторами этой главы являются Альберто Валдес и Холгер Крей; раздел V (вопросы продовольственной помощи) подготовлен Верой Матусевич.

ет на систему стимулирования производителей на общероссийском и региональном уровнях. В разделе IV анализируются состояние процесса вступления России в ВТО, а также последствия этого вступления на российский агропродовольственный комплекс<sup>2</sup>. В разделе V рассматриваются вопросы, связанные с программами продовольственной помощи, и влияние этих программ на сельскохозяйственное производство. В разделе VI изложены выводы и рекомендации.

## II. Основные инструменты сельскохозяйственной политики в 1998–2000 гг.<sup>3</sup>

Что касается внешней торговли, федеральное правительство России по-прежнему намерено создать достаточно либеральный торговый режим для сельского хозяйства. Однако, несмотря на то, что к концу 1990-х годов в России были созданы базовые элементы рыночного сельского хозяйства, ОЭСР пришла к выводу о том, что «в 1999 г. сельское хозяйство (России) все еще нельзя считать частью рыночной экономики. Правительство продолжает выпускать постановления о неотложных мерах по обеспечению (например) весеннего сева и сбора урожая, а также о мерах по обеспечению сельскохозяйственных производителей пестицидами и удобрениями»<sup>4</sup>. В том же исследовании сообщается о различных видах целевых субсидий, предоставляемых местными и федеральными органами власти, причем государственные чиновники решают, как и где будут использоваться эти средства. В целом существующие основы сельскохозяйственной политики предусматривают активное вмешательство государства и значительную произвольность решений, что не способствует ускорению реструктуризации хозяйств и эффективному использованию сельскохозяйственных ресурсов.

К числу основных инструментов, применяемых федеральным правительством, относятся следующие<sup>5</sup>:

- снижение затрат на промышленную продукцию и услуги, приобретаемые сельским хозяйством — например прямое возмещение затрат производителям, оплата некоторых видов приобретаемых ресурсов за счет скрытых кредитных субсидий, регулирование цен, а также субсидирование некоторых видов приобретаемой промышленной продукции и услуг, таких как удобрения и электроэнергия;
- субсидии на отдельные продукты (в основном продукцию животноводства);
- предоставление льготных и целевых кредитов сельскохозяйственным производителям;
- списание сельскохозяйственных долгов;
- защитные меры в области внешней торговли (применяются в умеренном объеме);
- особый порядок приватизации предприятий, занимающихся переработкой и сбытом сельскохозяйственной продукции;
- сохранение значительного (хотя и несколько сокращенного) объема государственных закупок для поставок продовольствия некоторым категориям потребителей (армия, районы Крайнего Севера, продовольственное обеспечение крупных городов);
- государственные инвестиции.

Таким образом, существуют самые разные виды государственного вмешательства, но у федерального правительства зачастую нет ни механизмов контроля, ни финансовых ресурсов для того, чтобы регулировать продовольственные рынки так, как этого требует достижение заявленных правительством

<sup>2</sup> Анализ переговорных позиций России или ее партнеров из ВТО и разработка рекомендаций относительно этих позиций выходят за рамки настоящего документа.

<sup>3</sup> Развернутое описание эволюции сельскохозяйственной политики России с начала 1990-х годов до 1999 г. приведено в работе ОЭСР 1998 г. (OECD, 1998 «Agricultural Policies in Emerging and Transition Economies — Monitoring and Evaluation 1998», Paris), в последнем пересмотренном варианте работы ОЭСР (OECD, 2000), «Agricultural Policies in Emerging and Transition Economies», а также в статье Е. Серовой (Е. Serova, 2000), «Agriculture in the Russian Economy», in *Agricultural Support in Transition Economies*. Ed. By A. Valdes, World Bank Technical Paper № 470, Wash DC).

<sup>4</sup> OECD (2000), «Agricultural Policies in Emerging and Transition Economies».

<sup>5</sup> См. работу Е. Серовой (Е. Serova, 2000), где приведены данные о размерах экспортных пошлин и российских импортных пошлин на основные продовольственные товары.

целей, а на практике у него нет и необходимой информации для реализации такой сельскохозяйственной политики. В большинстве случаев имеющаяся у федерального правительства информация о ценах недостаточна.

Однако сельскохозяйственная политика федерального правительства — это только часть политики регулирования аграрного сектора. Анализ бюджетной поддержки, проведенный в работе Е. Серовой (E. Serova, 2000), свидетельствует о резком перемещении центра тяжести поддержки с федерального уровня на региональный. Получить четкое представление об общем объеме и составе средств федеральной и региональной поддержки сельского хозяйства трудно, поскольку на практике широко распространены косвенные и непрозрачные меры поддержки (например, налоговые льготы и списание долгов), и в отрасли широко распространен теневой оборот, а статистические данные зачастую неудовлетворительны.

Доля государственных бюджетных ассигнований на региональном уровне составляет около 70% всего объема бюджетной поддержки сельского хозяйства в рамках консолидированного бюджета (E. Serova, 2000). Более того, как отмечено в работе В. Виталиса (V. Vitalis, 1999), существует огромное количество фактов, свидетельствующих о том, что местные администрации предпринимают интервенции в целях воздействия на цены и предоставляют субсидии сельскому хозяйству. По мнению автора, субъекты Российской Федерации применяют меры, однозначно запрещенные правилами ВТО<sup>6</sup>. Так, например, в 1994–1995 гг. в некоторых субъектах федерации в дополнение к общероссийским импортным тарифам были введены региональные таможенные пошлины. Наряду с этим, в ряде субъектов федерации вводились ограничения на вывоз сельскохозяйственной продукции и продовольствия за пределы их регионов. Эти межрегиональные торговые барьеры сократились в 1995–1998 гг.; после августовского кризиса 1998 г. был краткосрочный всплеск установления таких барьеров, но с 1999 г. барьеры неуклонно сокращаются.

Для оценки эффективности поддержки аграрного сектора важны даже не столько объем бюджетных ассигнований сектору, сколько использование этих ресурсов, которое в настоящее время остается крайне нерациональным. Вместо того, чтобы формировать рыночные институты — систему сельского кредита, лизинговую систему, страховую систему и т.п., государственная политика, наоборот, вытесняет частных предпринимателей и способствует сохранению старой системы зависимости от государства. Именно этому служат, например: а) списание сельскохозяйственных долгов, которое ослабляет финансовую дисциплину и создает отрицательные стимулы для развития негосударственной системы кредитования сельского хозяйства; б) налоговое законодательство, предусматривающее значительные различия в действующих ставках налогов для предприятий разных форм собственности; в) Фонд льготного кредитования (существовавший до 2001 г.), предоставлявший кредиты сельскому хозяйству на весьма льготных условиях и дестимулирующий формирование частных кредитных институтов в сельской местности; г) Лизинговый фонд, также тормозящий развитие частного коммерческого лизинга в АПК. Значительная часть государственных субсидий сельскому хозяйству имеет свойство дестимулировать создание рыночных институтов, и доля таких субсидий в общем объеме расходов на АПК растет.

Более того, относительный объем этих субсидий увеличивается. В 2000 г. объем целевых субсидий был почти в два раза больше, чем в 1999 г. Если говорить о сельскохозяйственной политике на ближайшие десять лет, то подготовка к вступлению в ВТО дает уникальную возможность усилить координацию действий федеральных и региональных властей в области аграрной политики.

Наконец, здесь следует отметить, что, несмотря на то, что макроэкономическая политика не предусматривает принятия мер в конкретных секторах, она тем не менее оказывает сильное влияние на стимулы для сельскохозяйственного производства. Это особенно касается обменного курса и ставки процента. Ярким примером вышесказанного являются повышение курса рубля в середине 1990-х годов и девальвация рубля в 1998 г., последствия которых уже хорошо известны в России. В июне 2000 г. Всемирный банк получил информацию о том, что, согласно последним расчетам, сельскохозяйственные производители получили около 40 млрд руб. в результате девальвации 1998 г., что в четыре раза превышает общий объем государственных расходов на нужды сельского хозяйства.

<sup>6</sup> V. Vitalis (1999), «Agricultural Support and Trade Distorting Measures at the Sub-Federal Level in the Russian Federation», Moscow, New Zealand Embassy.

### III. Количественный анализ сельскохозяйственной политики в области регулирования торговли и поддержки цен: долгосрочные тенденции и региональные аспекты

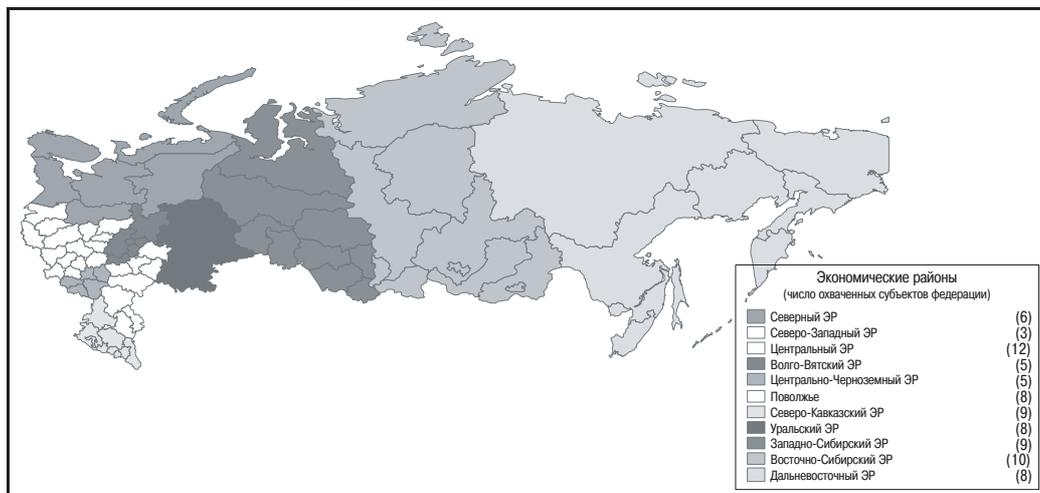
В данном разделе представлен количественный анализ системы стимулирования сельскохозяйственного производства по состоянию на 1999 г., с акцентом на федеральной и региональной аграрной политике. В последующих разделах в дополнение к анализу системы стимулирования проводится анализ бюджетной поддержки аграрного сектора, результаты которого говорят о том, что, согласно последним тенденциям, поддержка сельского хозяйства в современной России в основном осуществляется в виде бюджетной поддержки, которую предоставляют главным образом государственные органы регионального уровня.

В Российской Федерации (как и в других странах ЦВЕ) центральным вопросом дискуссий по поводу политики поддержки сельского хозяйства зачастую является рост диспаритета цен в ходе либерализации цен<sup>7</sup>. Во многих случаях ухудшение паритета цен служило оправданием для предоставления новых или увеличения существующих сельскохозяйственных субсидий. Такой подход не учитывает того факта, что при сравнении с ценовой ситуацией дореформенного времени упускаются из виду недостатки сельскохозяйственной политики и системы ценообразования тех лет.

Цены на ресурсы и на произведенную продукцию должны отражать реальную стоимость этих товаров для экономики в целом. В отношении продукции, поступающей на мировой рынок, принято считать, что мировые цены отражают такую «реальную стоимость» этих товаров. Иными словами, цены, по которым реализуют продукцию внутренние производители, сравниваются с мировыми ценами, которые отражают альтернативные издержки производства этих товаров для экономики в целом (внутренние производители могли бы продать свою продукцию по мировым ценам, если бы не определенная система мер внутренней экономической политики). Наш количественный анализ субсидирования российского агропродовольственного сектора опирается на два общепринятых показателя поддержки — номинальный и эффективный коэффициенты защиты (соответственно, НКЗ и ЭКЗ), которые позволяют сравнить фактические цены и доходы (добавленную стоимость) производителей с теми ценами и доходами, которые были бы получены в отсутствие проводимой политики и применяемых рыночных мер вмешательства. Более подробное объяснение этого подхода приведено во вставке 2.1 и приложении 2.

Новым элементом нашего анализа, способствующим более глубокому пониманию современной системы поддержки сельского хозяйства России, является разбивка всей территории страны на 11 экономических районов (ЭР), каждый из которых охватывает несколько субъектов Российской Федерации (более подробная информация приведена на рис. 2.1 и в прил. 2). Если в других исследованиях, посвященных этому вопросу, проводится анализ ситуации в отдельных субъектах федерации или дается оценка защитных мер в области сельского хозяйства в масштабе всей страны как однородного и географически не дифференцированного рынка, то в настоящей работе анализируются конкретные группы субъектов федерации.

**Рисунок 2.1. Группировка субъектов федерации по экономическим районам в целях анализа системы мер поддержки сельского хозяйства**



<sup>7</sup> Как показано в главе 1, в 1990-е годы, в России также наблюдалось ухудшение внутреннего паритета цен (снижение покупательной способности произведенной продукции (например, зерна) по отношению к приобретаемой промышленной продукции и услугам (например, удобрениям)).

## Вставка 2.1. Защитные меры в области сельского хозяйства

**Номинальный коэффициент защиты (НКЗ)** — это самый простой и легкоизмеряемый показатель, оценивающий искажающее воздействие государственной политики на цены. Он является суммарным показателем для всех мер поддержки или налогообложения производителя, вследствие осуществления которых цены на внутреннем рынке и мировые<sup>8</sup> цены (отражающие ценность для общества, т.е. «социальную цену») отличаются друг от друга. Таким образом, его можно использовать для определения положительного и отрицательного воздействия государственной политики на производителей. Он рассчитывается как соотношение внутренней цены ( $p_i^D$ ) товара  $i$  и его мировой цены ( $p_i^B$ ):

$$\text{НКЗ}_i \text{ в } \% = \left( \frac{p_i^D}{p_i^B} - 1 \right) \times 100 .$$

Таким образом,

- если  $\text{НКЗ} > 0\%$ , то реальная рыночная цена (внутренняя) выше мировой, что говорит о наличии неявной защиты производителей и неявного налогообложения потребителей;
- если  $\text{НКЗ} < 0\%$ , то реальная рыночная цена ниже мировой, что говорит о наличии неявного налогообложения производителей и субсидирования потребителей;
- если  $\text{НКЗ} = 0\%$ , это говорит о нейтральной структуре защитных мер.

**Эффективный коэффициент защиты (ЭКЗ)** является расширением концепции номинальной защиты. Он отражает комбинированное воздействие политики регулирования цен на рынки производимой продукции и ресурсов, приобретаемых сельским хозяйством. Например, возможна ситуация, при которой внутренние цены на рынках производимой продукции подвержены неявному налогообложению, а потребление ресурсов поддерживается. При этом показатель эффективной защиты является мерой совокупных последствий для производителя политики регулирования рынков факторов производства и конечной продукции. ЭКЗ рассчитывается как соотношение добавленной стоимости в производстве товара  $i$ , измеренной во внутренних ценах ( $VA_i^D$ ), и такой же добавленной стоимости, измеренной в мировых ценах ( $VA_i^B$ ) (коэффициент  $a_{ij}$  — это технический коэффициент, свидетельствующий об объеме использования промежуточного фактора  $j$  на единицу производства товара  $i$ ):

$$\text{ЭКЗ}_i \text{ в } \% = \left( \frac{p_i^D}{p_i^B} - 1 \right) \times 100 = \left( \frac{p_i^D - \sum a_{ij} p_j^D}{p_i^B - \sum a_{ij} p_j^B} - 1 \right) \times 100 .$$

Таким образом,

- если  $\text{ЭКЗ} > 0\%$ , это говорит о применении мер защиты отечественных производителей товара  $i$ . Это создает положительные стимулы для производителей данного товара, поскольку они получают большую отдачу на использованные ресурсы;
- если  $\text{ЭКЗ} < 0\%$ , это говорит о наличии отрицательных стимулов для отечественных производителей товара  $i$ . Отечественные производители не прекратят свою деятельность по производству этого продукта только в том случае, если эффективность внутреннего производства выше, чем у иностранных производителей;
- если  $\text{ЭКЗ} = 0\%$ , это говорит о нейтральной структуре итоговых стимулов.



Крайне важно, что поддержка, о которой свидетельствуют эти показатели (если они имеют положительное значение и демонстрируют неявное субсидирование производителей), не всегда означает прямые расходы со стороны государства. В то же время отрицательные показатели, демонстрирующие неявное налогообложение, не всегда означают доходы для бюджета, т.е. прямое налогообложение.

<sup>8</sup> В качестве мировых цен часто используют адаптированные (досчитанные) цены — так называемые эквиваленты цены на границе или справочные цены.

Для правильной интерпретации результатов необходимо учесть следующее.

- Значения различных показателей, полученных из других источников, следует интерпретировать как весьма приблизительные (порядок величины), а не точные цифры. Даже если предположить, что авторам были предоставлены самые лучшие из имеющихся данных, статистическая основа аналитических работ, посвященных сельскому хозяйству России, по-прежнему весьма несовершенна. При том, что анализ, проведенный в данном разделе настоящего доклада, стал образцом для многих стран рассматриваемого региона, в его информационной базе по-прежнему существуют серьезные пробелы<sup>9</sup>, что обуславливает необходимость сделать ряд допущений. Более того, анализ таких крупных и неоднородных рынков, как Россия, может дать лишь приблизительную оценку реальной рыночной ситуации, в том числе и потому, что аналитики могут лишь примерно определить огромное разнообразие характеристик продукции, находящейся в торговом обороте на отдельно взятом рынке.
- Если показатели уровня государственной поддержки имеют положительное значение и демонстрируют неявное субсидирование производителей, это не всегда означает прямые расходы со стороны государства, так же, как отрицательные показатели, демонстрирующие неявное налогообложение, не всегда означают доходы для бюджета, т.е. прямое налогообложение. В действительности, общая разница между внутренними ценами и мировыми ценами является совокупным результатом, во-первых, внутренней экономической политики и, во-вторых, несовершенства рынка<sup>10</sup>. Даже в условиях политики ценовой поддержки фактические внутренние цены могут оказаться ниже мировых цен, если сельскохозяйственные производители страдают от сложившейся структуры рынка. Возьмем в качестве примера рожь, — товар, по которому Россия является нетто-импортером. Хотя в России нет прямого субсидирования этой культуры, но введен 5%-ый импортный тариф, в результате чего внутренняя цена для сельхозпроизводителей должна бы превышать мировую. Однако расчеты по данным за 1999 г. показывают, что российские производители ржи получают более низкую цену.<sup>11</sup> Отрицательное значение НКЗ, вероятно, является следствием структурных недостатков, т.е. несовершенства рынков в субъектах федерации.

## Результаты количественного анализа<sup>12</sup>

*Хотя для некоторых животноводческих продуктов характерны положительные коэффициенты номинальной защиты, в среднем цены российских производителей основных сельскохозяйственных товаров были ниже мировых цен...<sup>13</sup>*

Этот вывод Валдеса (Valdes, 2000)<sup>14</sup>, относящийся к 1994–1997 гг., можно отнести и к 1999 г., если проанализировать значения коэффициента номинальной защиты (НКЗ) на федеральном уровне. Для всех видов продукции растениеводства и для молока значения коэффициента номинальной защиты невелики и отрицательны. При этом существует определенная отрицательная корреляция между интеграцией России в международную торговлю сельскохозяйственными товарами и степенью скрытого налогообложения

<sup>9</sup> Необходимая информация включает результаты систематических и надежных наблюдений за ценами на продукцию сельского хозяйства и пищевой промышленности, которые устанавливают сами производители, за оптовыми ценами и ценами организаций розничной торговли, за ценами на границе, а также данные об издержках транспортировки и переработки, ценах на приобретаемые ресурсы и услуги, о потреблении такой продукции и услуг и подробные сведения об инструментах сельскохозяйственной и торговой политики, на федеральном и региональном уровнях.

<sup>10</sup> В этой связи можно рассмотреть вопрос о том, в какой степени несовершенство рынка является результатом мер (принятых или непринятых) государственного вмешательства.

<sup>11</sup> Анализ показал, что цены на рожь на внутренних рынках в 1999 г. были на 13% ниже эквивалентов цен на границе. Заметим, что, по расчетам ОЭСР, обычно внутренние цены на рожь выше эквивалентов цен на границе.

<sup>12</sup> При рассмотрении выводов этой главы следует учитывать, что анализ базируется на данных за 1999 г., первый год после серьезного макроэкономического кризиса и девальвации, когда рублевые цены на границе резко подскочили. Кроме того, в 1998–1999 гг. снизились тарифы. Оба эти фактора способствовали снижению рассчитываемых НКЗ. Поэтому результаты расчетов не следует автоматически переносить на последующие годы.

<sup>13</sup> При рассмотрении этого раздела необходимо учитывать, что производство птицы не включалось в анализ, а это один из наиболее поддерживаемых продуктов в российском сельском хозяйстве. Тем не менее доля птицы в валовой продукции сельского хозяйства составляет около 5%, поэтому размер поддержки этой подотрасли оказывает не очень существенное влияние на общие выводы раздела.

<sup>14</sup> Alberto Valdes, ed., *Agricultural Support Policies in Transition Economies*, The World Bank, 2000.

производителей продукции. Для тех видов продукции растениеводства, которые преобладают в торговом обороте России (пшеница, семена подсолнечника), внутренние цены производителей на реализуемую сельскохозяйственную продукцию очень близки к мировым. Внутренние цены на эти продукты были ниже мировых цен, соответственно, на 3,8% и 0,6% (табл. 2.1); что можно считать незначительной разницей. В отличие от этого, производители таких товаров, как ячмень, рожь и овес, получали за свою продукцию цены на 8%, 13% или почти 15% ниже соответствующих мировых цен, т.е. косвенное налогообложение их продукции было гораздо больше. С другой стороны, наш анализ показал наличие косвенного субсидирования некоторых направлений животноводства (например, откорм КРС и свиней)<sup>15</sup>.

Анализ уровня номинальной защиты производимой продукции на региональном уровне свидетельствует о наличии существенных межрегиональных различий в уровне поддержки для всех видов продукции<sup>16</sup>. Для продукции растениеводства эти различия более значительны, чем для продукции животноводства. Что касается сельскохозяйственных товаров, конкурирующих с импортом, то следствием современной аграрной политики и структуры рынка является косвенное налогообложение производителей продукции во всех регионах, в то время как цены на экспортируемые товары (ячмень и семена подсолнечника), как это ни парадоксально, были выше соответствующих мировых цен почти в половине регионов. В среднем (для всех видов продукции растениеводства) наиболее низкие уровни налогообложения наблюдались в Центральном, Северо-Кавказском и Уральском экономических районах. Интересно, что средние уровни косвенного налогообложения были выше в основных производящих регионах, т.е. в Волго-Вятском, Центрально-Черноземном и Западно-Сибирском ЭР и в Поволжье.

В этой связи следует отметить, что имеющаяся ценовая информация различает сельскохозяйственную продукцию, которая поступает на региональные рынки, и продукцию, которая продается в рамках государственной системы закупок (например, в рамках программы товарного кредитования). Поскольку последняя частично финансируется из государственного бюджета и является частью прямых субсидий производителю, ее включение в анализ системы поддержки сельского хозяйства приведет к «искусственному» занижению уровня внутренних цен и, следовательно, к искажению расчетного коэффициента номинальной (и эффективной) защиты.

*...однако цены, которые уплачиваются за большую часть средств производства, приобретаемых для сельского хозяйства, также оказываются ниже мировых цен.*

Следующим шагом в изучении воздействия современной сельскохозяйственной политики и структуры рынка на чистый доход сельхозпроизводителей является анализ влияния политики на внутренние цены на средства производства для сельского хозяйства. Для этого необходимо оценить номинальную защиту приобретаемых сельским хозяйством<sup>17</sup> ресурсов. Как показано в таблице 2.2, на федеральном уровне все виды ресурсов и услуг, приобретаемые в растениеводстве, имеют отрицательное значение НКЗ. Минеральные удобрения — азотные (в эквивалентном N<sub>2</sub>), фосфорные (P<sub>2</sub>O<sub>5</sub>) и калийные (K<sub>2</sub>O) — в среднем, доступны российским производителям по ценам ниже мировых цен (соответственно, на 22, 5, и 45%).

<sup>15</sup> Вся продукция животноводства оценивается в живом весе. Оценка поддержки животноводства может быть менее адекватна, чем оценка поддержки растениеводства, поскольку для животноводства труднее определить базу для сравнения уровня цен, чем при торговле стандартизированной продукцией. Кроме того, определенное несовершенство анализа может быть обусловлено неполнотой информации о качестве реализуемой продукции. В частности, в последних разделах, посвященных мерам защиты сельского хозяйства на региональном уровне, коэффициент защиты, имеющий значение менее 10%, следует интерпретировать как практически полное отсутствие защиты.

<sup>16</sup> Если нет иных указаний, все результаты, показатели и усредненные величины, представленные в настоящем разделе, не включают Дальний Восток. Как видно из таблицы 2.1, ценовая статистика для этого региона существенно отличается от статистических данных других регионов как для произведенной продукции, так и для приобретаемых средств производства и услуг. Главной причиной здесь может быть то, что документальная информация о ценах в этом регионе была получена только от одного—двух субъектов федерации и к тому же только за несколько месяцев в году. Почти для всех сельскохозяйственных товаров цены, зарегистрированные на Дальнем Востоке, значительно выше среднего уровня цен в других регионах и даже зачастую превышают вторую по величине цену более чем на 50%. В качестве примера можно привести цены на свиней (44 661 руб./т; средняя цена — 25 953 руб./т), молоко (5 240 руб./т; средняя цена — 3 190 руб./т) или ячмень (1 867 руб./т; средняя цена — 1 279 руб./т). Для приобретаемых ресурсов для сельского хозяйства и услуг это различие было еще более значительным.

<sup>17</sup> В этой связи нужно сказать несколько слов об «обратной» интерпретации НКЗ для приобретаемых средств производства. Поскольку российские сельхозпроизводители являются потребителями, а не производителями этих ресурсов, положительное значение НКЗ следует интерпретировать как их косвенное налогообложение, в то время как отрицательное значение НКЗ свидетельствует о защите сельхозпроизводителей, «потребляющих» конкретный вид или определенный набор средств производства.

На региональном уровне коэффициент номинальной защиты для минеральных удобрений колеблется в широких пределах. Интересно, что пределы колебаний наиболее значительны для фосфорных удобрений. Что касается всех минеральных удобрений, номинальное субсидирование потребления удобрений достигает наивысшего уровня в самых западных регионах. Там же находится и большинство производителей удобрений. Такой ценовой эффект можно объяснить либо благоприятными рыночными ценами в непосредственной близости от заводов-производителей (меньше посредников и ниже транспортные издержки), либо региональной политикой, которая поощряет использование минеральных удобрений, выпускаемых местными производителями (своего рода косвенное субсидирование со стороны администраций этих регионов, которое приводит к снижению цен на удобрения, выпускаемые местными производителями).

В среднем на федеральном уровне внутренние цены на корма, используемые в животноводстве, мало отличались от соответствующих мировых цен. Наши расчеты свидетельствуют о небольшом субсидировании кормов для молочных коров (порядка 2,2%), для откорма крупного рогатого скота (3,5%) и откорма свиней (3,6%) (табл. 2.2). Это косвенное субсидирование вполне согласуется с тем фактом (о чем говорилось выше в настоящем разделе), что для большинства важных компонентов кормовых смесей, наиболее часто используемых в российском животноводстве (пшеница, ячмень, овес и молоко), номинальные коэффициенты защиты имели небольшие отрицательные значения<sup>18</sup>. Значения коэффициентов защиты кормов для животных оказались довольно близкими в разных регионах. Поскольку косвенное налогообложение и косвенное субсидирование компонентов кормовой смеси частично или полностью компенсируют друг друга, коэффициент защиты колеблется в более широких пределах для тех кормовых смесей, которые изготавливаются из меньшего числа сельскохозяйственных сырьевых материалов. Например, межрегиональные различия коэффициентов защиты кормов для свиней (они состоят из двух компонентов, в основном из ячменя) более значительны, чем межрегиональные различия коэффициентов защиты кормов для дойных коров (четыре компонента).

Различия НКЗ для разных видов приобретаемой промышленной продукции и услуг и их воздействие на сельхозпроизводителей можно также использовать для объяснения относительных различий в уровне доходов:

- в то время как цены на дизельное топливо в среднем лишь приблизительно на 4% ниже мировых, косвенное субсидирование электроэнергии составляет 35%. В животноводстве потребляется гораздо больше электроэнергии, чем в растениеводстве, поэтому по сравнению с рынками, где торговля этими видами ресурсов осуществляется по мировым ценам, животноводческие хозяйства имеют относительное преимущество перед растениеводческими<sup>19</sup>, и, следовательно, воздействие субсидирования электроэнергии на растениеводство и животноводство различно, поскольку для животноводческих хозяйств этот ресурс имеет большее значение, чем для растениеводческих;
- выводы, касающиеся разрыва между внутренними и мировыми ценами в расчете на действующее вещество минеральных удобрений, имеют большое значение для более глубокого понимания того, как используются приобретаемые промышленная продукция и услуги. Во-первых, искусственно снижаемые цены на удобрения создают стимулы для более интенсивного применения удобрений по сравнению с ситуацией, когда удобрения продаются по мировым ценам. Хотя в настоящее время сельхозпроизводители используют значительно меньше удобрений, чем в дореформенный период, этот уровень был бы еще меньше, если бы цены выросли до уровня мировых<sup>20</sup>. Во-вторых, снижение цен на удобрения для растений ведет также к снижению («теневой») стоимости органических удобрений (например, навоза, являющегося отходом животноводства), что снижает общую стоимость продукции животноводства, где органические удобрения являются побочным продуктом. Косвенное субсидирование минеральных удобрений создает для растениеводства преимущества по сравнению с животноводством, пусть даже эти преимущества носят ограниченный характер, и их конкретное значение не определено.

<sup>18</sup> Расхождения цен на корма для животных были рассчитаны как средневзвешенные значения коэффициентов номинальной защиты по отдельным компонентам кормовой смеси. Эти веса были получены с помощью статистических данных о структуре издержек отдельных направлений животноводства.

<sup>19</sup> Даже среди растениеводческих хозяйств возможны различные последствия разных форм скрытого налогообложения потребляемых ресурсов: например, производители, располагающие сушильным оборудованием и складскими мощностями, имеют относительные преимущества перед производителями, которые сразу продают зерно, поскольку сушка и хранение обуславливают большое потребление электроэнергии.

<sup>20</sup> За исключением случаев, когда производители удобрений получают компенсацию в виде других косвенных или прямых субсидий; скрытое субсидирование цен на удобрения для хозяйств эквивалентно скрытому налогообложению производителей удобрений.

Таблица 2.1. Результаты анализа защитных мер в области сельского хозяйства в различных ЭР Российской Федерации по состоянию на 1999 г.

РФ	Северный ЭР	Северо-Западный ЭР	Центральный ЭР	Волго-Вятский ЭР	Центр-Чернозем. ЭР	Северо-Кавказский ЭР	Урал-Сибирский ЭР	Западно-Сибирский ЭР	Восточно-Сибирский ЭР	Дальневосточный ЭР		
											Северный ЭР	Северо-Западный ЭР
Пшеница	1915	а.н./н.п.	а.н./н.п.	2116	1903	1893	1774	1994	1908	1702	1713	2184
	1991	а.н./н.п.	а.н./н.п.	1954	2029	1916	1954	1991	2066	2066	2216	2141
	-3,8	а.н./н.п.	а.н./н.п.	8,3	-6,2	-1,2	-9,2	0,1	-7,6	-17,6	-22,7	2,0
	1367	а.н./н.п.	а.н./н.п.	1545	1323	1353	1256	1451	1359	1163	1165	1425
		а.н./н.п.	а.н./н.п.	1330	1400	1295	1330	1365	1435	1435	1575	1505
Рожь	0,2	а.н./н.п.	а.н./н.п.	16,1	-5,5	4,4	-5,6	6,3	-5,3	-19,0	-26,0	-5,4
	1391	а.н./н.п.	а.н./н.п.	1447	1364	1410	1283	а.н./н.п.	1227	1352	1457	а.н./н.п.
	1598	а.н./н.п.	а.н./н.п.	1561	1636	1523	1561	а.н./н.п.	1673	1673	1823	а.н./н.п.
	-13,0	а.н./н.п.	а.н./н.п.	-7,3	-16,6	-7,4	-17,8	а.н./н.п.	-26,7	-19,2	-20,1	а.н./н.п.
	795	а.н./н.п.	а.н./н.п.	855	723	816	721	а.н./н.п.	665	726	798	а.н./н.п.
Ячмень	892	а.н./н.п.	а.н./н.п.	857	927	822	857	а.н./н.п.	962	962	1101	а.н./н.п.
	-10,9	а.н./н.п.	а.н./н.п.	-0,2	-21,9	-0,7	-15,8	а.н./н.п.	-30,9	-24,5	-27,5	а.н./н.п.
	1279	а.н./н.п.	а.н./н.п.	1445	1327	995	1178	1336	1281	1062	1230	1867
	1338	а.н./н.п.	а.н./н.п.	1375	1300	1413	1375	1338	1263	1263	1113	1188
	-4,4	а.н./н.п.	а.н./н.п.	5,1	2,1	-29,5	-14,3	-0,1	1,4	-15,9	10,6	57,2
Овес	912	а.н./н.п.	а.н./н.п.	1060	924	676	831	974	914	709	843	1287
	905	а.н./н.п.	а.н./н.п.	933	877	962	933	905	849	849	736	792
	0,7	а.н./н.п.	а.н./н.п.	13,6	5,4	-29,7	-11,0	7,6	7,7	-16,5	14,5	62,5
	1049	а.н./н.п.	1078	1202	927	827	1025	1103	1037	1025	1050	1336
	1231	а.н./н.п.	1156	1193	1268	1156	1193	1231	1306	1306	1456	1381
ЭКП	-14,8	а.н./н.п.	-6,8	0,8	-26,9	-28,4	-14,1	-10,4	-20,6	-21,5	-27,8	-3,2
	702	а.н./н.п.	753	839	572	520	685	760	690	659	675	801
	793	а.н./н.п.	724	759	828	724	759	793	862	862	1001	932
	-11,6	а.н./н.п.	4,0	10,6	-30,2	-28,1	-9,7	-4,1	-20,0	-23,6	-32,6	-14,0
		а.н./н.п.										

РФ	Северный ЭР	Северо-Западный ЭР	Центральный ЭР	Волго-Вятский ЭР	Центр-Черозем. ЭР	Поволжье Кавказский ЭР	Северо-Уральский ЭР	Западно-Сибирский ЭР	Восточно-Сибирский ЭР	Дальневосточный ЭР
Подсолнечник	3 824	а.н./н.п.	а.н./н.п.	а.н./н.п.	3 812	3 899	3 523	4 470	3 413	а.н./н.п.
внутренняя цена в 1999 г.										а.н./н.п.
справочная цена в 1999 г.	3 845	а.н./н.п.	а.н./н.п.	а.н./н.п.	3 920	3 883	3 845	3 770	3 770	а.н./н.п.
НКЗ	-0,6	а.н./н.п.	а.н./н.п.	а.н./н.п.	-2,8	0,4	-8,4	18,6	-9,5	а.н./н.п.
добавленная стоимость, рассчитанная во внутренних ценах [рубли за тонну]	2 528	а.н./н.п.	а.н./н.п.	а.н./н.п.	2 589	2 589	2 160	2 980	2 005	а.н./н.п.
добавленная стоимость, рассчитанная в мировых ценах [рубли за тонну]	1 886	а.н./н.п.	а.н./н.п.	а.н./н.п.	1 906	1 896	1 886	1 866	1 866	а.н./н.п.
ЭКП	34,0	а.н./н.п.	а.н./н.п.	а.н./н.п.	35,8	33,3	14,5	59,7	7,4	а.н./н.п.
Молоко	3 190	3 665	3 200	3 273	2 739	2 788	2 778	3 288	2 800	3 303
внутренняя цена в 1999 г.										
справочная цена в 1999 г.	3 346	3 383	3 271	3 308	3 271	3 308	3 346	3 421	3 421	3 571
НКЗ	-4,6	8,3	-2,2	-1,0	-16,2	-15,7	-17,0	-3,9	-18,1	-7,5
добавленная стоимость, рассчитанная во внутренних ценах [рубли за тонну]	1 030	1 374	1 143	991	623	689	666	1 145	744	1 244
добавленная стоимость, рассчитанная в мировых ценах [рубли за тонну]	1 196	1 221	1 128	1 043	1 107	1 217	1 211	1 275	1 400	1 600
ЭКП	-13,8	12,5	1,3	-5,0	-43,6	-43,4	-45,1	-10,2	-46,9	-22,2
КРС	24 085,8	25 913,3	21 266,7	24 282,5	24 637,5	24 665,0	22 510,0	24 040,0	24 565,0	23 412,5
внутренняя цена в 1999 г.										
справочная цена в 1999 г.	19 388,3	19 425,8	19 313,3	19 350,8	19 313,3	19 350,8	19 388,3	19 463,3	19 463,3	19 613,3
НКЗ	24,2	33,4	10,1	25,5	27,6	27,5	16,1	23,5	26,2	19,4
добавленная стоимость, рассчитанная во внутренних ценах [рубли за тонну]	6 933,4	7 863,2	3 818,9	5 210,0	4 479,8	7 920,7	4 592,1	6 579,2	8 203,4	6 563,6
добавленная стоимость, рассчитанная в мировых ценах [рубли за тонну]	2 526,2	1 918,2	2 009,2	545,3	2 043,7	2 770,2	2 227,8	2 225,1	3 407,1	4 096,0
ЭКП	174,5	309,9	90,1	855,4	297,6	185,9	106,1	195,7	140,8	60,2
Свиньи	25 953,3	25 062,5	25 115,0	25 660,0	26 049,2	23 566,7	26 095,0	24 430,8	27 815,8	29 451,7
внутренняя цена в 1999 г.										
справочная цена в 1999 г.	24 185,4	24 222,9	24 110,4	24 147,9	24 110,4	24 147,9	24 185,4	24 260,4	24 260,4	24 410,4
НКЗ	7,3	3,5	4,2	6,3	8,0	-2,4	7,9	0,7	14,7	20,7
добавленная стоимость, рассчитанная во внутренних ценах [рубли за тонну]	-2 164,5	-4 328,1	-3 972,2	-6 463,0	2 111,1	-2 767,9	-3 923,9	-4 160,9	2 752,0	934,1
добавленная стоимость, рассчитанная в мировых ценах [рубли за тонну]	-3 964,6	-5 066,3	-4 854,7	-8 211,5	-3 256,0	-1 411,6	-2 482,6	-2 636,8	1 193,6	1 884,3
ЭКП	45,4	14,6	18,2	21,3	164,8	-96,1	-58,1	-57,8	130,6	-50,4
										179,8

Источник: собственные расчеты.

а.н./н.п.: анализ не проводился / не применимо

**Таблица 2.2. Коэффициент номинальной защиты по отдельным видам средств производства для сельского хозяйства, приобретаемым сельхозпроизводителями, по состоянию на 1999 г. (в %)**

	РФ	Северный ЭР	Северо-Западный ЭР	Центральный ЭР	Волго-Вятский ЭР	Центр.-Чернозем. ЭР	Поволжье	Северо-Кавказский ЭР	Уральский ЭР	Западно-Сибирский ЭР	Восточно-Сибирский ЭР	Дальневосточный ЭР
Дизельное топливо	-4,3	-7,0	-13,5	-8,0	8,7	-6,7	-11,2	-13,5	-6,5	5,7	13,4	18,3
Электроэнергия	-35,4	-26,5	-41,8	-32,4	-43,0	-48,9	-17,4	-28,6	-49,5	-52,7	-13,7	-28,2
Азотные удобрения <sup>а</sup>	-22,4	-33,6	-31,4	-26,8	-22,3	-13,4	-11,5	-28,5	-26,5	-16,3	-1,5	-1,8
Фосфорные удобрения <sup>а</sup>	-5,0	-30,9	-30,5	-3,7	0,6	-12,5	1,0	1,7	24,1	8,1	1,7	218,5
Калийные удобрения <sup>а</sup>	-45,3	-58,8	-47,3	-62,0	-29,0	-55,6	-39,7	-33,5	-42,1	-37,2	-39,8	14,7
Корм для молочных коров <sup>б</sup>	-2,2	-2,2 <sup>с</sup>	-2,5	-2,5	-9,3	-8,8	-3,8	1,3	-1,2	-1,1	7,8	13,9
Корм для крупного рогатого скота <sup>б</sup>	-3,5	-3,5 <sup>с</sup>	-3,5 <sup>с</sup>	-3,5 <sup>с</sup>	-10,8	-9,2	-3,3	1,1	-1,9	-1,6	5,7	11,2
Корм для свиней <sup>б</sup>	-3,6	-3,6 <sup>с</sup>	-3,6 <sup>с</sup>	-3,6 <sup>с</sup>	-13,6	-16,1	2,2	10,1	5,8	5,8	24,2	29,8

<sup>а</sup> Рассчитано на основе цен производителей на реализованную сельхозпродукцию без учета прямых субсидий.

<sup>б</sup> Рассчитано как средневзвешенное значение НКЗ кормовых компонентов (например, зерна, силоса, молока).

<sup>с</sup> Некоторые кормовые компоненты (например, пшеница, ячмень, овес) в этих ЭР проанализировать не удалось: НКЗ кормовых продуктов здесь были приравнены к средним значениям по Российской Федерации.

Источник: Расчеты авторов

**Таблица 2.3. Доля добавленной стоимости в общей выручке по отдельным отраслям сельскохозяйственного производства, по состоянию на 1999 г. (в %)**

	РФ	Северный ЭР	Северо-Западный ЭР	Центральный ЭР	Волго-Вятский ЭР	Центр.-Чернозем. ЭР	Поволжье	Северо-Кавказский ЭР	Уральский ЭР	Западно-Сибирский ЭР	Восточно-Сибирский ЭР	Дальневосточный ЭР
Производство пшеницы	68,2	а.н./н.п.	а.н./н.п.	70,0	66,4	68,2	67,4	69,6	68,0	64,9	64,6	62,7
Производство ржи	53,7	а.н./н.п.	а.н./н.п.	55,6	49,8	54,4	52,5	а.н./н.п.	50,5	50,3	51,6	а.н./н.п.
Производство ячменя	66,6	а.н./н.п.	а.н./н.п.	69,1	65,2	62,3	65,5	68,3	66,7	61,5	63,8	65,8
Производство овса	61,6	а.н./н.п.	64,5	64,9	56,2	56,7	61,5	63,8	61,2	59,1	59,2	56,2
Производство семян подсолнечника	66,1	а.н./н.п.	а.н./н.п.	а.н./н.п.	а.н./н.п.	67,9	64,8	61,3	66,7	58,7	а.н./н.п.	а.н./н.п.
Производство молока	26,9	32,0	30,3	25,4	19,2	18,4	19,9	19,6	29,1	21,5	31,6	43,2
Откорм крупного рогатого скота	26,9	29,2	17,0	20,5	19,6	31,3	30,3	19,2	26,0	31,7	26,7	37,2
Откорм свиней	(-7,4) <sup>*</sup>	(-16,1) <sup>*</sup>	(-14,6) <sup>*</sup>	(-23,1) <sup>*</sup>	(-25,0) <sup>*</sup>	7,4	(-10,6) <sup>*</sup>	(-13,8) <sup>*</sup>	(-15,5) <sup>*</sup>	9,1	3,0	9,8

Примечание: Валовая выручка рассчитана с учетом стоимости основной продукции плюс стоимость побочных продуктов (например, производство молока: основная продукция — молоко; побочные продукты — коровы, телята, навоз).

(<sup>\*</sup>) Отрицательные величины означают отрицательную добавленную стоимость в соответствующих ЭР, т.е. общая стоимость приобретаемой промышленной продукции и услуг превышает валовую выручку. Абсолютное значение говорит об отрицательной разности [(валовая выручка) - (стоимость приобретаемой промышленной продукции и услуг)] по отношению к (валовой выручке).

а.н./н.п.: анализ не проводился / не применимо

Источник: Расчеты авторов.

В таблице 2.1 приведены расчетные значения добавленной стоимости на единицу произведенной сельскохозяйственной продукции по состоянию на 1999 г., т.е. общая стоимость произведенной продукции за вычетом стоимости средств производства. В таблице 2.3 приведены соотношения добавленной стоимости и общего объема доходов<sup>21</sup>. Если для большинства подотраслей растениеводства добавленная стоимость составляет чуть больше 60% от общего объема выручки (самый низкий уровень характерен для производства ржи — 53%), то добавленная стоимость в животноводстве относительно невелика — около 20% от валовой выручки. Самым крайним случаем является откорм свиней, у которого, по нашим расчетам, отрицательная добавленная стоимость. Это направление животноводства характеризуется высоким уровнем потребления корма на единицу готовой продукции, и расчеты показывают, что общий объем затрат на приобретение производственных ресурсов превышает общую стоимость продукции свиноводства. Иными словами, без свиноводства добавленная стоимость сельского хозяйства в целом была бы выше. Конечно, это не относится ко всем производителям и всем регионам. Тем не менее данные, предоставленные авторам, свидетельствуют о том что, в целом, производство свинины в России крайне неэффективно<sup>22</sup>.

Вторым важным следствием такого низкого уровня добавленной стоимости является то, что он свидетельствует об очень сильной зависимости сельскохозяйственного производства от приобретения материальных ресурсов. Эта проблема существует и в других странах: зависимость сельского хозяйства от приобретаемых ресурсов возрастает по мере совершенствования технологии производства, и, следовательно, аграрная политика, оказывающая влияние на цены приобретаемых ресурсов, имеет огромное значение для конечного результата сельскохозяйственного производства. Аграрная политика, которая оказывает прямое или косвенное воздействие на цены материальных ресурсов для сельского хозяйства, существенно влияет на чистые доходы хозяйств. В качестве при-

### Вставка 2.2. Пример расчета ЭКЗ для КРС в Центральном регионе

Приведенный далее пример позволяет получить более полное представление о расчетах, которые дают чрезвычайно высокие значения ЭКЗ для отраслей сельскохозяйственного производства, имеющих относительно низкую добавленную стоимость при мировых ценах. В приведенном примере НКЗ основной продукции (крупный рогатый скот) составляет 25%, НКЗ основного приобретаемого ресурса (кормовая смесь) — всего лишь 4%. Даже в том случае, если номинальная разница между добавленной стоимостью, рассчитанной по внутренним и мировым ценам, составляет менее одной пятой общей стоимости произведенной продукции, расчетный ЭКЗ равен 855%.

Оценка	По внутренним ценам (руб.)	По мировым ценам (руб.)	НКЗ (%)
<i>Основная продукция</i>			
Крупный рогатый скот	24 283	19 351	25
<i>Побочный продукт</i>			
Навоз	1 191	1 816	-34
<i>Приобретаемый ресурс</i>			
Телята	1 867	1 488	25
<i>Приобретаемый ресурс</i>			
Корм	18 242	18 905	-4
<i>Приобретаемый ресурс</i>			
Электроэнергия	155	229	-32
			ЭКЗ [%]
Добавленная стоимость	<b>5 210</b>	<b>545</b>	<b>855</b>

<sup>21</sup> Если в расчетах НКЗ учитывались только номинальные цены основной продукции конкретного направления деятельности (например, молока как основной продукции в производстве молока), то в статье «выручка» при расчетах добавленной стоимости учитываются также побочные продукты (например, оценка доходов в случае производства молока включает также побочные продукты, т.е. телят и навоз).

<sup>22</sup> Необходимо учитывать, что при расчетах российское сельское хозяйство рассматривалось как гомогенный сектор, одинаково ориентированный на рынок. В то же время около 50% валовой продукции отрасли формируется в хозяйствах населения (по свинине — более 50%). Производство в хозяйствах населения мотивировано не прибыльностью, а потребностями семьи; при этом используется меньше покупных материально-технических ресурсов, но зато гораздо интенсивнее используется труд членов семьи, альтернативная стоимость которого низка. Поэтому даже товары, которые по расчетам имеют низкую или отрицательную добавленную стоимость при их товарном производстве, могут характеризоваться положительной добавленной стоимостью при производстве в хозяйствах населения (например, свинина), и их производство в этих условиях может быть вполне оправданным.

мера можно представить некую меру в области сельского хозяйства, которая привела к повышению цен на зерно или направлена на увеличение объема поддержки доходов в сельском хозяйстве. Поскольку зерно является основным элементом кормов, и у него нет заменителей, повышение цен на него снижает рентабельность животноводства. Аналогично, защита от иностранной конкуренции отечественных производителей агрохимикатов, техники и оборудования приводит к повышению себестоимости сельскохозяйственного производства и, следовательно, к снижению доходов хозяйств.

Совокупный эффект поддержки цен на продукцию, а также на ресурсы для сельского хозяйства с точки зрения его влияния на доходы сельскохозяйственных производителей (т.е. оцененный на основе добавленной стоимости), был вычислен с использованием эффективного коэффициента защиты (ЭКЗ), который определяет совокупное воздействие ценовых перекосов на рынки производимой продукции и ресурсов, приобретаемых сельским хозяйством<sup>23</sup> (исходные понятия описаны во вставке 2.1, результаты — в таблице 2.1). По некоторым из рассмотренных направлений сельскохозяйственного производства эффективный коэффициент защиты выше номинального коэффициента защиты, а в отдельных случаях он даже имеет противоположный номинальному коэффициенту защиты знак. Для проанализированных нами подотраслей сельскохозяйственного производства не существует единой картины фактической поддержки<sup>24</sup>. Для таких товаров, как пшеница или ячмень, цены на производимую продукцию ниже мировых. Однако отрицательное воздействие превышения мировых цен над внутренними на доходы производителей уравнивается разницей в ценах на средства производства (внутренние цены на ресурсы для этих продуктов ниже мировых). В итоге влияние на доходы производителей практически равно нулю для обоих продуктов (0,2% и 0,7%, соответственно). В зависимости от соответствующей номенклатуры ресурсов, приобретаемых сельским хозяйством, косвенное налогообложение производимой продукции может перекрываться скрытым субсидированием закупаемых ресурсов, так что конечный чистый эффект отражает значительное косвенное субсидирование доходов производителей. Так, например, доход производителей семян подсолнечника в среднем на 36% выше, чем он мог быть в том случае, если бы все виды производимой продукции, а также приобретаемых материальных ресурсов продавались по соответствующим ценам мирового рынка. Основным различием между номинальным и эффективным коэффициентами защиты является косвенное субсидирование потребления ресурсов для сельского хозяйства. НКЗ не отражает воздействие на производителей государственного регулирования на рынке ресурсов. Высокий ЭКЗ отражает главным образом низкие внутренние цены на удобрения (особенно азотные и калийные) и энергоресурсы (особенно электроэнергию). Тем не менее коэффициенты ЭКЗ показывают косвенное налогообложение сельхозпроизводителей для ряда продуктов: например, 11% для производства ржи, 12% для производства овса и 14% для производства молока. Что касается производства молока, то для основного продукта (т.е. молока) мировая цена несколько выше внутренней цены (5%), однако для побочного продукта (т.е. телят) мировая цена ниже внутренней. Вследствие низкой эффективности производства молока доходы, которые дают телята из расчета на каждую тонну молока, оказывают более существенное относительное воздействие, чем при более высоком уровне надоев.

ЭКЗ для откорма крупного рогатого скота и откорма свиней свидетельствуют о значительной поддержке этих подотраслей государством (на 175% за счет поддержки цен и на 45% за счет компенсации расходов на ресурсы)<sup>25</sup>. Такое перераспределение доходов в пользу производителей продукции жи-

<sup>23</sup> В связи с расчетами ЭКЗ, приведенными в настоящем документе, необходимо сделать оговорку: мы не корректировали существующую структуру затрат с учетом влияния изменений относительных цен на приобретаемые промышленную продукцию и услуги на матрицу ресурсов (т.е. мы исходили из того, что коэффициенты использования ресурсов являются постоянными величинами). Теоретически такая корректировка возможна, однако она выходит за рамки данного исследования, поскольку требует довольно сложных исходных данных и четкого представления о соответствующей производственной функции. В результате того, что коэффициенты рассматривались как постоянные величины, реальная стоимость готовой продукции может быть завышена.

<sup>24</sup> Отсутствие данных об объемах производства продукции по отдельным видам фуражного зерна и по производству мяса не позволило произвести надежные расчеты ЭКЗ как средневзвешенной величины по отрасли в целом на региональном и федеральном уровнях.

<sup>25</sup> К аналогичным выводам пришли авторы исследования, опубликованного ОЭСР, которое посвящено мерам защиты сельского хозяйства в странах с переходной экономикой. Даже в том случае, если результаты, выраженные в ЭСП, отличаются по своему значению от ЭКЗ, используемого в нашей работе, авторы исследования ОЭСР отмечают, что «российские производители животноводческой продукции получали скрытые субсидии, в то время как в растениеводстве наблюдалось изъятие средств».

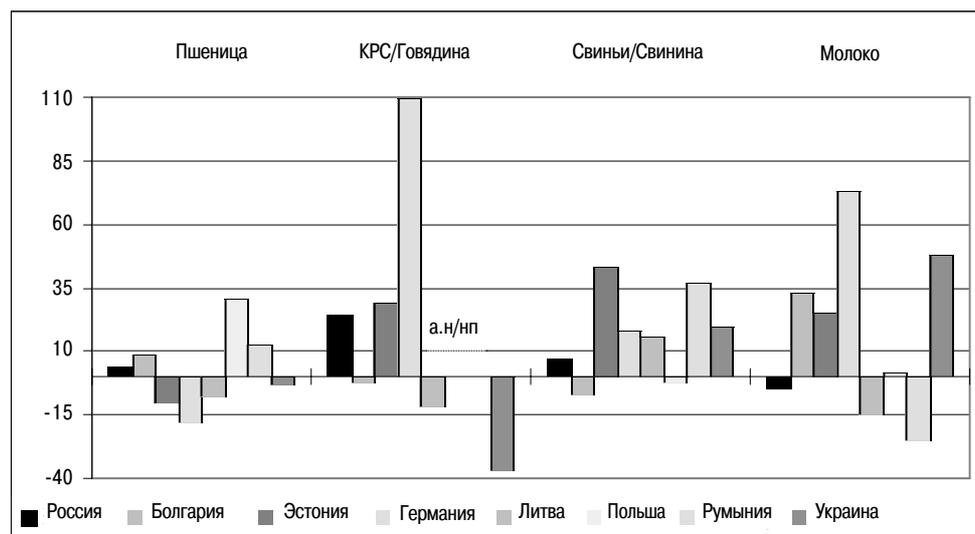
вотноводства обусловлено описанным выше характером номинальной защиты. Внутренняя цена на живой скот выше соответствующей мировой цены, в то время как внутренние цены на большинство видов зерна и молоко ниже соответствующих мировых цен. Таким образом, производители продукции животноводства имеют преимущества в виде более высоких цен реализации на производимую продукцию и более низких по сравнению с мировыми ценами на средства производства.

Подводя итоги, можно сказать следующее.

- На сегодняшний день откорм свиней в России в целом — это неэффективное направление сельскохозяйственного производства. При существующем уровне использования материальных ресурсов на единицу выпускаемой продукции наш анализ дает отрицательное значение добавленной стоимости, рассмотренной и во внутренних ценах, и в мировых ценах. Это поднимает серьезный вопрос, касающийся сельскохозяйственной политики: что можно сделать для того, чтобы повысить эффективность производства, а также одновременно заставить отказаться от этого направления деятельности тех производителей, которые вряд ли могут стать конкурентоспособными при нейтральном торговом и ценовом режиме?
- Для откорма крупного рогатого скота характерен довольно высокий уровень ЭКЗ, как это видно из таблицы 2.1.

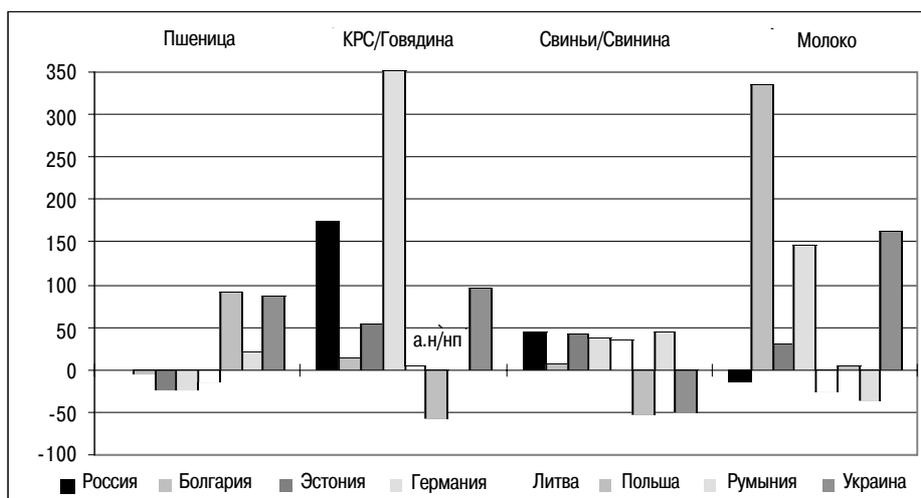
На рисунках 2.2 и 2.3 сравниваются значения, соответственно, номинального и эффективного коэффициентов защиты в Российской Федерации, других странах с переходной экономикой ЦВЕ, а также в Германии как представительнице государств ЕС. Показатели для других стран были взяты из последних исследований Всемирного банка, посвященных этому вопросу, где был использован тот же эмпирический подход и аналогичные методические допущения, что обеспечивает сопоставимость результатов. Сравнение показывает, что выявленные в России уровни защиты можно назвать относительно умеренными для рассматриваемого региона (т.е. Центральной и Восточной Европы). Для таких товаров, как пшеница и молоко, показатели номинального и эффективного коэффициентов защиты довольно низки. Для свиноводства и тот и другой показатели находятся на среднем уровне. Эффективный коэффициент защиты российского животноводства выше среднего его значения для выбранной группы стран (конечно, за исключением стран ЕС).

**Рисунок 2.2. Международные сравнения значений НКЗ по отдельным видам сельскохозяйственной продукции**



*Примечание:* Показатели для РФ — 1999 г., для Болгарии — 1998 г., остальные показатели — 1997 г.  
*Источники:* Csaki, Nash, Fock & Kray, 2000; Valdes (ed.), 2000; Csaki, Valdes & Fock, 1998; Valdes & Kray, 1999; расчеты авторов.

**Рисунок 2.3. Международные сравнения значений ЭКЗ по отдельным видам сельскохозяйственной продукции**



Примечание: Показатели для РФ — 1999 г., для Болгарии — 1998 г., остальные показатели — 1997 г. ЭКЗ для пшеницы (Россия) равен нулю.

Источники: Csaki, Nash, Fock & Kray, 2000; Valdes (ed.), 2000; Csaki, Valdes & Fock, 1998; Valdes & Kray, 1999; расчеты авторов.

Сравнение наших результатов за 1999 г. с показателями защиты, полученными Валдесом за 1994—1997 гг. (Valdes, 2000), позволяет сделать вывод о том, что за последние 5 лет уровни номинальной защиты существенно снизились (в абсолютном выражении). Если исследование Валдеса показало, что внутренние цены значительно отличаются (в меньшую или большую сторону) от мировых цен, то разрыв цен в 1999 г. представляется достаточно умеренным. Результаты расчетов эффективного коэффициента защиты отражают аналогичную тенденцию для зерновых, однако для продукции животноводства наши расчеты говорят о сокращении поддержки доходов производителей молока и сокращении косвенного субсидирования производителей свиней и крупного рогатого скота. Здесь также необходимо отметить, что эффективный коэффициент защиты для продукции животноводства, рассчитанный в рамках последнего исследования, следует интерпретировать весьма осторожно, поскольку высокое значение этого показателя является следствием неточности произведенных расчетов: в 1999 г. трансферты сельскохозяйственным производителям были значительно меньше, чем те, которые определил Валдес (Valdes, 2000), а чрезмерно высокое значение ЭКЗ обусловлено относительно низким значением добавленной стоимости при мировых ценах, являющейся знаменателем при расчете ЭКЗ<sup>26</sup>.

### Влияние существующих ценовых отклонений на реальные доходы потребителей

*Российские потребители тратят значительную часть своего дохода на продукты питания. Однако либерализация нынешней аграрной и торговой политики не привела бы ни к существенному ухудшению, ни к существенному улучшению их положения.*

В среднем, российские домохозяйства тратят на продукты питания около половины реальных располагаемых денежных доходов, а согласно обследованию домохозяйств 1997 г. для 10% домохозяйств с са-

<sup>26</sup> В определенной степени такое развитие событий можно объяснить тем, что падение курса рубля стало для России важным фактором сокращения поддержки цен на рынке. Это явление рассматривалось также в недавней работе ОЭСР, посвященной показателю ЭСС в Российской Федерации. В результате снижения обменного курса резко возросли рублевые эквиваленты мировых цен. Такое резкое повышение эквивалентов цен произошло даже несмотря на то, что цены мирового рынка, выраженные в долларах США, тоже падали. С другой стороны, различия в тенденциях, выявленных в ходе этих двух исследований, отчасти объясняются различиями в отдельных параметрах количественных анализов. К числу основных различий между двумя рассматриваемыми работами относятся а) разное количество ресурсов для сельского хозяйства, которое учитывается в каждом исследовании; б) разные исходные предположения, касающиеся торговой надбавки и надбавки за обработку. К счастью, база данных, которая имелась в нашем распоряжении при проведении настоящего исследования, обеспечила почти полный охват всех видов материальных ресурсов, приобретаемых разными сельскохозяйственными производителями, в то время как в более раннем исследовании учитывался лишь ограниченный круг таких ресурсов для сельского хозяйства.

мым низким уровнем расходов эта доля приближается к 70% (табл. 2.4). Можно предположить, что реально доля продуктов питания в общем объеме доходов (денежных и натуральных) еще выше. Таким образом, всё, что оказывает влияние на цены сельскохозяйственных и продовольственных товаров, будет, безусловно, влиять на реальные доходы потребителей. Для того, чтобы оценить, насколько изменится уровень реальных доходов потребителей по сравнению с существующим положением, если устранить все имеющиеся в настоящее время ценовые отклонения, мы использовали подход, опирающийся на методику Шиффа и Вальдеса (Schiff and Valdes, 1992) (более подробная информация приведена во вставке 2.3).

### **Вставка 2.3. Подход к анализу воздействия политики на реальные доходы потребителей**

Для того чтобы оценить, насколько изменятся реальные доходы потребителей по сравнению с существующим положением, если устранить все имеющиеся в результате государственного вмешательства ценовые отклонения, мы использовали следующий подход (методика изложена в работе Schiff and Valdes, 1992, Гл. 8). Во-первых, мы рассчитали влияние изменения цен на сырье на розничные цены, а затем рассчитали предполагаемое изменение стоимости потребительской корзины, исходя из того, что номинальный доход остается постоянным. Разные доходные группы имеют разную структуру потребления, и данный расчет учитывает разное воздействие конкретного изменения цен производителей на реализованную продукцию. Далее мы относим это изменение стоимости потребительской корзины в процентах к объему дохода домохозяйств, делая допущение, что номинальный доход является постоянным. Совершенно очевидно, что этот анализ охватывает краткосрочную и среднесрочную перспективу. В долгосрочной перспективе потребители скорректируют характер потребления в зависимости от изменения относительных цен, и изменение (повышение/снижение) цен на продукты питания может оказать определенное влияние на номинальную заработную плату (вызвать ее повышение/снижение) и, в дальнейшем, на долю расходов на продукты питания (привести к ее повышению/снижению). С этой точки зрения наш подход несколько переоценивает реальные долгосрочные последствия изменения цен производителей на реализованную продукцию. С другой стороны, наш анализ охватывает не все виды сельскохозяйственной продукции и, значит, может недооценивать реальные последствия изменения цен производителей на реализованную продукцию.

Данные о доли расходов были взяты из вышеупомянутого обследования домохозяйств 1997<sup>27</sup> г. Имеющиеся статистические данные дают информацию о доле расходов на продовольствие и напитки в доходах домохозяйств (по децилям), по 14 различным продуктовым группам. В нашем анализе учитывались такие продукты, как хлеб и макаронные изделия, мясо и мясные продукты, молоко и молочные продукты, сахар и кондитерские изделия, растительные жиры, общепит, а также алкогольные напитки<sup>28</sup>.

Изменение цен на продукты питания нужно было рассчитывать, исходя из предполагаемой доли стоимости закупаемого сельскохозяйственного сырья в общих расходах перерабатывающих предприятий. Передача ценовых изменений рассчитывалась, исходя из предположения о том, что надбавки за переработку и торговые надбавки являются постоянными величинами, т.е. изменение цен на продовольственные товары вызвано исключительно изменением цен на сырье. Оценка соответствующих уровней цен в России была проведена с учетом указанного выше номинального коэффициента защиты. Таким образом, изменения цен на продовольствие были получены путем корректировки цен 1999 г. (текущие внутренние цены) с учетом относительного изменения номинальной защиты сырьевых материалов, взвешенного по их доле в общем объеме издержек производства/переработки продуктов питания. Как и анализ воздействий на доходы хозяйств, этот расчет охватывает краткосрочные последствия, т.е. не учитывает последствия реакции потребителей на новый набор относительных цен. Теоретически все децили домохозяйств имеют дело с одинаковым изменением цен, однако влияние таких ценовых изменений на уровень реальных доходов домохозяйств зависит от весов различных продуктов питания в семейных расходах. Из-за недостатка данных о структуре регионального потребления мы не смогли провести значимого анализа воздействия региональной специфики на потребление.

<sup>27</sup> Интерпретируя результаты, следует помнить о том, что характер потребления мог измениться в период между 1997 и 1999 гг. (см. анализ, приведенный выше, в главе 1).

<sup>28</sup> Кроме того, этот анализ охватывал овощи и бахчевые культуры, фрукты и ягоды, рыбу и рыбные продукты, яйца и безалкогольные напитки. Поскольку мы исходили из того, что ни один из анализируемых сельскохозяйственных продуктов не оказывает прямого воздействия на цены этих продуктов питания, они не будут представлены далее в числе полученных результатов. Тем не менее расходы на эти продукты включаются в виде постоянной величины в общую оценку воздействий на доходы потребителей.

В таблице 2.5 представлены обобщенные данные об изменении реальных доходов российских потребителей в результате устранения всех видов существующего искажения цен. Поскольку в 1999 г. разрыв между мировыми и внутренними ценами (т.е. оценки НКЗ) оказался довольно умеренным, влияние отказа от интервенций, предпринимаемых в целях поддержания розничных цен, было бы относительно небольшим, и, следовательно, потенциальное воздействие либерализации торговли на потребителей также было бы незначительным. Прогнозируемое снижение внутренних розничных цен на мясо и мясопродукты (примерно на 5%) компенсируется повышением цен на большинство других продовольственных продуктов, и, таким образом, наш расчет чистого воздействия на реальные доходы потребителей говорит о том, что он незначителен. Для беднейшей группы населения чистое воздействие либерализации торговли на реальные доходы домохозяйств составляет около 0,02%, для всех групп населения оно немного выше — 0,09%. Иными словами, никакого воздействия практически нет. Однако следует отметить, что анализ потенциального влияния на доходы потребителей проводился с учетом НКЗ, рассчитанного в ценах 1999 г., когда мировые цены на некоторые виды сельскохозяйственной продукции были несколько выше обычного уровня, вследствие чего значительное снижение мировых цен в будущем может привести к более серьезному воздействию на потребителей.

**Таблица 2.4. Структура расходов по отдельным доходным группам населения России, 1997 г. ( в %)**

	Все домашние хозяйства	Дециль			
		1-й	4-й	8-й	10-й
Общий объем расходов	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Общие расходы на продукты питания и напитки	48,55	66,03	60,63	47,46	34,15
Хлеб и макаронные изделия	7,61	17,72	11,32	6,39	4,03
Картофель	0,65	1,42	0,95	0,57	0,35
Овощи и бахчевые культуры	2,50	3,14	3,05	2,41	1,85
Фрукты и ягоды	2,43	2,25	2,66	2,58	1,97
Мясо и мясные продукты	12,03	14,11	14,82	12,06	8,33
Рыба и рыбные продукты	2,43	2,73	2,84	2,38	1,87
Молоко и молочные продукты	6,12	9,01	8,26	5,81	3,97
Сахар и кондитерские изделия	4,91	5,93	6,08	4,75	3,65
Яйца	0,76	1,54	1,11	0,64	0,45
Растительное масло и другие жиры	1,17	2,49	1,76	0,98	0,64
Чай, кофе и безалкогольные напитки	2,42	2,96	2,95	2,41	1,82
Посещение предприятий общественного питания	2,78	1,13	2,03	3,39	2,42
Алкогольные напитки	2,75	1,60	2,82	3,09	2,81

**Таблица 2.5. Изменение реальных доходов в результате устранения существующего перекоса цен**

Изменение реальных доходов (%)	В среднем	1-й дециль
	0,09	0,02
<i>Изменение номинальных расходов (%)</i>		
<b>Продукты питания и напитки</b>	-0,18	-0,03
Хлеб и хлебобулочные изделия	+0,68	+0,68
Мясо и мясные продукты	-4,93	-4,93
Молоко и молочные продукты	+2,29	+2,29
Сахар и кондитерские изделия	+5,18	+5,18
Растительное масло и другие жиры	+0,24	+0,24
Посещение предприятий общественного питания	+0,49	+0,49
Алкогольные напитки	+1,94	+1,94

Источник: расчеты авторов

#### **IV. Вступление в ВТО создает экономические основы для будущей российской политики поддержки сельского хозяйства**

В настоящее время Россия ведет переговоры о вступлении в ВТО. Россия впервые подала заявку о вступлении в ВТО в 1993 г. и в рамках переговорного процесса представила описание основных характеристик своего торгового режима. Страны—члены ВТО, в свою очередь, внимательно изучают весь спектр мер в области торговой политики, применяемых в Российской Федерации, включая меры экспортно-импортного регулирования, роль государства в экономике, а также структуру и современную практику региональной экономической политики. Кроме того, необходимо отметить, что члены ВТО осуществляют тщательный мониторинг существующих правовых основ и процедур контроля над исполнением различных обязательств, которые Россия возьмет на себя в случае вступления в ВТО.

Возможное вступление в ВТО означает, что Россия будет соблюдать целый ряд правил, имеющих особое значение для характера внутренней аграрной политики. Вступление в ВТО означает, что Россия и члены ВТО должны договориться о сущности и направлениях российской аграрной и торговой политики. Россия берет на себя обязательства по доступу к своему рынку, по поддержке сельского хозяйства и по экспортным субсидиям. Кроме того, в ходе переговоров также обсуждаются нормы санитарного и фитосанитарного контроля, соглашение о субсидиях и компенсационных мерах, таможенные процедуры и другие вопросы.

Соглашение по сельскому хозяйству, достигнутое в рамках Уругвайского раунда (1994 г.), стало важным шагом на пути разработки более совершенных правил сельскохозйственной торговли, который подразумевает серьезное изменение подходов правительств к своей национальной аграрной политике. Самым серьезным элементом этого Соглашения является изменение правил, касающихся торговых барьеров для импорта (доступ к рынку). За несколькими исключениями, все договаривающиеся стороны согласились преобразовать все существующие нетарифные барьеры в связанные тарифы (тарифицировать) и не вводить новых нетарифных мер. Это положение потребовало изменения импортной политики целого ряда стран, включая ЕС, Канаду, США, Японию и т.д.

Кроме того, Соглашение 1994 г. устанавливает ряд новых правил и обязательств, касающихся сокращения экспортных субсидий и национальной политики в области поддержки сельского хозяйства. В рамках последней определен ряд экономических мер, которые, как считается, вызывают меньшие искажения на рынках по сравнению с остальными мерами и потому выделяются в «зеленый ящик», на который не распространяются требования ВТО. Другие экономические меры получили названия мер «желтого ящика» и подлежат сокращению в пределах лимита общего объема поддержки, которая складывается из внутренних субсидий и поддержки цен. Участники также заключили соглашение о мерах санитарного и фитосанитарного контроля (Соглашение СФС).

Несмотря на достигнутые договоренности, в некоторых областях переговоры по вопросу сельскохозйственной торговли не дали никаких результатов, а в других областях остаются незавершенными. Главным недостатком, наверное, можно назвать скромные результаты в отношении доступа к рынку продуктов, являющихся объектами политики поддержки сельского хозяйства, и провал попыток введения запрета на экспортные субсидии. Вследствие этого сельскохозйственное производство (особенно в богатых индустриальных странах) по-прежнему получает значительные субсидии.

В настоящее время члены ВТО готовятся к обсуждению в ходе нового раунда многосторонних торговых переговоров в рамках ВТО вопроса о перспективах осуществления реформ в сельском хозяйстве. Долгосрочные цели процесса переговоров — существенное снижение поддержки сельского хозяйства.

Предложены три основных вопроса для обсуждения в ходе следующего раунда переговоров: совершенствование доступа к рынку; укрепление дисциплины применения мер национальной политики, направленных на поддержание сельского хозяйства; отказ от использования экспортных субсидий.

Что это означает для России? Вполне вероятно, что к тому моменту, когда Россия вступит в ВТО, правила сельскохозйственной торговли, касающиеся защитных мер в области сельского хозяйства и национальной политики поддержки сельского хозяйства, станут более строгими и будут требовать более жесткой дисциплины по сравнению с Соглашением Уругвайского раунда. Будут введены требования дальнейшего сокращения тарифов, запрещены или резко ограничены экспортные субсидии и проведен тщательный анализ тех направлений национальной политики поддержки сельского хозяйства, которые вызывают негативные изменения в условиях торговли.

Особое значение для современной России имеет то, что в результате быстрой децентрализации экономической и торговой деятельности регионы получили огромную свободу действий в применении региональных подходов к поддержке сельского хозяйства. Субъекты федерации пытаются разработать собственную политику межрегиональной торговли, ценообразования и поддержки аграрного сектора. В соответствии с «обязательствами второго уровня» в рамках Соглашения ГАТТ каждая договаривающаяся сторона должна обеспечить на своей территории соблюдение положений этого Соглашения со стороны региональных и местных администраций. Российские регионы применяют меры, запрещенные правилами ВТО, и рабочая группа, рассматривающая вопрос о вступлении России в ВТО, получила многочисленные данные, указывающие на то, что предприятия, работающие в российских регионах, сталкиваются с чрезмерно большими ограничениями, такими как контроль над ценами, монополизация закупок, введение дополнительных стандартов сертификации и т.д.

Кроме того, практически во всех субъектах федерации существуют дополнительные к федеральным сельскохозяйственные субсидии, что нужно будет учитывать при рассмотрении мер поддержки сельскохозяйственного производства в России и при разработке требований к сокращению этих мер<sup>29</sup>.

Вступление в ВТО ставит перед сельским хозяйством России большие задачи и открывает перед ним большие возможности. Самое главное, что в перспективе реформирование внутренней аграрной политики России в соответствии с принципами ВТО обеспечит выгоду для большинства российских производителей и потребителей. Будущий торговый и ценовой режим страны является основополагающим элементом долгосрочной стратегии развития сельского хозяйства России, и, следовательно, процесс вступления в ВТО дает ей уникальную возможность заложить основные параметры согласованной системы правил и институтов, совместимых с полномасштабной интеграцией России в мировую экономику. Вполне возможно, что вступление в ВТО обеспечит значительные выгоды российским сельхозпроизводителям. Как производители экспортируемых товаров они выиграют от того, что получат более надежный и прозрачный доступ к иностранным рынкам, работающим по согласованным на многостороннем уровне правилам. Сейчас, например, некоторые члены ВТО считают Россию страной с нерыночной экономикой и могут устанавливать для российского экспорта нетарифные барьеры, а Россия при этом не имеет доступа к существующим в рамках ВТО механизмам урегулирования споров. В более общем плане, вступление в ВТО будет способствовать дальнейшему формированию в России экономики с рыночным сельскохозяйственным производством в условиях более надежного торгового режима. В целом в среднесрочной перспективе российское сельское хозяйство должно получить значительную чистую выгоду в результате вступления в ВТО.

Однако во всем мире реформирование сельскохозяйственной политики, как правило, имеет неоднозначные эффекты в аграрном секторе, оказывая различное воздействие на производителей экспортируемой продукции и импортеров, на отдельные регионы, сельскохозяйственные предприятия разных размеров и в разные периоды. Таким образом, либерализация торговли и ограничение объема государственной поддержки — это чувствительный вопрос для производителей конкурирующей с импортом продукции в некоторых регионах, и, следовательно, со стороны отдельных объединений производителей можно ожидать активного сопротивления дальнейшей либерализации торговли и сокращения объема поддержки. Представители неконкурентоспособных направлений сельскохозяйственного производства будут настаивать на том, что российское сельское хозяйство все еще слишком слабо и не способно конкурировать с иностранными поставщиками.

Заглядывая в будущее, можно сказать, что главными вопросами российской аграрной политики в связи со вступлением в ВТО, скорее всего, будут доступ к рынку для импортируемых товаров, меры национальной политики поддержки сельского хозяйства, а также воздействие региональной экономической политики на цены и субсидии местным сельхозпроизводителям.

### **Доступ к рынку для импортируемых товаров**

В настоящее время ставки импортных пошлин РФ на сельскохозяйственную продукцию находятся в пределах от 0 до 30%. При этом на некоторые виды продукции распространялись также спе-

<sup>29</sup> Вангелис Виталис (Sept 1999), «Второй уровень региональной политики в Российской Федерации и многосторонние правила, оказывающие влияние на эту политику», меморандум. Г-н Виталис был членом Рабочей группы ВТО, которая рассматривает заявку России на вступление в ВТО, и работал в Посольстве Новой Зеландии в Москве.

цифические пошлины, что увеличивает общий эквивалентный тариф. Для сахара установлена более высокая тарифная ставка, а сезонный тариф достигает 45%. Существуют также и нетарифные ограничения, как, скажем, на сахар-сырец (тарифная квота). Частые изменения уровней тарифов (как, например, в 1998 г.) создают крайне неопределенные условия для импортеров<sup>30</sup>. Вероятно, наиболее спорным вопросом будет связь между нынешними и связанными тарифами в том случае, если Россия настоит на том, чтобы связанные тарифы были значительно выше ныне действующих. В ходе миссии Всемирного банка в июне 2000 г. некоторые представители Правительства РФ в качестве ориентира называли 50%-ые ставки связанных тарифов. Члены ВТО постараются убедить Россию установить эти тарифы на уровне, лишь ненамного превосходящем нынешний, для того чтобы российский торговый режим стал более предсказуемым и чтобы уменьшить риск усиления импортного протекционизма.

Что касается норм и технических стандартов, представители ЕС озабочены тем, что к импортируемым продуктам питания Правительство РФ применяет более жесткий подход в процессе сертификационных проверок стандартов безопасности и качества, чем к российской продукции. Такая практика является прямым нарушением правил ВТО. Кроме того, некоторые регионы создали собственные тестирующие лаборатории и требуют, чтобы зарубежная продукция отвечала местным стандартам, которые во многих случаях отличаются от общероссийских, причем между этими регионами нет соглашений о взаимном признании результатов проверок<sup>31</sup>. Такое несоответствие стандартов может вызвать возражения в ходе проведения переговоров о вступлении России в ВТО.

### **Экспортные субсидии**

Соглашения Уругвайского раунда запрещают введение новых экспортных субсидий (т.е. введение экспортных субсидий для тех видов продукции, которые не субсидировались в базовый период). При этом допускается дальнейшее существование действующих субсидий при условии их согласованного сокращения. Широкомасштабное применение экспортных субсидий некоторыми странами—членами ОЭСР является одним из наиболее разрушительных факторов в работе международных рынков. Выигрывают от этих субсидий потребители в странах—импортерах сельскохозяйственной продукции, однако даже в таких странах возникают проблемы с отечественными производителями, которые конкурируют с импортом, поскольку эти субсидии подрывают внутренние цены. В рамках Уругвайского раунда экспортные кредиты были признаны одним из видов экспортных субсидий, однако попытка подведения этих кредитов под ограничения, распространяющиеся на экспортные субсидии, оказалась безуспешной.

Проблема экспортных субсидий и экспортных кредитов стоит на одном из первых мест в повестке дня предстоящих переговоров, и влиятельные участники переговоров (например, Cairns group) будут настаивать на полной отмене экспортных субсидий. В соответствии с Соглашениями Уругвайского раунда ограничения на экспортные субсидии носят более гибкий характер для развивающихся стран, которым разрешено предоставлять субсидии в целях снижения стоимости сбыта экспортируемой продукции, а также сокращения внутренних транспортных издержек и расходов на перевозку экспортируемой продукции. Насколько нам известно, Россия просит, чтобы ей разрешили субсидировать внутренние расходы на транспортировку поставляемой на экспорт продукции, поскольку огромные размеры страны обуславливают значительные расходы на транспортировку.

Россия запрашивает разъяснение в ВТО в отношении экспортных субсидий, несмотря на то, что они не применяются в настоящее время, что представляет собой исключение в рамках положений Соглашения Уругвайского раунда.

<sup>30</sup> Например, в августе 1998 г. Россия ввела сверх действующих ставок импортных пошлин временные специальные пошлины на сахар-сырец и сахар, соответственно, на 74% и 20%. В феврале 1998 г. для широкого круга товаров была введена минимальная пошлина, а в июле правительство объявило об установлении временной импортной пошлины в размере 3%. См. U. Eiteljorge and M. Hartmann (2000) «Russia's Agri-Food Trade and Trade Agreements» in Russia's Agro-food Sector, ed. by P. Warheim, K. Frohberg, E. Serova and J. von Braun, Kluwer Academic Publishers, Boston, Dordrecht and London. (74%-ые и 20%-ые временные специальные пошлины.)

<sup>31</sup> В. Виталис, Посольство Новой Зеландии в Москве, декабрь 1998. Меморандум.

## Меры национальной политики поддержки сельского хозяйства

Бюджетная поддержка сельскохозяйственного производства, включая меры поддержки, финансируемые из федерального и региональных бюджетов, является главным экономическим инструментом поддержки сельского хозяйства в современной России. В своей аналитической работе (см. справочный материал, подготовленный для работы, World Bank, 2000) Е. Серова приходит к выводу о том, что в отличие от большинства стран—членов ОЭСР, где ценовые трансферты составляют от 35 до 95% общего объема трансфертов сельскому хозяйству, основной формой поддержки аграрного сектора в России являются не ценовые трансферты, а бюджетная поддержка<sup>32</sup>. Более того, в своем анализе государственной бюджетной поддержки в период с 1997 по 2000 гг. она делает вывод о том, что расходы федерального бюджета составляют не более одной трети общего объема бюджетной поддержки сельского хозяйства, в то время как оставшиеся две трети финансируются за счет региональных бюджетов.

При вступлении в ВТО будет учитываться и федеральная, и региональная поддержка. Согласно тому же источнику, в 1995—1998 гг. меры, включенные в состав «зеленого ящика» (т.е. меры, не оказывающие никакого или лишь минимальное искажающее воздействие на торговлю), составляли от 19 до 26% общих расходов консолидированного бюджета в этот период. В 1999 г. их доля резко возросла.

Таким образом, переговоры по вопросу мер бюджетной поддержки имеют решающее значение, что объясняет внимание, которое Рабочая группа ВТО уделяет информации о бюджетной поддержке и особенно региональным мерам поддержки. Согласование региональных мер поддержки с федеральными принципами бюджетной поддержки и обеспечение доступа к рынку, обсуждаемое в рамках переговоров о вступлении в ВТО, могут стать одной из важнейших проблем, которые нужно будет решить в процессе проведения этих переговоров.

Получение надежных и значимых оценок бюджетной поддержки российского сельского хозяйства — чрезвычайно сложная задача. Часть государственных ассигнований открыто отражается в статьях расходов на сельское хозяйство; другая часть проводится по другим статьям бюджета, не относящимся к сельскому хозяйству. Более того, еще одним источником трудностей, связанных с измерением поддержки сельского хозяйства, являются государственные ассигнования, касающиеся реструктуризации долгов и предоставления налоговых льгот хозяйствам. Кроме того, структура государственного бюджета ежегодно меняется, что еще больше затрудняет отслеживание фактических ассигнований. Разграничение того, что является государственными ассигнованиями, и того, что на самом деле является перераспределением средств в поддержку доходов производителей, по-прежнему представляет собой вопрос, требующий большой работы, чтобы можно было с уверенностью использовать имеющиеся цифры. В ходе последних Женевских переговоров о вступлении в ВТО Россия внесла предложение об установлении максимального объема внутренней поддержки (включая бюджетные средства и ценовую поддержку) в размере 16 млрд долл. в год, что в несколько раз больше расчетного уровня поддержки в течение последних лет<sup>33</sup>.

## Базовый период для сокращения поддержки сельского хозяйства и тарифов как один из главных нерешенных вопросов

Согласование базового периода для измерения выполнения Россией своих обязательств в области сельского хозяйства до сих пор было сложной задачей. Члены ВТО требуют использовать в качестве базового один из самых последних периодов, а Россия будет настаивать на том, чтобы использовать в качестве базы 1989—1991 гг., а не какой-то более поздний трехлетний период<sup>34</sup>. Согласно оценкам ОЭСР, в 1989—1991 гг. в России был чрезвычайно высокий показатель Эквивалента субсидий сельхозпроизводителям (ЭСС), который достигал 75%; в тот же период показатель ЭСС в странах ОЭСР был равен примерно 41%. Безусловно, 1989—1991 гг. нельзя считать репрезентативным периодом по отношению к нынешнему объему поддержки сельского хозяйства. По расчетам ОЭСР, российский показатель ЭСС в 1996—1997 гг. колебался от 32% до 26%.

<sup>32</sup> При этом нужно отметить, что до середины 1990-х годов ценовой трансферт в России играл более важную роль, чем бюджетный трансферт, но это было следствием значительной недооценки рубля.

<sup>33</sup> Результаты расчетов нынешнего объема поддержки (около 2 млрд долл.) были приведены в докладе И. Седых «Вторичные признаки — Россия идет в ВТО через село», опубликованном в российской газете «Сегодня» 3 марта 2001 г., о чем было сообщено в отчете Би-Би-Си, посвященном последнему раунду Женевских переговоров о вступлении в ВТО (март 2001 г.).

<sup>34</sup> В. Виталис, Посольство Новой Зеландии в Москве, декабрь 1998. Меморандум.

## V. Продовольственная помощь и ее влияние на сельскохозяйственное производство

В течение 1990-х годов Россия несколько раз получала крупные партии продовольственной помощи из-за рубежа. В рамках программы, реализация которой началась в конце 1998 г., были произведены поставки 2,7 млн т пшеницы (1 млн т из стран ЕС и 1,7 млн т из США), а также крупные поставки ржи, кукурузы, сои и соевого шрота, риса, говядины, свинины, сухого молока и мяса птицы. Кроме того, в марте 2000 г. США приступили к осуществлению новой программы по поставке в Россию 520 тыс. т продовольственной помощи, включая 300 тыс. т пшеницы (безвозмездно), 20 тыс. т семян и 200 тыс. т продовольственных товаров.

Продовольствие, поставленное в рамках программы 1998 г., было распределено между субъектами федерации, которые, как было задумано, должны были продать его по рыночным ценам и перечислить полученные средства на Специальный счет в Министерстве финансов РФ, откуда они должны были поступить в Пенсионный фонд РФ и другие российские ведомства для использования на заранее согласованные нужды<sup>35</sup>. По состоянию на ноябрь 2000 г. в Пенсионный фонд РФ было перечислено 13,6 млрд руб. (из общей суммы собранных средств, составившей 15,3 млрд руб.). Это немного больше среднемесячного объема расходов Пенсионного фонда РФ в 1999 г. Доходы от реализации продовольственной помощи ЕС были перечислены не только в Пенсионный фонд, но и в Социальный фонд, распорядителями которого были Министерство здравоохранения РФ и Министерство труда и социального развития РФ. К сожалению, субъекты федерации не смогли направить требуемые объемы средств в Пенсионный фонд, чтобы обеспечить своевременное погашение задолженности по пенсиям. В результате, несмотря на то, что в конце концов почти вся выручка от реализации помощи была направлена получателям, деньги перечислялись со значительными задержками. По состоянию на ноябрь 2000 г. дефицит средств на Специальном счете (в основном для Пенсионного фонда РФ) составлял около 1,4 млрд руб., причем примерно две трети субъектов федерации задерживали свои платежи.

Анализ Программы сотрудничества правительства США и правительства РФ показывает, что продажа продовольственных товаров стоимостью 742 млн долл. США дала России, в лучшем случае, 355 млн долл. США (табл. 2.6). «Коэффициент окупаемости» исходных американских товаров фактически составил всего лишь 46%. С учетом Программы частных добровольческих организаций этот показатель был еще ниже. Самая значительная разница между стоимостью этих товаров в США и фактическими доходами от их продажи в России была у семян, сухого молока, сои и пшеницы. Например, российские партнеры продали семена только за 12,8% от их покупной стоимости в США. При совокупной объявленной стоимости в размере 1,5 млрд долл. США обе партии продовольственной помощи (ЕС и США) позволили получить всего лишь 16,7 млрд руб. (около 596 млн долл. США).

В октябре 2000 г. Главное счетное управление (ГАО) США выпустило Доклад о продовольственной помощи России, которая стала одной из крупнейших программ продовольственной помощи, когда-либо предоставленных США отдельно взятой стране. Проверка ГАО касалась главным образом системы внутреннего контроля Министерства сельского хозяйства США, используемого в процессе осуществления программы продовольственной помощи в рамках сотрудничества правительства США и правительства РФ в 1999 финансовом году. Вопрос о влиянии продовольственной помощи и возможных перекосах, которые она вызвала на конкретных сегментах рынка, не обсуждался. Ни ГАО, ни проведенная впоследствии независимая аудиторская проверка<sup>36</sup> не выявили никаких подтвержденных случаев мошенничества, нарушений или нецелевого использования помощи. Однако ГАО все-таки обнаружило ряд недостатков, заключающихся в том, что программа 1) не имела надлежащей системы внутреннего контроля; 2) не имела необходимых процедур контроля над перечислением средств, вырученных от продажи продовольственной

<sup>35</sup> Все товары подлежали продаже в целях получения средств для Пенсионного фонда РФ и шести выбранных сельскохозяйственных проектов, за исключением 411 400 метрических т пшеницы, которые подлежали безвозмездной передаче российским социальным учреждениям для организации питания наиболее нуждающихся. Кроме того, Служба сельского хозяйства зарубежных стран Министерства сельского хозяйства США выбрала пять частных добровольческих организаций для распределения около 97 тыс. т различных готовых продуктов питания, предоставленных в качестве безвозмездной помощи.

<sup>36</sup> По данным Министерства сельского хозяйства США (личная переписка), независимые аудиторы пришли к выводу о том, что цели программы были выполнены, товары были распределены между запланированными получателями, а доходы от реализации, за исключением небольшой оставшейся задолженности, были перечислены в Пенсионный фонд РФ или на другие счета, оговоренные в соглашениях.

Таблица 2.6. Американская продовольственная помощь России в 1999 финансовом году по программам и видам товаров (млн долл. США)

Программа / Товар	Объем распределенной помощи	Расходы США			Предполагаемый объем выручки от реализации	Фактический объем выручки от реализации на 17 ноября 2000 г.**	
		Товар	Транспортировка*	Всего*		Стоимость	% от расходов США на приобретение товаров
<b>I. Программа сотрудничества правительства США и правительства РФ</b>							
<i>1. Гос. Закон 480 (title I sales)</i>							
Кукуруза	1 009,5	96,4	54,6	151,0	50,7***	45,8	47,5
Соевый шрот	422,6	71,6	24,3	95,9	48,5	48,0	67,0
Соя	191,9	35,3	14,1	49,4	17,2	14,2	40,2
Говядина	44,1	83,7	9,4	93,1	39,3	37,7	45,0
Рис	100,6	32,5	12,2	44,7	22,6	22,6	69,5
Мясо птицы	74,0	39,5	17,3	56,8	47,9	47,4	120,0
<b>Промежуточный итог</b>	<b>1 842,7</b>	<b>359,0</b>	<b>131,9</b>	<b>490,9</b>	<b>226,1</b>	<b>215,7</b>	<b>60,1</b>
<i>2. Безвозмездная помощь, Раздел 416 (b):</i>							
Пшеница (на продажу)	1 281,2	157,7	88,4	246,1	63,8	63,4	40,2
Пшеница (для соц. учреждений)	411,4	50,6	28,4	79,0	0,0		
<b>Промежуточный итог</b>	<b>1 692,6</b>	<b>208,3</b>	<b>116,8</b>	<b>325,1</b>	<b>63,8</b>	<b>63,4</b>	
<i>3. Программа "Продовольствие во имя прогресса" (безвозмездная помощь)</i>							
Обезжиренное сухое молоко	29,9	68,3	5,2	73,5	19,7	19,6	28,7
Свинина	49,2	88,5	19,5	108,0	43,6	41,9	47,4
Семена	15,0	17,9	3,8	21,7	2,3	2,3	12,8
<b>Промежуточный итог</b>	<b>94,1</b>	<b>174,7</b>	<b>28,5</b>	<b>203,2</b>	<b>65,6</b>	<b>63,8</b>	<b>36,5</b>
<b>Итого</b>	<b>3 629,4</b>	<b>742,0</b>	<b>277,2</b>	<b>1 019,2</b>	<b>355,5</b>	<b>342,9</b>	<b>46,2</b>
<b>II. Частные добровольческие организации (ЧДО)</b>							
<i>Программа "Продовольствие во имя прогресса" (безвозмездная помощь)</i>							
Рис	14,3	5,5	3,2	8,7	0,0		
Лосось	3,0	6,9	1,2	8,1	0,0		
Чечевица и горох	15,5	6,7	4,3	11,0	0,0		
Фасоль обыкновенная	3,0	1,6	0,8	2,4	0,0		
Соя	8,0	1,5	0,5	2,0	0,0		
Растительное масло	17,5	12,4	4,3	16,7	0,0		
<b>Промежуточный итог</b>	<b>61,3</b>	<b>34,7</b>	<b>14,1</b>	<b>48,8</b>	<b>0,0</b>		
<i>Безвозмездная помощь, Раздел 416 (b)</i>							
Пшеничная мука	27,0	5,3	7,7	13,0	0,0		
Обезжиренное сухое молоко	8,5	20,3	2,7	23,0	0,0		
<b>Промежуточный итог</b>	<b>35,5</b>	<b>25,6</b>	<b>10,4</b>	<b>36,0</b>	<b>0,0</b>		
<b>Итого</b>	<b>96,8</b>	<b>60,3</b>	<b>24,5</b>	<b>84,8</b>	<b>0,0</b>		
Административные расходы***				2,5			
<b>Программа, всего</b>	<b>3 726,2</b>	<b>802,2</b>	<b>301,8</b>	<b>1 106,5</b>	<b>355,5</b>		

\* Включая разницу в стоимости (всего 122, 1 млн долл. США) морской транспортировки партий товаров, попадающих под условия льготной перевозки грузов, установленные Законом о морской торговле 1936 г. (с более поздними поправками) и Законом о безопасности продуктов питания 1985 г. (с более поздними поправками). Эта разница оплачивается Правительством США для всех программ продовольственной помощи.

\*\* Сумма платежных требований, выставленных российскими агентами, которая, в целом, примерно на 5% меньше фактического размера выплат.

\*\*\* Согласно расчетам.

помощи; 3) не смогла доказать обоснованность конечных цен реализации товаров продовольственной помощи. Анализ показал, что в некоторых случаях эти цены были намного ниже рыночных цен в России. Эти неблагоприятные выводы были оспорены Службой сельского хозяйства зарубежных стран Министерства сельского хозяйства США, а также высокопоставленными российскими чиновниками. Однако в отчете Счетной палаты РФ были отмечены случаи нарушений, касающихся поставок продовольственной помощи, платежей государственным агентам, ценообразования и недостаточно строгого контроля над погашением долгов субъектами федерации за полученную продовольственную помощь.

Представители США и ЕС смогли надлежащим образом отследить движение товаров только от момента закупки (на территории США и стран ЕС) до прибытия на границу РФ. Немногочисленные контролеры из США и ЕС (в США этим занимались всего лишь шесть сотрудников) просто были не в состоянии проверить доставку продовольственной помощи в хранилища на территории субъектов федерации или своевременно организовать инспекционные поездки в целях проверки местных потребителей продовольственной помощи. Было невозможно проверить количество товаров, фактически доставленных в тысячи разных мест на территории почти 80 субъектов федерации, и при этом выявить какие-то несоответствия. Для получения надежной информации в каждом отдельном случае потребовалось бы проведение полномасштабной аудиторской проверки, а не осуществления обычных инспекционных поездок. Кроме того, трудно было ожидать, что чиновники, незнакомые с российской системой финансовой отчетности, правилами ведения и организации хозяйственной деятельности, русским языком и традициями, смогут осуществить контроль на должном уровне.

Помимо вопросов отчетности, прозрачности и адресности, поднятых в докладе ГАО, есть все основания полагать, что продовольственная помощь помешала развитию российского рынка сельскохозяйственной и продовольственной продукции.

Во-первых, такое количество продукции ведет к снижению местных цен, несмотря на все усилия ЕС и Минсельхоза США обеспечить реализацию этой продукции по сложившимся «рыночным» ценам. Некоторые виды товаров были поставлены в таком количестве, что их влияние на цены должно было быть существенным. При том, что увеличение предложения ведет к снижению цен на рынке (даже если товары продаются по «рыночным ценам»), в данном случае нарушения рыночных пропорций были еще значительнее в результате того, что фактические цены реализации зачастую были намного ниже цен на местах.

Например, программа помощи 1999 г. предусматривала поставку 14 тыс. т семян кукурузы. Для посевной 1999 г. требовалось 115 тыс. т семян кукурузы, следовательно, поставки в рамках продовольственной помощи составляли более 12% от общего объема использованных семян кукурузы. Установленный уровень цен на семена кукурузы, поставленные в рамках продовольственной помощи, был намного ниже уровня цен на внутреннем рынке, что ухудшило экономические условия для некоторых российских заводов по производству семян кукурузы, включая два завода, недавно построенных в рамках проекта АРИС, который был профинансирован при содействии Всемирного банка. В апреле–мае 2000 г. США поставили в Россию 18,7 тыс. т семян, включая 11,6 тыс. т семян кукурузы. Из них 8,9 тыс. т, использованные в ходе посевной 2000 г., были реализованы в среднем по цене 5 тыс. руб. за тонну, в то время как цены на отечественные гибридные семена колебались в 2000 г. от 12 до 16 тыс. руб. за тонну (в среднем 500 долл. США). Цены на семена кукурузы, ввезенные в Россию по коммерческим каналам, колебались от 800–900 долл. США (семена кукурузы из Молдовы и Украины) до 1 200 долл. США (семена кукурузы из США).

Поставки риса (из США — 100,7 тыс. т и из стран ЕС — 49,6 тыс. т) составляли почти одну треть общегодового объема потребления риса в России. Значительная часть российских компаний, занимающихся закупками риса, была вынуждена сократить свою независимую коммерческую деятельность на мировом рынке или воздержаться от сотрудничества с российскими производителями риса и сосредоточиться на поставке продовольственной помощи. Инфраструктура этого сегмента рынка была подорвана. По состоянию на конец ноября 2000 г. значительная часть риса, поставленного в качестве продовольственной помощи, еще не была реализована. В декабре 2000 г. решением Межведомственной комиссии цена риса была снижена с 7 до 4,5 руб. за килограмм. Это ведет к дальнейшему ослаблению российского рынка риса, однако это был единственный способ избавиться от огромных запасов риса, поставленного в качестве продовольственной помощи.

Что касается других видов зерна, эксперты Минсельхоза США утверждали, что объемы поставок зерна в рамках продовольственной помощи (около 5 млн т с учетом всех поставок из США и стран ЕС) составляют лишь незначительную часть от общего объема производства зерна (около 57 млн т в 1999 г.) и, следо-

вательно, не могут оказать существенного влияния на рынок. Для продукта с такой низкой эластичностью спроса по цене, как зерно, 9%-ое увеличение предложения может оказать существенное воздействие на уровень цен. Помимо этого нужно учитывать, что из 57 млн т произведенной продукции только 28,8 млн т были реализованы на рынке, причем главным образом в виде бартера или неденежных (натуральных) платежей и, таким образом, не сыграли большой роли в формировании цен и развитии рынка (табл. 1.7). Согласно оценкам, в коммерческую продажу по рыночным каналам поступили лишь 12,9 млн. т, и дополнительные 5 млн. т (из продовольственной помощи) могли оказать существенное влияние на этот сегмент рынка. Кроме того, цены реализации зерна были слишком низкими. Средняя цена на американскую пшеницу, поставленную в качестве продовольственной помощи (без учета безвозмездной помощи), составляла 1 389 руб. за тонну, в то время как внутренние закупочные цены на пшеницу в 1999 г. в среднем составляли 1 458 руб. в июне, 1 534 руб. в июле, 1 383 руб. в августе, 1 542 руб. в сентябре и 1 765 руб. в октябре.

Многие российские эксперты признают, что продовольственная помощь вызвала негативные изменения на местных рынках. Так, эксперты Института конъюнктуры аграрного рынка (ИКАР) утверждали, что низкие цены на свинину, поставленную в качестве продовольственной помощи, дестабилизировали российский рынок свинины в 1999 г. Эксперты ВИАПИ заявили в прессе, что поставка 74 тыс. т мяса птицы из США нанесла ущерб российским производителям птицы, которые в тот период (1999 г.) только начинали активно развиваться.

Более того, попытка установления единой цены реализации на всей территории является примером политики ценообразования, которая широко практиковалась государственными продовольственными предприятиями развивающихся стран и, как теперь признано, искажала стимулы для сельхозпроизводителей. По данным И. Храмовой<sup>37</sup>, в 1999 г. разброс цен в субъектах федерации был значительным (на уровне 1996 г.). С учетом такого достаточно большого разброса рыночных цен в субъектах федерации введение единой цены реализации для всей страны, безусловно, вызывало перекосы на рынках и создавало стимулы для коррупции в организациях, занимавшихся сбытом продукции.

Администрации субъектов федерации, как правило, воспринимали поставки продовольственной помощи как сугубо гуманитарную помощь местному населению. В некоторых регионах (например, в Ульяновской области) рожь и пшеница, поставленные в качестве продовольственной помощи, пошли на выпечку дешевого хлеба. Буханка этого (т.н. «губернского») хлеба стоила 1,5 руб., в то время как в других регионах эта цена была в несколько раз выше. Это было в духе коммунистической политики областной администрации, и, как отмечали многие российские эксперты, «самый дешевый хлеб в стране» помог губернатору Ульяновской области снова победить на выборах в том году. К сожалению, областной бюджет был не в состоянии профинансировать эти субсидии: поставки ржи и пшеницы, произведенные в рамках продовольственной помощи, до сих пор не оплачены.

Кроме того, программа продовольственной помощи помешала развитию рыночной инфраструктуры. Отобранные вне всякого конкурса четыре полугосударственные компании для распределения продовольственной помощи по существу получили бесплатный оборотный капитал и стали вне конкуренции на рынках соответствующих продуктов.

Наконец, страны-поставщики безвозмездной продовольственной помощи нанесли дополнительный ущерб тем, что настояли на введении мер регулирования экспорта в целях предотвращения реэкспорта безвозмездно предоставленного зерна. Их действия были продиктованы добрыми намерениями и ставили целью предотвращение коррупции, однако в результате Россия была вынуждена уйти с внешних рынков зерна, которые только что начала завоевывать в 1997 г.

## **VI. Выводы и рекомендации**

### **Политика торговли и ценообразования**

Обычно при обсуждении вопросов сельскохозяйственной политики в России слишком много внимания уделялось объему поддержки сельского хозяйства, а не формам оказания такой под-

<sup>37</sup> И. Храмова, статья в сборнике «Рыночные преобразования в сельском хозяйстве: десятилетний опыт и перспективы». М., 2000. С. 233.

держки. Одни виды поддержки оказывают гораздо более негативное воздействие, чем другие. Если говорить об инструментах торговой политики, то квоты, лицензии и аналогичные количественные ограничения на производство, ввоз и вывоз продукции не только не могут дать четкие ценовые сигналы производителям и торговым организациям, но и создают возможности для фаворитизма, который на практике зачастую приводит к коррупции. Кроме того, высокий уровень импортного протекционизма сокращает стимулы к расширению производства экспортируемой продукции. На федеральном уровне Россия предусмотрительно избегала введения значительных торговых барьеров, благодаря чему лишь у нескольких видов продукции внутренние цены и мировые цены существенно отличаются друг от друга, о чем свидетельствуют результаты анализа НКЗ, проведенного в настоящей главе. Тем не менее анализ ЭКЗ показывает, что существование одинаковых тарифов для двух разных видов конечной продукции может означать совершенно разные степени «эффективной защиты», которые зависят от того, какую роль в процессе производства играют ресурсы, приобретаемые сельским хозяйством (т.е. ГСМ, кормовое зерно, техника и оборудование), и как их потребление субсидируется (или налогооблагается). Анализ продемонстрировал большой разброс значений ЭКЗ для различных видов продукции. Немаловажно то, что между субъектами федерации существуют огромные различия в уровне ЭКЗ для одних и тех же видов продукции, что отражает различия в региональной торговой политике. Единственным способом обеспечения равных условий игры (предотвращения значительных расхождений в объеме поддержки разных направлений деятельности, т.е. дисперсии значений эффективного коэффициента защиты) является снижение уровня и унификация тарифов и субсидий для всех видов продукции, т.е. для промышленных товаров и услуг, приобретаемых сельским хозяйством, и конечной продукции, производимой сельским хозяйством.

Основная рекомендация, которую можно сделать по результатам этого анализа для федерального уровня, заключается в том, чтобы сохранять низкие и унифицированные тарифы и рассмотреть вопрос о постепенной отмене существующих субсидий на ресурсы, приобретаемые сельским хозяйством. В свою очередь, правительство могло бы рассмотреть возможность использования других механизмов поддержки сельского хозяйства, которые соответствуют требованиям ВТО и не оказывают отрицательного влияния на структуру стимулов для производителей — например, выплаты, осуществляемые в расчете на единицу площади, которые не зависят от текущих решений сельхозпроизводителей относительно производимой продукции и приобретаемых товаров и услуг («не привязаны» к ним). Именно такие меры являются сейчас основным инструментом поддержки сельского хозяйства в США и других странах, и именно на это ориентированы последние изменения Общей сельскохозяйственной политики в странах ЕС. Концепция «несвязанной» прямой поддержки доходов сельхозпроизводителей более подробно изложена в резюме настоящего доклада.

Одной из важнейших проблем всех транзитных экономик и особенно России является неразвитость рыночных институтов, вложения же в развитие этой инфраструктуры однозначно будут мерами «зеленого ящика». Поэтому Россия должна сосредоточить меры поддержки сельского хозяйства именно на создании необходимых институтов.

На региональном уровне еще более важно придерживаться принципа оказания поддержки сельскому хозяйству в такой форме, которая не вызывает изменения цен на ресурсы, приобретаемые сельским хозяйством, или продукцию самого сельского хозяйства, поскольку сельскохозяйственная политика, обуславливающая снижение или повышение цен на какую-либо продукцию в одном регионе, потребует от этого региона введения контроля за ввозом этой продукции в данный регион или ее вывозом из региона. В результате такой политики внутренний рынок РФ оказался раздробленным. Следовательно, субъекты федерации должны избегать создания торговых барьеров, оказания ценовой поддержки и предоставления субсидий на ресурсы, приобретаемые сельским хозяйством, но при этом поддерживать сельское хозяйство за счет «несвязанных» выплат, осуществляемых в расчете на единицу площади, или поддержки инфраструктуры сельских районов, сельскохозяйственных исследований, распространения сельскохозяйственной информации и т.д.

Важной составляющей региональной аграрной политики должна стать политика сельского развития, создания условий для сельскохозяйственного производства и жизни сельского населения.

## **Продовольственная помощь**

В дальнейшем продовольственная помощь должна носить гуманитарный характер (в основном это должно быть продовольствие), распределяться через неправительственные организации (НПО) и выдаваться (но не продаваться) тем, кто действительно в ней нуждается. Малообеспеченные категории населения могут получать продовольственную помощь через организации Общества Красного Креста и Красного Полумесяца. В состав продовольственной помощи может входить даже определенное количество кормов для животных, которые должны поступать в продовольственные фонды и распределяться в чрезвычайных ситуациях в целях предотвращения массового забоя скота в случае нехватки фуража. Все другие виды импортируемой продукции должны проходить по обычным коммерческим каналам. Если этому мешает нежелание банков открывать аккредитивы, страны-доноры могли бы учредить программу гарантий под коммерческие импортные поставки. Для доноров эта политическая стратегия может стать обоюдовыгодной, поскольку она обеспечила бы фактическую ликвидацию имеющихся у них излишков и при этом помогла бы им завязать коммерческие контакты на будущее, когда можно будет отменить гарантии в связи с тем, что у банков появится желание открывать аккредитивы.

## *Глава 3*

# **Создание конкурентного агропродовольственного сектора**

*Чаба Чаки*

### **I. Земельная реформа и реструктуризация хозяйств**

Земельная реформа в России отнюдь не представляет собой некоего нового явления. К моменту Октябрьской революции 1917 г. уже предпринимались неоднократные попытки осуществить крупные преобразования в земельной сфере. Национализация земли и коллективизация, осуществленные в начале советского периода, повлекли за собой масштабные изменения в жизни села в России. На последующих этапах советского периода также предпринимались попытки усовершенствовать аграрные отношения, чтобы повысить производительность системы крупномасштабных коллективных хозяйств, но при сохранении монополии государства на землю и преобладании нерыночных механизмов распределения ресурсов. В начале 1990-х годов в рамках общей программы политических и экономических преобразований также был расширен круг целей сельскохозяйственных реформ. Новый этап аграрной реформы начался более 10 лет назад. Его цель заключается в превращении сельского хозяйства и продовольственного сектора в более эффективную и производительную систему, основанную на рыночных принципах и частной собственности.

Земельная реформа и реструктуризация традиционных коллективных и государственных хозяйств представляет собой самый сложный и важный компонент программы преобразований в продовольственном секторе и в сельском хозяйстве. Данная программа также включает либерализацию рыночных условий, приватизацию предприятий по переработке сельскохозяйственной продукции и торговых предприятий, а также создание новой институциональной основы для сельского хозяйства. Во всех областях реформы удалось добиться ощутимых успехов. Однако поступательный ход реформ не был беспрепятственным. На протяжении всего последнего десятилетия ход сельскохозяйственных реформ характеризовался постоянной борьбой между реформаторскими и консервативными силами. Из-за возникшей в результате напряженной обстановки, а также того, что аграрная реформа осуществлялась на фоне общесистемного кризиса в стране, ухудшения макроэкономических условий хозяйствования и снижения платежеспособности населения, правительство не могло реализовать последовательных мер в области политики, необходимых для надлежащего решения наиболее важных вопросов реформ. Успехи в области земельной реформы и реструктуризации хозяйств, которая является предметом настоящего раздела, носили лишь ограниченный характер. И хотя в последние три года в сельском хозяйстве наблюдается экономический рост, обусловленный улучшением конъюнктуры на внутреннем агропродовольственном рынке, некоторым оживлением инвестиционной активности в секторе, начавшимся перераспределением активов неплатежеспособных хозяйств в руки эффективных пользователей, он еще не стал устойчивым. Общее состояние сельского хозяйства на сегодняшний день показывает, что реформы в данном секторе пока еще не смогли обеспечить повышение эффективности и производительности.

### **Правовая база земельной реформы**

Начиная с конца 1980-х годов было принято несколько законов, которые образуют новую правовую базу земельной реформы и реструктуризации крупных сельскохозяйственных предприятий. Это новая правовая база включает Конституцию, законы, указы и иные документы, выпускавшиеся органами управления всех уровней, от федерального до местного. Эволюция правовой базы, являющейся основой для новых земельных отношений и реструктуризации хозяйств, осуществлялась в виде трех крупных этапов. На протяжении первого этапа (1989–1990), еще в советскую эпоху, были приняты за-

конодательные акты, позволившие создавать негосударственные сельскохозяйственные предприятия в виде кооперативов и обеспечившие правовую базу для индивидуального фермерства и аренды земли. На втором этапе (1991–1993) был установлен порядок приватизации государственных и коллективных хозяйств, в том числе были определены земельные и неземельные доли/паи, на которые имели право крестьяне, и владельцам таких долей/паев был предоставлен широкий спектр прав. На последнем этапе (с 1994 г. по настоящее время) центр законотворческой работы сместился в сторону создания более совершенной правовой базы для реструктуризации крупных сельскохозяйственных предприятий, а также в направлении создания узаконенной частной собственности на землю и создания земельных рынков. Правительство осуществило серьезную работу по разработке системы земельного кадастра, в котором приводится физическое описание земельных участков и который может быть использован для поддержки системы регистрации прав собственности на недвижимое имущество.

Эта новая правовая база заложила основы для существенных преобразований. К сожалению, однако, пока еще не удалось осуществить некоторых фундаментальных мер, необходимых для создания полноценного рыночного сельского хозяйства, и пока остаются нерешенными серьезные юридические проблемы и противоречия, в том числе касающиеся даже наиболее фундаментальных вопросов собственности на сельскохозяйственные земли. Если проводить межстрановое сравнение, то правовая основа российского сельского хозяйства значительно менее благоприятна для развития эффективного частного сельского хозяйства, чем правовая база, существующая в странах Центральной и Восточной Европы, а также во многих бывших республиках Советского Союза. К числу наиболее серьезных недостатков относятся следующие.

- Несмотря на признание частной собственности на сельскохозяйственные земли, правовая база недостаточно четко определяет «границы» такой собственности. В то время как правовое определение собственности физических лиц, юридических лиц и коллективной собственности четко сформулированы в Конституции Российской Федерации и в Гражданском кодексе Российской Федерации, определение собственности на сельскохозяйственные земли остается неоднозначным. Прежде всего неясны правомочия собственников земельных участков по распоряжению ими (продажа, сдача в аренду, залог).
- В настоящее время иностранные физические и юридические лица могут использовать сельскохозяйственные земли на правах аренды. Будущее данного вопроса остается неясным из-за в целом негативного отношения общественности к иностранной собственности. В качестве одного из вариантов иностранные инвесторы могут учредить юридическое лицо, чтобы вступить во владение сельскохозяйственной землей в России. Местное законодательство ряда республик, например Татарстана, разрешает иностранцам владеть землей на правах частной собственности, однако это не привело к какой-либо серьезной заинтересованности иностранных инвесторов в приобретении сельскохозяйственных земель.
- Законодательные нормы, касающиеся статуса земельных долей, принадлежащих гражданам, в рамках коллективных хозяйств, являются четкими, однако при этом пока нет четко определенных процедур, необходимых для превращения долевой собственности в полноценные права собственности на конкретный участок. Одной из причин, объясняющих, почему такие процедуры пока не установлены, является опасение, что при реализации данного процесса произойдет фрагментация земельных участков, и это впоследствии потребует дорогостоящих работ по их консолидации.
- Хотя Гражданский кодекс РФ в явной форме разрешает куплю-продажу сельскохозяйственных земель, ныне действующая правовая база по сути разрешает свободно продавать только государственные и муниципальные участки земли, которые связаны с земельными долями, а также земли личных подсобных хозяйств, садово-огородных товариществ и других хозяйств населения. Другие участки сельскохозяйственной земли могут быть проданы только обратно государству или переданы по наследству. Единственно активные сегменты земельного рынка связаны с операциями покупки сельскохозяйственной земли для ее обособления и последующего строительства частного жилья и с рынком садовых домиков и дач в пригородных зонах крупных городов, а также на юге страны. Правовая база и процедуры, регулирующие функционирование земельных рынков, подобные существующим в странах с рыночной экономикой, пока еще не разработаны.

- В силу сохраняющейся неопределенности в регулировании в рамках федерального законодательства вопросов собственности на землю и проволоочек в решении этих вопросов, некоторые регионы попытались заполнить правовой вакуум путем принятия своих собственных «земельных кодексов». Однако этот способ только усугубил неопределенность в вопросах частной собственности на землю, а не обеспечил прочную правовую базу для собственности на землю. Некоторые региональные законы, например законодательство Саратовской области, признают неограниченные права частной собственности на землю и разрешают свободный оборот сельскохозяйственной земли, а также предоставление ее в залог. С другой стороны, в некоторых областях, в которых руководят коммунисты (так называемый «красный пояс», простирающийся от Тулы до Краснодара), региональные законодательные органы приняли законы, в явной форме запрещающие рыночные сделки с землей. В случаях, когда такие законы вступают в противоречие с достаточно нечетким федеральным законодательством или с Конституцией, не всегда понятно, какие правовые нормы имеют преобладающую силу.
- Попытки, предпринимавшиеся в ряде регионов, например в Саратове, и связанные с продажей сельскохозяйственных земель с аукциона, также продемонстрировали чрезвычайно низкий спрос на сельскохозяйственные земли и чрезвычайно низкие цены на участки сельскохозяйственных земель. При том что ипотечные учреждения не заинтересованы в предоставлении кредитов, обеспечиваемых сельскохозяйственной землей, стоимость сельскохозяйственных земель остается столь низкой, что даже при наличии таких механизмов финансирования они все равно бы не смогли обеспечить тот уровень финансирования, который необходим для эффективного ведения сельского хозяйства. Существует несколько исходных причин, обуславливающих низкую цену на землю, в том числе общая нерентабельность сельского хозяйства; однако неопределенность в плане юридического статуса земельной собственности также способствует сокращению спроса на землю и снижению цен на нее.
- В большинстве случаев реструктуризация хозяйств и последующее распределение земли осуществлялись без предварительного планирования землепользования применительно к сельскохозяйственным землям. Это не только привело к дальнейшей деградации почв и нанесению общего ущерба окружающей среде, но и негативно сказалось на производственном потенциале вновь созданных хозяйств.
- Отсутствие единого кадастра, который бы включал описание улучшений, связанных с земельными участками, также ограничивает инвестиционные возможности в сфере сельского хозяйства. Хотя система земельного кадастра уже введена в действие по всей стране и основывается на действующем законодательстве, данные этой системы ограничиваются физическим описанием территориальных границ земельных участков и другими соответствующими сервитутами. Правительство уже приняло решение о разработке единого кадастра недвижимости, который будет включать информацию как о земельных участках, так об объектах, расположенных на них, и который будет создан на основе существующей системы земельного кадастра.

### **Изменения в структуре хозяйств**

В результате приватизации и успехов в деле реорганизации хозяйств в структуре земельной собственности произошли существенные изменения, равно как и в структуре производства сельскохозяйственной продукции. При этом, однако, модель землепользования осталась практически без изменений, что свидетельствует о задержке в действительной реструктуризации хозяйств.

- Структуру собственности на сельскохозяйственную землю характеризуют следующие данные. По состоянию на 1 января 2000 г. примерно 129,6 млн га земли было передано в частную собственность, при этом 97,3% этой площади составляют сельскохозяйственные земли. Наделение земельными долями позволило официально передать преобладающую часть сельскохозяйственных земель (117,6 млн га) в частную собственность. По данным ОЭСР, в конце 1997 г. 62% сельскохозяйственных земель считались находящимися в частной собственности, в то время как остальные 38% официально по-прежнему принадлежали государству или местным муниципальным образованиям (учебно-производственные хозяйства, племенные хозяйства и т.д.). Преобладающая часть зем-

ли, находившейся в частной собственности, однако, существует в форме земельных долей и используется правопреемниками бывших государственных и коллективных хозяйств. Однако лишь около половины хозяйств оформили использование этой земли юридически, заключив договоры об аренде земельных долей или вложив земельные доли в уставный капитал.

- В таблице 3.1 показано использование пахотных земель. Структура землепользования не изменилась существенным образом за последние несколько лет. Сельскохозяйственные предприятия различных организационно-правовых форм по-прежнему обрабатывают большую часть земли (81,9%), в то время как доля личных подсобных хозяйств и других хозяйств населения составляет всего лишь 6,0%, а индивидуальные фермерские хозяйства владеют 6,9% земли. Вместе с тем официальный земельный учет весьма неточно отражает фактическое землепользование различных организационно-правовых форм хозяйствования. Особенно это касается землепользования личных подсобных хозяйств, владельцы которых, кроме официально закрепленной за ними земли, используют часть земель сельскохозяйственных организаций (т.н. полевые наделы) и сельских муниципалитетов (в основном пастбища и сенокосы). По оценке ВИАПИ, фактически ЛПХ пользуются около 28 млн га сельскохозяйственных угодий.

**Таблица 3.1. Структура землепользования по категориям хозяйств и видам землепользования (по состоянию на 1 января 2000 г.)**

	Сельскохозяйственные угодья	Площадь, используемая как	
		пахотные земли	площади под кормовыми культурами
		<i>в млн га</i>	
Сельскохозяйственные земли, всего	197,6	120,9	72,6
— сельскохозяйственные предприятия	161,8	104,0	55,3
— личные подсобные хозяйства	11,9	4,9	5,7
— фермерские хозяйства	13,5	10,4	3,1
		<i>в процентах по категориям хозяйств</i>	
Сельскохозяйственные земли, всего	100,0	100,0	100,0
— сельскохозяйственные предприятия	81,9	86,0	76,2
— личные подсобные хозяйства	6,0	4,1	7,9
— фермерские хозяйства	6,9	8,6	4,3
		<i>в процентах по видам землепользования</i>	
Сельскохозяйственные земли, всего	100,0	61,2	36,7
— сельскохозяйственные предприятия	100,0	64,3	34,2
— личные подсобные хозяйства	100,0	41,2	47,9
— фермерские хозяйства	100,0	77,0	23,0

Источник: Агропромышленный комплекс России, Госкомстат. 2001. С. 12.

- В силу растущей роли личных подсобных хозяйств основной объем продукции стал производиться в частном секторе. В 2000 г. 53,9% общего объема сельскохозяйственной продукции были произведены в личных подсобных хозяйствах и других хозяйствах населения, при этом еще 2,5% были произведены индивидуальными частными фермами; отраженная в статистике доля крупных хозяйств составляла всего 43,1%. Эта картина показывает, что сектору крупных хозяйств не удалось повысить эффективность и производительность, как этого можно было ожидать в условиях рыночной экономики. Вместе с тем следует отметить, что в 1999 г. по сравнению с 1998 г. объем производства в сельскохозяйственных предприятиях вырос на 5,4%; в 2000 г. по сравнению с 1999 г. — на 4,5%; в то время как в ЛПХ и других хозяйствах населения эти показатели составили 2,9% и 4,4% соответственно. Это привело к увеличению удельного веса сельскохозяйственных предприятий в валовой продукции отрасли с 39,2% в 1998 г. до 43,1% в 2000 г. и снижению доли личных подсобных хозяйств с 58,6% до 53,9%.

Сравнение объема производства крупных хозяйств с учетом фактического использования ими земли показывает, что значительная часть ресурсов и объема продукции крупных хозяйств используется в личных подсобных хозяйствах.

### Личные подсобные хозяйства и другие хозяйства населения

Согласно официальной статистике в 2000 г. примерно 6,1 млн га находилось в пользовании приблизительно 15,5 млн собственников личных подсобных хозяйств; при этом средний размер участка составлял 0,39 га. К хозяйствам населения, кроме личных подсобных хозяйств, относятся коллективные и индивидуальные сады, которые ведут около 14,1 млн семей на общей площади 1,3 млн га (средний размер участка 0,092 га); а также коллективные и индивидуальные сады и огороды: общая площадь 437 тыс. га, число семей — 5 134 тыс. (средний размер участка — 0,085 га).

Первоначально личные подсобные хозяйства были предназначены для производства сельскохозяйственной продукции в основном для собственного потребления. Однако еще в коммунистическую эпоху эти участки стали использоваться для производства продукции, поставляемой на рынок. При этом в ходе переходного периода производство сельскохозяйственной продукции на этих участках оставалось в основном по-прежнему ориентированным на собственное потребление, а не на рынок. Многие семьи смогли выжить только за счет продукции, получаемой на своих личных подсобных участках. В 1999 г. доля товарной продукции в общем объеме производства зерна, картофеля, овощей и яиц, получаемых на личных подсобных участках, не превышала 10%; доля товарной продукции по молоку составляла 16,8%, по скоту и птице — 23,4%.

В настоящее время примерно 54% общего объема сельскохозяйственной продукции производится в личных подсобных хозяйствах; в производстве картофеля, овощей и фруктов доля личных подсобных хозяйств еще выше (табл. 3.2 и 3.3). Эти статистические данные показывают существенные (хотя в основном скрытые) связи, которые установились между сектором личных подсобных хозяйств и сектором крупных хозяйств. Сектор крупных хозяйств обеспечивает средства производства и услуги для сектора личных подсобных хозяйств. Значительная доля продукции крупных хозяйств используется для целей животноводства, которое ведется в личных подсобных хозяйствах, или просто используется личными подсобными хозяйствами для иных целей. Как было показано ранее, значительная задолженность крупных хозяйств нередко приводила к ситуациям, когда личные подсобные хозяйства использовались в качестве средства защиты против взыскания долга и налоговых обязательств. Местная сельская администрация также поддерживает личные подсобные хозяйства, сдавая им в аренду сенокосы и пастбища, принадлежащие муниципальным образованиям, и т.д.

**Таблица 3.2. Доля хозяйств различных типов в общем объеме продукции, 1995–2000 гг., в %**

	Сельскохозяйственные предприятия				Личные подсобные хозяйства				Фермерские (крестьянские) хозяйства			
	1995	1998	1999	2000	1995	1998	1999	2000	1995	1998	1999	2000
Зерно	94,4	92,2	92,0	90,7	0,9	1,0	0,9	0,9	4,7	6,8	7,1	8,4
Сахарная свекла	95,9	95,2	93,8	94,4	0,6	0,8	0,8	0,7	3,5	4,0	5,4	4,9
Семена подсолнечника	86,3	87,6	86,1	84,4	1,4	1,5	1,3	1,4	12,3	10,9	12,6	14,2
Картофель	9,2	7,8	7,0	6,5	89,9	91,2	92,0	92,4	0,9	1,0	1,0	1,1
Овощи	25,3	18,6	20,9	19,9	73,4	79,6	77,0	77,9	1,3	1,8	2,1	2,2
Мясо, в том числе												
мясо птицы	50,2	41,5	38,7	40,6	48,2	56,8	59,3	57,4	1,6	1,7	2,0	2,0
Молоко	57,1	50,1	49,1	47,8	41,4	48,3	49,2	50,5	1,5	1,6	1,7	1,7
Яйца	69,4	69,5	70,0	70,8	30,2	30,1	29,7	28,8	0,4	0,4	0,3	0,4
Общий объем												
валовой продукции												
сельского хозяйства	50,2	39,2	40,8	43,1	47,9	58,6	56,7	53,9	1,9	2,2	2,5	3,0

Источник: Агропромышленный комплекс России, 2001. С. 13.

**Таблица 3.3. поголовье скота по категориям хозяйств: 1994–2001 гг.**

	1994	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<i>Поголовье скота в хозяйствах всех категорий, в млн голов</i>							
Скот, всего,	43,3	39,7	35,1	31,5	28,5	28,0	27,2
в том числе:							
коровы	18,4	17,4	15,9	14,5	13,5	13,1	12,7
свиньи	24,9	22,6	19,1	17,3	17,2	18,3	16,4
овцы и козы	34,5	28,0	22,8	18,8	15,6	14,8	14,4
<i>Доля сельскохозяйственных предприятий</i>							
Скот, всего,	-	69,8	67,5	65,3	63,4	62,3	60,7
в том числе:							
коровы	-	60,0	57,6	55,4	53,7	52,6	51,1
свиньи	-	65,0	60,4	58,0	56,9	54,6	51,4
овцы и козы	-	48,2	43,6	38,6	34,8	32,7	31,4
<i>Доля хозяйств населения</i>							
Скот, всего,	-	28,7	31,0	33,1	34,8	35,9	37,4
в том числе:							
коровы	-	38,4	40,8	42,9	44,4	45,5	46,9
свиньи	-	33,4	37,9	40,2	42,9	42,9	45,9
овцы и козы	-	47,9	52,4	56,3	59,7	61,8	63,3
<i>Доля фермерских хозяйств</i>							
Скот, всего,	-	1,5	1,5	1,6	1,8	1,9	1,9
в том числе:							
коровы	-	1,6	1,6	1,7	1,9	1,9	2,0
свиньи	-	1,6	1,7	1,8	0,2	2,5	2,7
овцы и козы	-	3,9	4,0	5,1	5,5	5,5	5,3

Роль и будущее личных подсобных хозяйств в российском сельском хозяйстве нередко становятся предметом обсуждений. Те, кто занимается выработкой сельскохозяйственной политики, склонны пренебрегать этим сектором, хотя он обеспечивает основную часть сельскохозяйственных и продовольственных товаров для страны. Вспомогательные услуги и поставки средств производства по-прежнему ориентированы на местные крупные хозяйства, участниками которых являются пользователи личных подсобных хозяйств. У правительства нет какой-либо стратегии, ориентированной на содействие повышению производительности в данном секторе. Нынешняя роль личных подсобных хозяйств, несомненно, является признаком того, что перевести сельское хозяйство на рыночную основу и сделать его более производительным не удалось. В случае ускоренной реструктуризации крупных хозяйств и появления частных коммерческих сельскохозяйственных предприятий, нынешний тип приусадебного землепользования, по всей вероятности, сильно трансформируется. Большинство личных подсобных хозяйств преобразуется в хозяйства, собственники которых будут работать в них на условиях частичной занятости или в качестве хобби, как то уже произошло в странах Центральной и Восточной Европы. Часть личных подсобных хозяйств, отличающихся высоким уровнем товарности, перейдет в разряд фермерских. Если крупные хозяйства останутся в своем нынешнем состоянии, то и система ведения сельского хозяйства в личных подсобных хозяйствах в ее нынешнем виде сохранится в качестве постоянного явления. Общественные блага должны предоставляться собственникам личных подсобных хозяйств (будь то напрямую или через сельскохозяйственные предприятия) на краткосрочной основе, чтобы повысить производительность и качество продукции данного сектора.

### **Фермерские (крестьянские) хозяйства**

На фермерские (крестьянские) хозяйства приходится 13,5 млн га или приблизительно 6,9% всех сельскохозяйственных земель в России. После распада Советского Союза число фермерских (крестьянских) хозяйств быстро увеличивалось и к 1995 г. достигло 280 тыс. В последние годы, однако, развитие фермерских

(крестьянских) хозяйств приостановилось, а число таких хозяйств даже несколько уменьшилось по сравнению с уровнем 1995 г. и составило в 2000 г. 261,7 тыс. хозяйств. Первоначальное увеличение числа хозяйств было обусловлено несколькими факторами, в том числе льготными кредитами и сравнительно легким доступом к технике. Эта ситуация за последние годы изменилась. В настоящее время крестьянские (фермерские) хозяйства сталкиваются с серьезными трудностями в своей работе, а кроме того, им очень мешает отсутствие конкурентного рынка средств производства и сельскохозяйственной продукции.

К началу 2001 г. средний размер фермерского (крестьянского) хозяйства составлял 58,3 га, и при этом средний размер таких хозяйств увеличивается из года в год. Тем не менее свыше 50% фермерских хозяйств имеют в своем пользовании менее 50 га, 14% таких хозяйств имеют менее 3 га (табл. 3.4).

**Таблица 3.4. Структура землепользования в зависимости от размера фермерских хозяйств (по состоянию на январь 2000 г.)**

	Число хозяйств (1000)	Доля в общем числе хозяйств (в процентах)	Общая площадь хозяйств (1000 га)	Доля в общей площади хозяйств (в %)
Безземельные	1,6	0,6	—	—
Не более 3 га	37,3	14,3	88,6	0,6
4 — 5 га	24,0	9,2	107,2	0,7
6 — 10 га	37,8	14,5	306,9	2,1
11 — 20 га	45,3	17,4	757,3	5,3
21 — 50 га	52,3	20,0	1 936,2	13,5
51 — 70 га	17,2	6,6	1 092,9	7,6
71 — 100 га	15,4	5,9	1 345,6	9,4
101 — 200 га	18,5	7,1	2 765,2	19,2
Более 200 га	11,6	4,4	5 984,2	41,6
<b>Всего</b>	<b>261,0</b>	<b>100,0</b>	<b>14 384,1</b>	<b>100,0</b>

Хотя общая площадь земли, используемой фермерскими хозяйствами, увеличивается, площадь сельскохозяйственных земель, находящихся в собственности фермеров, уменьшается, поскольку фермеры предпочитают брать землю в аренду у местных муниципальных образований и собственников земельных долей.

- **Политическая и правовая неопределенность.** Отсутствие консенсуса в отношении общей программы реформ не позволяло уделять достаточного внимания реформированию конкретных секторов, и часто изменявшееся законодательство породило чувство неопределенности в отношении будущего хода реформ.



- **Отсутствие благоприятных условий.** В настоящее время пока еще не сформировались функционирующие рынки средств сельскохозяйственного производства и сельскохозяйственной продукции, что мешает успешному функционированию новых приватизированных сельскохозяйственных предприятий. Финансовый сектор остается неупорядоченным. Ипотека является важным инструментом сельскохозяйственного кредитования, используемого для частных инвестиций, но для развития такого кредитования необходимы защита прав владения, правового титула на земельные участки, которые могут быть ис-

пользованы в качестве предмета обеспечения, а также наличие земельных рынков, которые могут обеспечить объективную оценку земли. Земельные рынки в настоящее время не являются в полной мере функционирующими, поскольку на продажу некоторых видов сельскохозяйственных земель, находящихся в частной собственности, по-прежнему распространяется мораторий, несмотря на неоднократные попытки правительства внести поправки в законодательство. Надлежащим образом функционирующие земельные рынки, на которых могут без ограничений осуществляться купля-продажа земель, передача их в аренду и в залог, необходимы для того, чтобы Россия могла развивать свой потенциал в области высокопроизводительного и обладающего высокой ценностью сельского хозяйства, что соответствовало бы ее природному богатству и что является чрезвычайно важным для обеспечения достаточного уровня дохода сельских жителей.

- **Неадекватные механизмы реструктуризации и ликвидации хозяйств.** Процедуры дальнейшей реструктуризации на уровне хозяйств остаются недостаточно разработанными, и как граждане, так и руководители хозяйств не имеют даже основной информации об имеющихся возможностях. Механизм выхода из коллективных хозяйств с изъятием земли и имущества пока еще слабо используется. Необходимо законодательно утвердить порядок, позволяющий группам пайщиков представить предложение о выделении нового предприятия из состава хозяйства (или менее радикального предложения о внутренней перегруппировке), с указанием земли и имущества, которые данная группа хотела бы получить в свое пользование. Необходимо также разработать порядок рассмотрения споров, возникающих в случаях, когда остальные участники хозяйств не утверждают конкретного предложения о выделении из состава хозяйства. (В настоящее время вышеупомянутые порядки прописаны в указах Президента РФ и Постановлениях Правительства РФ, но не в федеральных законах).
- **Высокие риски и отсутствие инструментов для управления рисками.** Политическая неопределенность, отсутствие четкости в структуре программы, а также макроэкономическая нестабильность имеют своим результатом рискованные условия для деятельности частных хозяйств, и отсутствуют даже такие основные инструменты, как обеспеченные сбережения и страхование. Сохраняющаяся высокая инфляция увеличивает риски для производителей сельскохозяйственной продукции и подталкивает их к уходу с рынков и переходу к системе внутреннего распределения и накопления запасов. Люди, которые участвуют в земельной реформе и реструктуризации хозяйств, по всей вероятности, предпочтут остаться в более крупных коллективных хозяйствах, в которых выплаты в натуре обеспечивают механизм защиты денежных доходов, разбедаемых инфляцией.

Роль и будущее фермерских хозяйств обсуждались на протяжении многих лет, и этот вопрос нельзя отделить от будущей эволюции сектора крупных хозяйств. В России данный сектор на протяжении последнего десятилетия развивался медленнее, чем предполагалось многими западными наблюдателями и местными экспертами. Указанные выше ограничения помешали фермерским хозяйствам стать крупным компонентом российского сельского хозяйства. В настоящее время все компоненты сельского хозяйства, а именно крупные хозяйства, личные подсобные хозяйства и фермерские (крестьянские) хозяйства, сталкиваются с серьезными проблемами эффективности производства; их развитие также ограничивают федеральная и местная политика, равно как и отсутствие адекватных рынков. Дальнейшие неизбежные изменения в секторе крупных хозяйств и давление, обусловленное задолженностью хозяйств, по всей вероятности, приведет к новому соотношению ролей существующих ныне различных компонентов данной системы. Хотя маловероятно, чтобы фермерство стало играть ту роль, которую оно играет в странах Западной Европы и Северной Америки, все же эта роль, без сомнения, будет значительной, если на сельское хозяйство (в особенности на крупные хозяйства) будут распространены жесткие бюджетные ограничения и если здесь будет проводиться прозрачная финансовая политика.

### **Эволюция сектора крупных хозяйств**

Начиная с 1991 г. предпринимались постоянные попытки реорганизовать крупные хозяйства и повысить их эффективность и производительность. Эти попытки, однако, не принесли значительных результатов, поскольку реорганизация в основном сводилась к изменениям в правовой форме (предо-

ставление земельных долей и имущественных паев членам хозяйств). К концу 1999 г. 68% бывших колхозов и совхозов были перерегистрированы в новых регистрационно-правовых формах, но лишь немногие из них действительно были разделены на несколько меньших успешно действующих предприятий, и относительно немногие члены колхозов и совхозов вышли из хозяйства и образовали свои частные хозяйства. В январе 1997 г. насчитывалось 27 тыс. крупных и средних сельскохозяйственных предприятий, по сравнению с 25,5 тыс. в 1991 г. Кроме того, еще имелось около 14 тыс. малых сельскохозяйственных предприятий (с численностью работников до 50 человек).

В таблице 3.5 показаны различные формы крупных и средних сельскохозяйственных организаций, которые возникли в этот переходный период. Хотя официально более двух третей крупных хозяйств может быть отнесено к разряду действующих в рамках новой структуры, действительных изменений в деятельности хозяйств было очень немного.

**Таблица 3.5. Структура сельскохозяйственных предприятий по видам (по состоянию на январь 2000 г.)**

	<b>в %</b>
Открытые акционерные общества	3,8
Закрытые акционерные общества	14,3
Товарищества / общества с ограниченной ответственностью	14,8
Ассоциации хозяйств	2,6
Кооперативы	33,0
Колхозы (нереструктурированные)	13,0
Коллективные хозяйства	5,5
Совхозы	3,7
Государственные предприятия	5,3
Иные	4,2
<b>Всего</b>	<b>100,0</b>

Большинство сельскохозяйственных предприятий распределили земельные доли и имущественные паи среди своих членов. Это включало распределение 117,6 млн га сельскохозяйственных земель среди 11,9 млн граждан, проживавших в сельской местности. По состоянию на 1 января 2000 г. примерно 65% сельских жителей решили, что они будут делать со своими земельными долями, и более 92% из них предпочли сдать свою землю в аренду крупным предприятиям. Около 3,3% собственников земельных долей предпочли внести свои земельные доли в уставный капитал крупных акционерных хозяйств (большинство которых возникли на основе бывших государственных и коллективных хозяйств). Преобладающая часть земли, используемой крупными сельскохозяйственными предприятиями, не принадлежит им, что создает неопределенность и нестабильность в данном секторе. При этом внутренняя структура хозяйств почти не изменилась по сравнению со структурой бывших коллективных хозяйств, и лишь в немногих случаях предпринимались творческие попытки реорганизовать эти хозяйства и превратить их в меньшие по размеру, независимые функционально и более эффективные предприятия.

Помимо изменений в организационно-правовой форме и первоначальных шагов в области приватизации, можно также отметить дальнейшую значительную эволюцию крупных хозяйств. Лишь небольшая доля крупных хозяйств продолжает успешно функционировать, сохраняя при этом традиционные для коллективных хозяйств подходы. В целом можно отметить следующие четыре различные модели преобразований.

- **Раздел хозяйства.** Это наиболее радикальный способ преобразований, который приводит к полной ликвидации прежнего хозяйства и его разделу на меньшие по размеру, но нередко все равно относительно крупные семейные фермы (которыми управляют собственники), сельскохозяйственные кооперативы или предприятия иных правовых форм. С экономической и технической точки зрения такая модель реорганизации обеспечивает наибольший потенциал для повышения эффективности и производительности.
- **Приватизация и концентрация собственности с сохранением прежней структуры.** В этом случае имущество крупного хозяйства и земельные доли сосредотачиваются в руках небольшой

группы собственников (в большинстве случаев в руках бывших руководителей хозяйств); это происходит путем скупки, обмена и получения в аренду земельных долей. На этих сельскохозяйственных предприятиях сохранился квалифицированный и заинтересованный в работе персонал, и они могут рентабельно работать. Такие предприятия уже представляют собой крупные коммерческие хозяйства со всего лишь несколькими (иногда всего лишь одним) управляющими; на них занято лишь небольшое число постоянных работников, и они берут в аренду дополнительную землю у местных жителей. Эта модель также представляет собой путь в направлении более эффективного ведения хозяйства. Без создания новых рабочих мест в других секторах и без возрождения несельскохозяйственной сельской экономики данная модель может оказаться социально неприемлемой для большинства бывших членов колхозов и совхозов.

- **Обеспечение деятельности личных подсобных хозяйств.** В этом случае крупные сельскохозяйственные предприятия сохраняют свой статус и продолжают функционировать, однако в действительности основная причина их продолжающегося функционирования состоит в обеспечении поддержки сельскохозяйственной деятельности участников таких предприятий, осуществляемой на базе личных подсобных хозяйств. Активы крупного хозяйства используются в основном для обслуживания личных подсобных хозяйств и обеспечивают средства производства, специализированные услуги по сбыту, услуги, связанные с техникой, а также корм для выращивания скота в личных подсобных хозяйствах. Крупные хозяйства также используются в качестве защиты от налогообложения и требований о выплате накопившегося долга. Эти хозяйства в основном занимаются бартером и другими неденежными операциями, в то время как операции, связанные с деньгами, осуществляются на индивидуальной основе участниками таких хозяйств. Такие крупные предприятия обеспечивают благоприятные условия для перехода к частным фермерским хозяйствам, основой которых являются крестьянские семьи.
- **Техническое банкротство и ухудшающееся положение.** В этом случае крупное хозяйство по-прежнему сохраняет свои первоначальные рамки и коллективный способ функционирования, при этом его производительность и финансовые результаты ухудшаются. Для данного типа хозяйств характерны накопление задолженности и чрезвычайно низкая мотивация работников. Новые инвестиции в такие хозяйства практически не делаются, а первоначальный капитал постепенно растрачивается.

По некоторым оценкам, до сегодняшнего дня не более 10% крупных хозяйств относятся к первым двум указанным выше группам или успешно хозяйствуют по-старому. Остальная часть хозяйств относится к третьей и четвертой категориям и характеризуется снижением объема производства и производительности. Высокая задолженность этих ферм привела к тому, что так называемая проблема «задолженности хозяйств» стала наиболее наглядным признаком неудачной работы по реструктуризации хозяйств, а также наиболее существенным препятствием для серьезных изменений в этой области.

В то время как реструктуризация российских крупных хозяйств вполне может повысить производительность и эффективность сельского хозяйства, успехи (аналогично Украине) были чрезвычайно скромными. Основная причина этого заключается в том, что общие экономические условия и политика не улучшились. Как раз напротив, такие экономические и политические условия оставались основным препятствием, мешавшим созданию рыночных сельскохозяйственных предприятий. Кроме того, тот факт, что вне сельскохозяйственной части экономики села производство не восстановилось, еще больше ограничил возможности серьезной реструктуризации в сельском хозяйстве.

Сравнительный анализ всех стран региона ЕЦА показывает, что подлинные макроэкономические и политические реформы и общее экономическое возрождение являются движущими силами реформирования и восстановления экономического роста в сельском хозяйстве. В странах, добившихся значительных успехов в деле экономических реформ в целом и отличающихся устойчивым ростом ВВП, сельское хозяйство также демонстрирует неплохие результаты. Общий экономический подъем тесно связан с политикой, ориентированной на рынок, и институциональными реформами. В этой связи трудно ожидать значительного подъема в российском сельском хозяйстве, несмотря на все усилия по его реструктуризации, пока экономический спад будет продолжаться и пока политика и институциональные реформы носят расплывчатый характер. В нынешних общих экономических и политических условиях в России даже проекты реструктуризации хозяйств, осуществляемые при поддержке

международных доноров, выделяющих значительные ресурсы (такие, как знаменитый эксперимент в Нижегородской области), дают лишь ограниченные результаты и потому никогда не использовались в качестве основы для всероссийских программ реструктуризации хозяйств.

Перспективы серьезной реструктуризации хозяйств и российского сельского хозяйства в целом в значительной степени будут зависеть от готовности принять ряд основных мер в области политики, включая:

- меры по макроэкономической стабилизации, которые приведут к росту спроса на сельскохозяйственную продукцию;
- резкое сокращение вмешательства правительства в сельское хозяйство (в том числе в сфере сбыта зерна и экспортных поставок сельскохозяйственной продукции);
- коренные изменения, устраняющие враждебное отношение местной бюрократии к сельской реформе и упрощение негибких бюрократических процедур, унаследованных от административно-командной системы;
- введение жестких бюджетных ограничений и установление строгой финансовой дисциплины для сельскохозяйственных предприятий (что должно сопровождаться комплексной программой реструктуризации прежней задолженности и появлением осязаемой угрозы возбуждения дела о банкротстве в случае неисполнения хозяйствами новых долговых обязательств);
- пересмотр и упрощение сложной и обременительной системы налогообложения сельского хозяйства;
- обеспечение возможностей для альтернативной занятости в сельской местности, которые бы позволили сократить численность занятых в сельском хозяйстве, что является предпосылкой повышения производительности;
- быстрое разрешение тупиковых проблем поддержания и развития сельской социальной инфраструктуры путем выделения необходимых средств местным органам управления.

Проекты реструктуризации хозяйств, осуществляемые международными донорами, без всякого сомнения, сыграли важную роль в России с точки зрения технической помощи: люди, участвовавшие в этих проектах, значительно лучше представляют имеющиеся у них возможности и в значительно большей степени заинтересованы в отстаивании своих прав, чем сельские жители в среднем. Они приобрели значительный позитивный опыт и знания для дальнейшей работы. Однако долгосрочный успех этих инициатив в сельской местности и их распространение в масштабе всей страны зависят от проведения благоприятной политики и формирования благоприятной институциональной среды, а также от способности российского правительства обеспечить поворот к общему экономическому возрождению, от проведения реальных реформ и реструктуризации сельского хозяйства.

## **Проблема задолженности хозяйств и будущее крупных сельскохозяйственных предприятий<sup>1</sup>**

### ***Рентабельность и задолженность хозяйств***

Тот факт, что сельскохозяйственные предприятия не смогли реструктурировать свою деятельность в ответ на изменения в макроэкономических условиях, усугубил усиливающуюся неспособность хозяйств работать рентабельно. Число нерентабельных хозяйств в России значительно возросло на протяжении 1990-х годов (рис. 3.2), и в 1998 г. почти 90% всех российских хозяйств были нерентабельны (аналогично тому, что наблюдается в Молдове и Казахстане). Нежелание или неспособность изменить структуру затрат и ассортимент выпускаемой продукции привели к крайне неприятной ситуации, при которой после 1994–1995 гг. прибыли стали выражаться отрицательной величиной (стали убытками); причем со временем эта ситуация еще более ухудшилась (рис. 3.3).

<sup>1</sup> Этот раздел написан на основе: Csaki, Lerman, Sotnikov, «*Farm Debt in the CIS: A Multi-Country Study of the Major Causes and Proposed Solutions*» («Долги сельскохозяйственных предприятий в СНГ: межстрановое сравнение, анализ основных причин и рекомендаций»). Материал Всемирного банка для обсуждения, 2001 (готовится к выпуску).

Рисунок 3.2. Доля убыточных с.-х. предприятий (%)

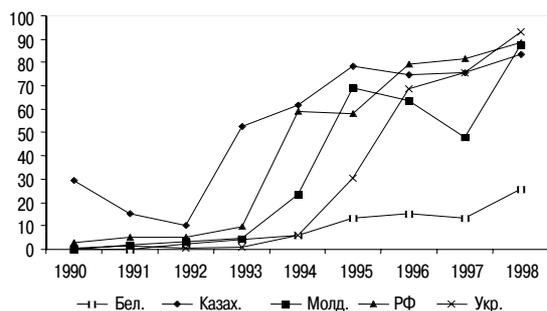
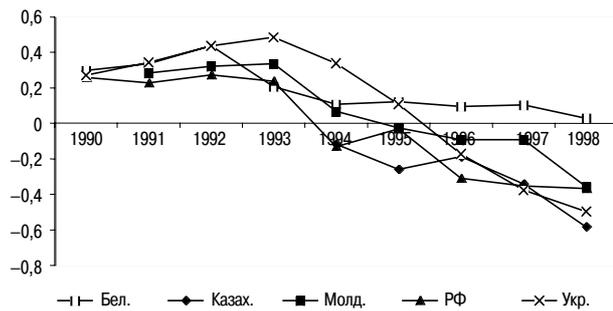


Рисунок 3.3. Отношение прибыли к объему продаж (%)



В таблице 3.6 показаны факторы, обуславливающие низкую или отрицательную рентабельность сельского хозяйства в России (в региональном сопоставлении).

Таблица 3.6. Основные показатели продаж и долговые обязательства: 1994–1998 г.

	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Объем продаж в процентном отношении к валовому объему сельскохозяйственной продукции</b>					
Беларусь	72	76	75	74	70
Казахстан	59	84	79	61	71
Молдова	89	80	78	75	54
Россия	46	56	44	48	51
Украина	67	51	51	54	53
<b>Отношение объема продаж к текущим активам</b>					
Беларусь	0,87	1,45	1,36	1,39	1,08
Казахстан	0,84	1,00	1,11	1,14	0,92
Молдова	1,02	1,05	0,98	1,12	0,78
Россия	1,14	0,94	0,80	0,75	0,74
Украина	1,68	1,01	0,92	0,84	0,76
<b>Себестоимость проданной продукции в расчете на единицу объема продаж</b>					
Беларусь	0,90	0,88	0,91	0,92	0,97
Казахстан	1,08	1,19	1,22	1,30	1,53
Молдова	0,89	1,03	1,09	1,09	1,19
Россия	1,13	1,03	1,30	1,34	1,36
Украина	0,54	0,78	1,00	1,13	1,25
<b>Затраты труда в расчете на единицу объема продаж</b>					
Беларусь	0,21	0,27	0,26	0,21	0,25
Казахстан	0,36	0,29	0,25	0,31	0,34
Молдова	0,44	0,38	0,35	0,29	0,33
Россия	0,55	0,36	0,38	0,37	0,35
Украина	0,34	0,35	0,41	0,45	0,47

- Доля реализованной продукции в общем объеме валовой продукции уменьшается. Это означает, что на единицу продукции приходится меньшая сумма денежной выручки и большая часть продукции используется для внутренних нужд, потребления и, возможно, для бартера.
- Эффективность использования активов для целей продаж (отношение объема продаж к текущим активам, показанное в таблице 3.6) уменьшается.

- Начиная с 1996 г. выручка от продаж стала недостаточной для покрытия текущих обязательств среднего хозяйства.
- Начиная с 1995–1996 гг. себестоимость товаров, продаваемых в России, превышала выручку от продажи, при этом прибыли были отрицательными (убытки).
- Затраты труда в расчете на единицу продаваемой продукции в целом уменьшаются. Этот факт, однако, в основном отражает более быстрое увеличение стоимости средств производства, произведенных промышленностью, а не уменьшающуюся численность рабочей силы.

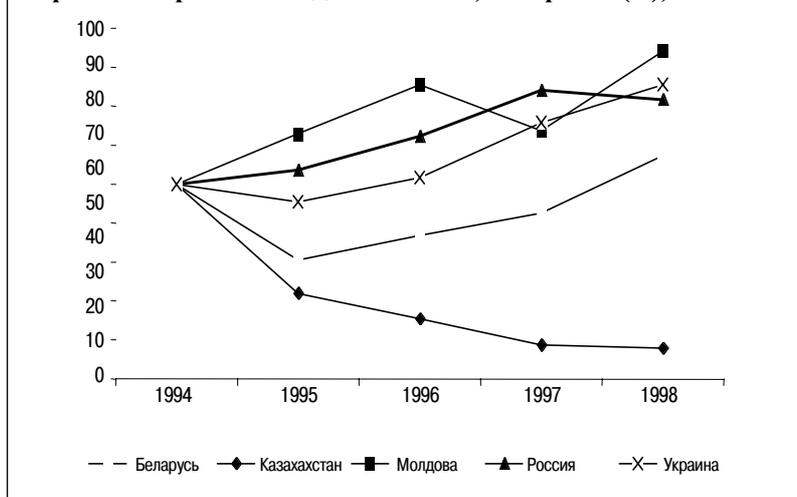
Считается, что еще два фактора, унаследованных от командной экономики, в целом по сути снижают уровень прибыли хозяйств. Эти факторы — содержание сельской социальной инфраструктуры и поддержка производственной деятельности в личных подсобных хозяйствах. Расходы на социальную инфраструктуру включаются в производственные затраты типичного сельскохозяйственного предприятия и могут приводить к его меньшей рентабельности. В России в середине 1990-х годов было принято решение о передаче обязанностей по поддержанию социальных объектов местным органам власти. Однако эти решения не были реализованы из-за отсутствия достаточных средств в бюджете местных органов власти. С другой стороны, поддержка, которую хозяйства получают от федерального правительства на содержание социальной инфраструктуры, уменьшилась. В России только 10% фактических расходов на оказание социальных услуг возмещаются за счет средств бюджета. В настоящее время нет достоверных оценок доли, которую расходы на социальную инфраструктуру составляют в общем объеме расходов хозяйств. Проблема, возможно, менее серьезна, чем считают, поскольку общий уровень социальных расходов постоянно снижается.

Динамика задолженности хозяйств (представленная на рисунке 3.4 в номинальном выражении в долларах США в виде фактических индексных показателей) отражает значительный рост задолженности в России на протяжении 1990-х годов; такой рост задолженности был характерен и для других стран СНГ. В 1997 г. общая задолженность хозяйств пяти стран СНГ достигла почти 30 млрд долл. США, что почти вдвое превысило уровень задолженности в долларовой выразении в 1994 г. (табл. 3.6). На Россию в силу ее громадных размеров приходится львиная доля общей задолженности хозяйств стран СНГ: 70% задолженности хозяйств в пяти странах в 1997 г. Следующие места занимает Украина (20%), Казахстан (5%), Молдова и Беларусь (по 2%). Резкая девальвация российского рубля в 1998 г. привела к снижению объема задолженности хозяйств в России в долларовой выразении.

По официальным данным (которые могут оказаться не вполне сопоставимыми с данными в табл. 3.7), размер задолженности в расчете на одно хозяйство составлял 340 тыс. долл. США по состоянию на январь 2001 г. (см. табл. 3 в «Обзоре содержания»).

Характер роста задолженности хозяйств (т.е. задолженности в расчете на одно сельскохозяйственное предприятие) в период между 1994 и 1998 гг. в целом аналогичен характеру роста общего объема задолженности на уровне страны. Это обуславливается тем, что число хозяйств в каждой стране остается относительно постоянным, а динамика задолженности в расчете на хозяйство в целом аналогична динамике общей задолженности хозяйств. Средняя задолженность в расчете на хозяйство в России в 1998 г. составляла почти 421 тыс. долл. США (т.е. по данному показателю Россия занимала второе место среди анализируемых стран СНГ — табл. 3.7).

**Рисунок 3.4. Изменения общего размера задолженности в реальном выражении в расчете на одно хозяйство, по странам (%), 1994=100**



**Таблица 3.7. Средний размер задолженности в расчете на одно хозяйство: 1994–1998 гг.**

	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Задолженность в расчете на одно сельскохозяйственное предприятие (в тыс. долл. США)</b>					
Беларусь	108	169	272	262	345
Казахстан	706	843	709	428	394
Молдова	281	359	507	461	386
Россия	253	482	663	787	421
Украина	218	203	335	486	465

Могут ли сельскохозяйственные предприятия выплатить накопленную задолженность? Или правительству потребуются в ближайшее время произвести масштабное списание долга за счет налогоплательщиков? Продукция, производимая в сельском хозяйстве, является основным источником погашения задолженности. Отношение задолженности хозяйств к валовой сельскохозяйственной продукции значительно увеличилось во всех странах СНГ (за исключением Беларуси). Уровень задолженности хозяйств в России в 1998 г. составлял 84% годового объема сельскохозяйственной продукции (по сравнению с приблизительно 37% объема продукции в 1994 г.). Таким образом, чтобы выплатить задолженность сельского хозяйства, необходим почти годовой объем сельскохозяйственной продукции. В США задолженность хозяйств составляет меньше, чем 40% объема продукции, и это отношение остается постоянным. Увеличивающееся отношение задолженности хозяйств к объему сельскохозяйственной продукции в России, а также повышение фактического уровня задолженности хозяйств, как представляется, показывают, что погашение задолженности за счет ресурсов, обеспечиваемых самим сектором, может оказаться маловероятным.

Другим признаком увеличивающегося бремени задолженности хозяйств в России является отношение задолженности хозяйств к ВВП. Доля задолженности хозяйств в ВВП за период 1994–1998 гг. увеличилась вдвое. Нагрузка на государственный бюджет, обусловленная задолженностью хозяйств, выражается отношением объема такой задолженности к бюджетным показателям. Такое отношение в России составляет 18% и не представляется чрезмерно высоким. Тот факт, что доля задолженности хозяйств в государственном бюджете увеличилась более чем вдвое по сравнению с 1994 г., показывает тем не менее, что ситуация ухудшается.

### ***Почему задолженность возрастает***

С технической точки зрения задолженность хозяйств возрастает из-за того, что они получают недостаточный объем прибыли. Однако если подходить по существу, становится очевидным, что накопление задолженности связано с нежесткой финансовой дисциплиной, обусловленной сохранением нежестких бюджетных ограничений.

В странах с рыночной экономикой допустимый уровень задолженности ограничен в силу риска банкротства. Сельскохозяйственные предприятия, как и любые коммерческие предприятия, функционируют в рамках жестких бюджетных ограничений: если они не могут обеспечить получение достаточной прибыли для выполнения своих финансовых обязательств, они уходят с рынка. В социалистической экономике, наоборот, сельскохозяйственные предприятия функционировали в рамках нежестких бюджетных ограничений: они всегда полагались на приток средств со стороны государства, направляемый для покрытия их убытков и выплаты их долгов. В переходный период в России, по всей видимости, сохраняется менталитет, обусловленный нежесткими бюджетными ограничениями. Убыточные хозяйства, уровень задолженности которых постоянно возрастал, не стали банкротами. Здесь отсутствуют механизмы самоограничения риска, которые бы препятствовали росту задолженности. Хозяйства по-прежнему могут занимать у поставщиков, у государства и иногда даже у коммерческих банков, по всей видимости, потому, что все — как заемщики, так и кредиторы — полагают, что правительство не позволит крупным сельскохозяйственным предприятиям обанкротиться и будет по-прежнему периодически приходить к ним на помощь.

Наличие нежестких бюджетных ограничений обуславливает возможность накопления задолженности, в то время как убыточность делает такое накопление задолженности неизбежным. Низкая рен-

табельность российских хозяйств может быть объяснена сочетанием двух групп факторов: внешних факторов, связанных с политикой, и внутренних факторов, проявляющихся на уровне хозяйства.

Внешние факторы, связанные с политикой правительства (устранение прямой поддержки производителя, контроль за ценами на продовольствие, усугубивший процесс ухудшения условий торговли для сельского хозяйства, ограничения в отношении торговли сельскохозяйственной продукцией), без всякого сомнения, оказали негативное влияние на рентабельность хозяйств и тем самым способствовали накоплению задолженности. Однако более важными и более фундаментальными являются внутренние факторы, проявляющиеся на уровне хозяйств и связанные с традиционной структурой коллективного хозяйства; эта структура практически не изменилась за десятилетия реорганизации сельскохозяйственных предприятий в России.

- Сельскохозяйственные предприятия не уменьшились в размере до такого уровня, при котором ими было бы легче управлять.
- Руководители хозяйств по-прежнему стремятся к обеспечению всех членов хозяйства работой, вне зависимости от соображений, касающихся соотношения эффективности и затрат.
- Сельскохозяйственные предприятия в силу традиции, а также иногда давления со стороны правительства обязаны поддерживать объекты социальной инфраструктуры на селе, в том числе оказывать традиционную бесплатную помощь личным подсобным хозяйствам.
- Функционирование хозяйств ориентировано по-прежнему в основном на производство, а не на рынки, потребителей и продажи: часть руководителей хозяйств по-прежнему стремится максимизировать объем производства, а не прибыль.
- Работники — члены хозяйств продолжают функционировать в традиционной коллективной среде, не неся прямой ответственности за результаты своего труда и за свой вклад в прибыль или убытки хозяйства.

Все эти внутренние причины препятствуют повышению эффективности хозяйств с точки зрения соотношения затрат и результатов и неизбежно приводят к тому, что получаемая хозяйствами прибыль меньше, чем могла бы быть. Пока российские сельскохозяйственные предприятия будут по-прежнему придерживаться своей стратегии формальной реорганизации и избегать коренной внутренней структурной перестройки на основе рыночных принципов, они не смогут повысить свою эффективность и прибыльность.

В то же время в России подход органов власти и проводимая ими политика создают лишь незначительные стимулы, побуждающие сельскохозяйственные предприятия осуществлять структурную перестройку. Сохранение нежестких бюджетных ограничений позволяет нерентабельным хозяйствам продолжать свое существование и не создает никакого давления, которое бы заставляло хозяйства проводить структурную перестройку и внутренние преобразования. Несмотря на то, что плановые показатели объемов производства были в основном отменены, и центральное правительство, и органы власти регионального уровня в России часто устанавливают фиксированные закупочные цены и требуют осуществления льготных поставок государственным организациям, вместо того, чтобы покупать продовольственные товары по рыночным каналам и по конкурентным ценам. Взамен органы власти предоставляют хозяйствам льготные кредиты в виде компенсации за такие убыточные операции, а также в связи с особой ролью, которую хозяйства играют в поддержании объектов социальной инфраструктуры на селе и в обеспечении пожизненной занятости сельского населения.

В конечном счете задачу повышения прибыли и тем самым сокращения долгового бремени можно в основном решить внутренними путями. В ответ на изменения в экономических и политических условиях сельскохозяйственные предприятия должны реорганизовать и реструктурировать свое производство, обеспечив более высокую эффективность с точки зрения соотношения затрат и результатов и более высокую производительность. Это именно то, что хозяйства в системе рыночной экономики обычно делают с целью поддержания своей прибыльности в изменяющемся мире, и это именно тот урок, который хозяйства в странах Центральной и Восточной Европы успешно усвоили в процессе своего перехода к новым условиям хозяйствования в 1990-х годах. В свою очередь политику правительства также необходимо изменить с тем, чтобы устранить дестимулирующие факторы, которые до сего дня мешают большинству хозяйств реально ориентироваться на рынок. В частности, правительство долж-

но прекратить заставлять хозяйства осуществлять убыточную деятельность, с одной стороны, и прекратить выделять льготные кредиты, вредные с моральной точки зрения, с другой стороны.

### Попытки решить проблему задолженности хозяйств

Инструменты политики, которые использовались в 1990-х годах для решения проблемы задолженности хозяйств в России, были весьма разнообразными: от списаний и безусловной реструктуризации задолженности до условной реструктуризации и финансовой реабилитации (рис. 3.5). Применение законодательства о банкротстве в сельском хозяйстве по-прежнему носит очень ограниченный характер.

В 1998 г. правительство приняло решение о крупномасштабной реструктуризации задолженности хозяйств на срок в пять лет; выплаты должны были начаться в январе 2000 г. с начислением годов



вой процентной ставки в размере 5% на сумму непогашенного долга. Реструктуризация 1998 г. была обусловлена способностью хозяйств продолжать своевременное погашение их текущих обязательств. Отсрочка касалась 5,7 млрд руб., причитавшихся в федеральный бюджет, 10 млрд руб., причитавшихся Пенсионному фонду, 2,5 млрд руб., подлежащих выплате в

Фонд социального обеспечения, 1,5 млрд руб., подлежащих выплате в Фонд медицинского страхования, и 1,5 млрд руб., причитавшихся Фонду занятости. Фонд социального страхования и Фонд занятости списали все штрафы, связанные с предыдущими неплатежами. Еще 3,5 млрд руб. было списано в 1999 г. в качестве компенсации для регионов с неблагоприятными природными условиями.

Одним из недостатков нынешних схем реструктуризации долга в России является отсутствие координации между различными кредиторами и поставщиками, которые имеют право блокировать счета хозяйств в случае неплатежей. В то время как предоставленная льгота по уплате задолженности в бюджет означает, что правительство будет воздерживаться от замораживания счетов хозяйства, нет никаких гарантий, что другая полугосударственная организация (предприятия коммунального хозяйства или поставщик топлива) не создаст нового ограничения в деятельности хозяйства.

Участие сельскохозяйственных производителей в программах реструктуризации задолженности в России является добровольным, и лишь немногие хозяйства решили в них участвовать, по всей видимости, из-за условий, которые необходимо соблюдать в связи с рассматриваемой схемой. Банкротство рассматривается как реальная альтернатива реструктуризации задолженности. Тем не менее до сегодняшнего дня было очень мало случаев применения законодательства о банкротстве к сельскохозяйственным предприятиям. Государственный орган, отвечающий за производство по банкротству, еще в 1994 г. принял решение не заниматься банкротством сельскохозяйственных предприятий и сосредоточить свои ограниченные ресурсы на осуществлении мониторинга за финансовыми результатами деятельности значительно более крупных должников. В результате такой политики только 71 хозяйств из 27 тыс. хозяйств, существующих в России (по состоянию на 1999 г.), были вовлечены в процедуру банкротства.

Эффективность законодательства о банкротстве зависит от нескольких критериев, включая:

- определение несостоятельности;

- возможности финансовой реабилитации;
- очередность удовлетворения требований кредиторов за счет имущества хозяйств.

В соответствии с российским законодательством о банкротстве любое предприятие (необязательно сельскохозяйственное) может быть признано банкротом, если оно не погашает своих обязательств в течение трех месяцев после наступления срока платежа, и уровень задолженности при этом достигает 500-кратного минимального размера оплаты труда. Для того чтобы предприятие было объявлено банкротом, необходимо решение арбитражного суда.

Для российского законодательства характерен предвзятый подход, ориентированный не в пользу соблюдения прав кредиторов. Требования обеспеченных кредиторов исполняются после требований управляющих конкурсной массой (судебные и административные издержки) и требований участников хозяйства и работников (требования, связанные с инвалидностью и здоровьем, просроченная заработная плата, социальные платежи), в то время как необеспеченные кредиторы, не являющиеся органами государственного управления, являются последними по очередности удовлетворения своих требований.

Принятый в России порядок очередности сходен с порядком очередности, установленным в Германии, Голландии, Венгрии и Польше (табл. 3.8). В США, с другой стороны, обеспеченные кредиторы имеют первоочередное право на удовлетворение своих требований (аналогичная ситуация наблюдается и в Чешской Республике).

**Таблица 3.8. Очередность удовлетворения требований кредиторов**

	Россия	Казахстан	США	Германия, Голландия	Венгрия	Польша	Чешская Республика
Судебные издержки	1	1	2	1	1	1	1
Административные расходы	1	1	2	1	1	1	1
Обеспеченные кредиторы	3	2	1	2	2	2	1
Прочие кредиторы	5	5	3	4	4	4	3
Выплата заработной платы	2	3	2	1	1	1	1
Налоговые органы	4	4	2	3	3	1	2
Социальные фонды	4	4	2	3	3	3	2

*Источник:* ТАСИС, *Farm Insolvency in Russia: Identified Problems and Possible Solutions* («Несостоятельность хозяйств в России: выявленные проблемы и возможные решения»), Проект RF27, Брюссель, август 1999 г. С. 36.

Помимо препятствий, связанных с относительно невыгодным порядком очередности, кредиторам мешают высокие издержки судопроизводства и низкая вероятность получения денег даже в случае благоприятного для них решения суда. Полное отсутствие системы регистрации залоговых прав в России означает, что система залога и обеспечения представляет собой лишь отвлеченную концепцию. Обеспеченный кредитор не имеет прав контроля в отношении заложенного имущества, и активы, предложенные в качестве залогового обеспечения, могут быть проданы и действительно продавались вместе с другим имуществом.

В силу этих трудностей и сложностей в России редко прибегают к возбуждению дел по банкротству для целей урегулирования долга. Вместо этого кредиторы обращаются в арбитражные суды, характеризующиеся более гибким подходом, для получения приказа, позволяющего кредиторам обратиться взыскание на некоторое наиболее ценное имущество, не прибегая к полномасштабной ликвидации должника. Арестованные активы продаются с аукциона для покрытия долговых обязательств.

Совсем недавно правительство попыталось решить эту проблему, приняв 8 июня 2001 г. Постановление «О порядке и условиях проведения в 2001 году реструктуризации просроченной задолженности (основного долга и процентов, пеней и штрафов) сельскохозяйственных предприятий и организаций по федеральным налогам и сборам, а также по страховым взносам в бюджеты государственных внебюджетных фондов». Данное постановление устанавливает порядок реструктуризации задолженности (основного долга, штрафов и пеней), связанной с федеральными налогами и сборами, а также социальными сборами и налогами на заработную плату, причитающимися к уплате в государственные

внебюджетные фонды. Если хозяйство допущено к участию в программе, ему разрешено выплачивать задолженность по федеральным налогам и сборам и страховым платежам в бюджет государственных внебюджетных фондов в течение шести лет (равными долями). Задолженность по штрафам и пеням должна быть урегулирована в течение последующих четырех лет (равными долями). После выплаты одной трети суммы задолженности (а также при условии, что хозяйство своевременно вносит все текущие платежи в течение двух лет после его допуска к участию в программе), 50% пеней и штрафов подлежат списанию. Если хозяйство выплачивает задолженность по основной сумме в течение шести лет, то все суммы штрафов и пеней подлежат списанию в течение последующих четырех лет. Если хозяйство не выполняет график погашения реструктурируемого долга, то решение о реструктуризации его задолженности аннулируется. По данным Минсельхоза России, на 1 октября 2001 г. только около 800 хозяйств стали участвовать в программе. Правительство продлило срок подачи заявок на участие в ней до 1 апреля следующего года, но вряд ли это приведет к существующему росту желающих реструктурировать долги на объявленных условиях (по оценкам ряда экспертов, это могут сделать около 20%, имеющих просроченную задолженность).

Финансовое оздоровление сельскохозяйственных предприятий по-прежнему остается наиболее острой проблемой аграрной политики на ближайшие 10 лет. Несмотря на то, что удельный вес убыточных предприятий в сельском хозяйстве сократился с 88% в 1998 г. до 52,7% в 1999 г., в 2000 г. он снова возрос на 1,4%. Кроме того, остается высокой доля хозяйств, имеющих просроченную задолженность, — 89,1% (2000 г.). По данным ВИАПИ, только 22% сельскохозяйственных предприятий можно отнести к финансово-благополучным, еще 17% характеризуются временной неплатежеспособностью (табл. 3.9).

**Таблица 3.9. Группировка сельскохозяйственных предприятий РФ за 2000 г.**

	Группы хозяйств				
	I — финансово благополучные	II — временно неплатеже- способные	III — неплатеже- способные	IV — несостоя- тельные	V — с развалом финансово- экономической системы
Количество хозяйств	6 208	4 820	4 379	4 617	7 745
В % к итогу	22	17	16	17	28
Удельный вес, %					
В товарной продукции	52	21	12	9	6
В просроченной задолженности	8	15	19	21	37
В расчете на работника, тыс. руб.					
Выручка от реализации	76	52	39	31	20
Балансовая прибыль	17	4	-0,1	-7	-14
Кредиторская задолженность, всего	20	36	48	54	83
В том числе просроченная	6	18	28	34	54

*Источник: Данные ВИАПИ.*

Следует отметить, что в динамике наблюдается тенденция увеличения числа хозяйств в первой и последней группах. Приведенные данные свидетельствуют о том, что политика Правительства РФ по финансовому оздоровлению сельскохозяйственных организаций остается неэффективной.

- Прежде всего, следует отметить, что задача финансового оздоровления рассматривается по-бухгалтерски, как чисто финансовая проблема или как проблема реструктуризации долгов. Между тем это прежде всего структурная задача, связанная, во-первых, с улучшением сельскохозяйственной конъюнктуры; во-вторых, с передачей земли и ликвидного имущества в руки эффективных собственников и пользователей; в-третьих, с освобождением предприятий от бремени затрат по обслуживанию семейных подворий (отношения с ними должны быть коммерциализированы), а также с избавлением от издержек по содержанию объектов сельской

социальной и инженерной инфраструктуры.

- Во-вторых, принимая решение о реструктуризации долгов, государство ограничивается, как правило, долгами госбюджету и внебюджетным фондам, не пытаясь вовлечь в процесс реструктуризации крупных коммерческих кредиторов (и прежде всего РАО ЕЭС и Газпром), а также региональные и местные бюджеты.
- В-третьих, к финансовому оздоровлению неплатежеспособных предприятий слабо привлекаются инвесторы, что связано, в частности, с неопределенностью прав на земельные участки.

### ***Что можно сделать для решения проблемы задолженности хозяйств? Банкротство в качестве простого способа решения***

Рост задолженности хозяйств вызван двумя группами факторов: внешними факторами, связанными с политикой правительства, которое создает неблагоприятные экономические условия для функционирования хозяйств, а также внутренними факторами, связанными с организацией хозяйств и их структурой, обуславливающей низкую производительность и растущие убытки. Эффективное решение проблемы задолженности хозяйств требует того, чтобы правительство уделяло внимание обеим группам факторов. Только затем органы власти могут прибегнуть к возбуждению дел о банкротстве, которое представляет собой стандартный рыночный механизм, применяемый к несостоятельным хозяйствам, погрязшим в долгах.

В рыночной экономике убыточные хозяйства, которые не могут погашать свои обязательства, признаются банкротами в суде и осуществляют процедуру ликвидации. Возможно, наиболее очевидным способом решения проблемы задолженности хозяйств является использование методов, применяемых в рыночной экономике, и опыт некоторых стран Центральной и Восточной Европы. Несостоятельные хозяйства могли бы признаваться банкротами и подвергаться ликвидации, что посредством реструктуризации долга формировало бы условия для создания новых финансово жизнеспособных хозяйств. Именно так к проблеме несостоятельных сельскохозяйственных предприятий подходят в странах со зрелой рыночной экономикой, и именно таким образом наиболее успешные страны с переходной экономикой, такие как Венгрия, решали проблему задолженности хозяйств с начала перехода страны к рыночной экономике. Действительно, многие эксперты рекомендуют использовать этот путь и в странах СНГ. Все страны СНГ уже приняли законы о банкротстве, которые в принципе позволяют проводить ликвидацию несостоятельных сельскохозяйственных предприятий с целью удовлетворения требований кредиторов (по меньшей мере частичного).

Однако определенный опыт, полученный в других регионах мира, заставляет предположить, что традиционное судебное производство по банкротству может и не оказаться эффективным механизмом решения данной проблемы с учетом специфических российских реалий. Во-первых, чрезвычайно большое число хозяйств (в некоторых странах — более 50%) являются техническими банкротами в том смысле, что они показывают в своей отчетности убытки и не могут погашать никаких долговых обязательств за счет текущих поступлений денежных средств. Строгий подход к проблеме банкротства потребовал бы инициирования судебных исков в таком объеме, что это было бы невозможно осуществить на практике в силу хрупкой административной и судебной системы в России. Здесь нет эффективных судов по делам о банкротстве, и лишь очень немногие дела о банкротстве были в России доведены до конца.

Во-вторых, опыт немногочисленных дел о банкротстве сельскохозяйственных предприятий, инициированных в России, показывает, что еще одним препятствием к проведению официальных судебных процедур является отсутствие потенциальных покупателей имущества хозяйств. В Центральной и Восточной Европе правительства нередко предлагают схемы субсидированных кредитов, содействующих покупке имущества хозяйств, находящихся в процессе ликвидации. Таких схем в России нет, а сельское население испытывает острый недостаток денежных средств. Отсутствие потенциальных покупателей явилось бы значительным сдерживающим фактором в случае массового банкротства и ликвидации несостоятельных сельскохозяйственных предприятий.

В-третьих, массовое банкротство и ликвидация сельскохозяйственных предприятий затронут очень широкие слои сельского населения в России, само существование которого в значительной степени зависит от таких предприятий вне зависимости от их убыточности. Удовлетворение требований кредиторов в результате традиционного судебного производства о банкротстве, по всей вероятности, на-

несет невосполнимый социальный ущерб сельскому населению, тем самым создав политически неприемлемую ситуацию в странах с переходной экономикой, где до сих пор не созданы возможности для альтернативной занятости фермеров и крестьян. Эта опасность является особенно серьезной в силу нечеткого, с точки зрения возбуждения дел о банкротстве, статуса земель, находящихся в коллективной долевой собственности: суды могут решить продать с аукциона не только здания, трактора и скот, но также и сельскохозяйственные земли, лишив при этом сельские семьи практически всех источников дохода.

В целом, когда политикам, политологам и даже экономистам приходится сопоставлять интересы кредиторов (предприятий или правительства) с интересами значительных слоев сельского населения, предпочтение естественным образом отдается сельскому населению. В конце концов можно утверждать, что кредиторы предоставляли ссуды сельскохозяйственным предприятиям в расчете на получение прибыли, и если они ошиблись в расчетах, то должны нести по меньшей мере часть ответственности за это. Сельское население, с другой стороны, не принимало никакого участия в вынесении решений, касающихся задолженности, и потому не должно страдать из-за этого. Поскольку суды необязательно будут руководствоваться такими соображениями, это служит еще одним аргументом против применения традиционных процедур банкротства к российским сельскохозяйственным предприятиям в качестве очевидного способа решения этой проблемы.

### ***Будущее крупных сельскохозяйственных предприятий: решение проблемы реструктуризации хозяйств и проблемы задолженности***

С учетом существующих в России условий оптимальный подход, призванный способствовать созданию жизнеспособных сельскохозяйственных предприятий и решению проблемы задолженности хозяйств, должен включать набор мер, ориентированных на факторы как макро-, так и микроуровня.

- Создание системы стимулов и проведение макроэкономической политики в отношении сельского хозяйства, которая позволила бы эффективно хозяйствующим производителям сельскохозяйственной продукции работать с прибылью и осуществлять инвестиции.
- Проведение единократного ускоренного урегулирования задолженности, обусловленного реальной внутренней реструктуризацией и приватизацией хозяйств, участвующих в программе урегулирования долга.
- Создание экономических условий, необходимых для экономического роста реструктурированных (и новых) хозяйств, появляющихся в результате урегулирования задолженности.
- Введение жестких бюджетных ограничений, которые заставили бы хозяйства функционировать, соблюдая строгую финансовую дисциплину.
- Внедрение надлежащей системы банкротства, которая бы позволила предотвратить рост новой задолженности в хозяйствах, созданных в результате процесса реструктуризации и урегулирования долга.

Отличительной особенностью этой общей программы является объединение методов решения проблемы задолженности (во внесудебном порядке) с внутренней структурной перестройкой хозяйств и сдвигом в сторону жестких бюджетных ограничений.

Для успешной реализации такой схемы чрезвычайно важны некоторые условия:

- наличие правовой базы, закрепляющей права собственности на землю;
  - принятие федерального закона, устанавливающего право покупки, продажи сельскохозяйственных земель и передачи их в залог;
  - определение порядка совершения сделок с землей, в том числе предоставления земель в аренду, а также их купли-продажи;
  - создание системы распространения информации о земельном рынке;
- установление порядка приватизации хозяйств;
  - совершенствование процедур предоставления прав собственникам земельных долей на выделенные в натуре земельные участки;

- ограничение аренды земельных долей;
- приватизация оставшихся государственных сельскохозяйственных предприятий;
- наличие политического консенсуса в отношении завершеного и комплексного подхода к приватизации хозяйств и проблеме урегулирования задолженности хозяйств;
- обеспечение реального масштаба задачи и ее техническая осуществимость (например, наличие адекватной донорской поддержки).

Если при существующих условиях в России проблема урегулирования задолженности будет увязана с реструктуризацией и приватизацией сельскохозяйственных предприятий, то это позволит получить значительное преимущество. Вместе с тем реализация интегрированной программы, в рамках которой реструктуризация хозяйств будет увязана с урегулированием задолженности, связана с рядом фундаментальных вопросов, которые требуют тщательного анализа.

- *Ответственность членов хозяйства за накопленную задолженность.* В стране с утвердившимися рыночными отношениями собственники, разумеется, отвечают за любые долговые обязательства. В России, однако, члены хозяйств (потенциальные бенефициары земельной реформы и акционеры новых корпоративных структур) в прошлом не могли оказывать никакого влияния на решения, которые имели своим результатом накопление задолженности, и в силу этого они не должны отвечать по долгам предприятия в полном объеме. Строгое применение принципа ответственности собственников за долговые обязательства в полном объеме имело бы отрицательные социально-экономические последствия для процесса земельной реформы и реструктуризации хозяйств. С социальной точки зрения в результате этого значительное число членов коллективных хозяйств после распада социалистической системы оказалось бы с пустыми руками, фактически ничего не получив в качестве наследства, даже несмотря на то, что они не принимали активного участия в принятии прежних решений. С экономической точки зрения это коренным образом подорвало бы стимулы для ведения индивидуального фермерского хозяйства и затруднило бы процесс создания жизнеспособных фермерских хозяйств. Вместе с тем трудно освобождать потенциальных бенефициаров от ответственности в полном объеме. Наилучшим решением, возможно, является некоторый компромисс, например, предполагающий, что основные факторы производства, такие как земля, скот и основная техника, должны быть исключены из состава имущества, используемого для урегулирования задолженности, при том, что другие активы могут быть использованы для этого.
- *Степень необходимой реструктуризации хозяйств для урегулирования задолженности.* Опыт показывает, что списание долга при сохранении без изменений организационной структуры хозяйства никогда не могло помешать накоплению новой задолженности. Параллельно с решением проблемы непогашенной задолженности необходимо осуществить действительную структурную перестройку хозяйств на основе рыночных принципов, с тем чтобы повысить их производительность и прибыльность. Если основные проблемы собственности и управления, включая проблему разработки реалистических бизнес-планов, не будут решены, то программы реструктуризации задолженности будут иметь лишь небольшую ценность. Мы рекомендуем начать процесс реструктуризации с выделения земельных участков в натуре и предоставления частным лицам прав собственности на них. Затем новым собственникам следует разрешить свободно выбирать хозяйство, в рамках которого они захотят продолжать пользоваться своей землей и иными ресурсами.
- *Политика привлечения инвесторов для финансового оздоровления неплатежеспособных сельскохозяйственных организаций.* По оценкам ВИАПИ, для финансового оздоровления 60% неплатежеспособных хозяйств требуется привлечение инвесторов. Потенциальными инвесторами являются: успешно работающие сельскохозяйственные организации, расширяющие свой бизнес; перерабатывающие предприятия, формирующие собственные сырьевые зоны; торговозакупочные организации; предприятия, которые ранее не занимались агропромышленным производством, стремящиеся диверсифицировать деятельность. Для стимулирования инвесторов к участию в программах финансового оздоровления хозяйств необходимо законодательное установление четких правил оборота земельных участков; предоставление инвесторам

прав по реструктуризации долгов в случае, если они объединяются или присоединяют неплатежеспособные хозяйства; введение практики продажи инвесторам государственных долгов.

- *Вновь созданные сельскохозяйственные предприятия и земля.* В случае индивидуальных частных хозяйств этот вопрос не возникает. Фермерские хозяйства обрабатывают свою собственную землю, и они могут брать в аренду дополнительные участки земли у других лиц. В случае акционерных сельскохозяйственных предприятий метод приобретения прав пользования на землю остается существенным вопросом. На первоначальных этапах приватизации земли, когда земельный рынок еще не функционирует, а собственники еще не в полной мере осознают свои права, граждане должны выбирать такой механизм передачи прав пользования на свои земельные участки, который в будущем позволит относительно легко осуществить необходимые изменения и корректировки. Внесение земли в уставный капитал акционерного общества, следовательно, представляет собой наименее желательный вариант в силу своего постоянного характера. С точки зрения интересов собственников, способом решения данной проблемы, который обеспечивает необходимую свободу действий в будущем, является среднесрочная аренда (на срок не более чем от трех до пяти лет).
- *Роль правительства в процессе урегулирования долга.* Правительство играет важную роль в процессе урегулирования долга, так как значительная часть такого долга причитается самому правительству. Наиболее очевидным решением здесь был бы зачет этого долга (за вычетом сумм, которые правительство должно хозяйствам за закупленную у них продукцию) в счет стоимости объектов социальной инфраструктуры и использование данного процесса для передачи объектов социальной инфраструктуры с баланса сельскохозяйственных предприятий. Долг, причитающийся государству, возможно, является тем компонентом задолженности, по которому уместно списание при выполнении определенных условий. В дополнение к урегулированию государственного компонента задолженности хозяйств правительство также должно участвовать в урегулировании остальной части задолженности. Теоретически можно выступать против предоставления правительству каких-либо функций в урегулировании задолженности перед частным сектором. На практике тем не менее возможные выгоды от быстрого урегулирования задолженности хозяйств, например выгоды в форме увеличения налоговых поступлений, могут легко компенсировать любые издержки и затраты, которые правительство понесет, оказывая поддержку процессу урегулирования долга. Следовательно, правительство, без всяких сомнений, должно участвовать в этом процессе и даже выделить для этого некую сумму из бюджета, с тем чтобы обеспечить полное погашение всей задолженности хозяйств, в том числе задолженности перед частным сектором.

## **II. Пищевая промышленность и сбыт сельскохозяйственной продукции**

### **Состояние производств по переработке сельскохозяйственной продукции**

Промышленность по переработке сельскохозяйственной продукции, способная производить продукты питания, конкурентные на мировом рынке, является необходимой предпосылкой для возрождения сельского хозяйства в России. Без эффективно работающей пищевой промышленности российская сельскохозяйственная продукция не будет конкурентоспособной на внутренних рынках и тем более не сможет продаваться на экспорт. Пищевая промышленность должна обеспечить рынок для значительной части первичной сельскохозяйственной продукции, получаемой в России, и содействовать тем самым сельскохозяйственному росту.

Прежде в российской экономике доминировали государственные предприятия. В стране была создана мощная промышленность по переработке сельскохозяйственной продукции, которая занималась переработкой такой продукции в основном для внутреннего рынка. Ряд государственных заводов по выпуску продуктов питания был построен вблизи всех крупных городских центров для целей переработки местного сельскохозяйственного сырья. В результате такой политики в пищевой промышленности возникли значительные избыточные мощности по сравнению с нынешним объемом первичного сельскохозяйственного сырья. Из-за отсутствия инвестиций на протяжении 1980-х и 1990-х годов

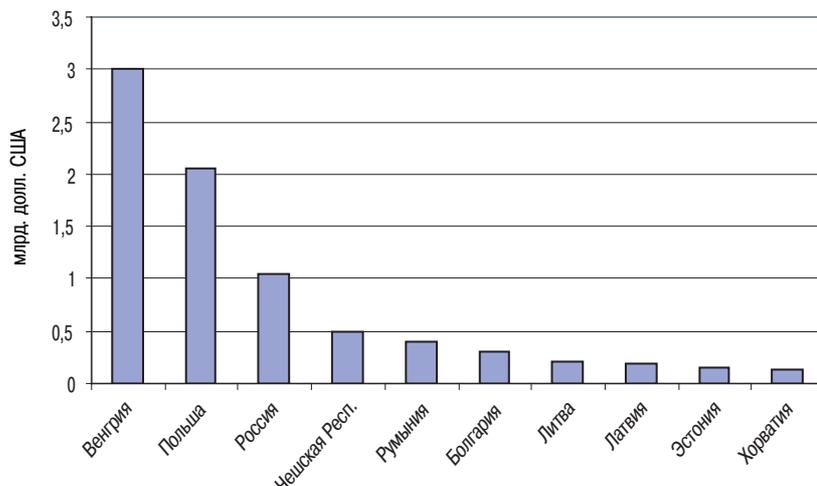
большинство таких предприятий оснащены лишь устаревшим оборудованием; преобладающая часть этого оборудования в настоящее время нуждается в ремонте и плохо приспособлена для использования на конкурентном рынке. Во многих случаях качество и ассортимент продукции, которая может выпускаться на таком оборудовании, не годятся даже для того, чтобы конкурировать на российском рынке. При этом удельные затраты на сельскохозяйственное сырье достаточно низки по сравнению с другими странами. Несмотря на такие низкие цены на сельскохозяйственное сырье, неэффективность процесса его переработки и сбыта часто приводит к тому, что себестоимость готовой продукции относительно высока по сравнению с ее качеством, в силу чего она мало конкурентоспособна. В то же время внутреннее потребление продовольственной продукции также значительно снизилось. В этой связи неудивительно, что нынешние мощности по переработке сельскохозяйственной продукции используются всего лишь на 40–50%.

Приватизация российских предприятий по переработке сельскохозяйственной продукции почти полностью завершена. К 1996 г. 96% предприятий по переработке сельскохозяйственной продукции, выпускающие 93% всего объема продовольственных товаров, были полностью или частично приватизированы. Среди всех секторов экономики пищевая промышленность отличается самым большим числом промышленных предприятий в России (их число составляет 5700, или более чем 20% от общего количества предприятий), а также наименьшей численностью работников в расчете на одно предприятие (273 человека по сравнению со средней численностью 780 человек в 1990 г.). Это способствовало процессу приватизации. Большинство предприятий по переработке сельскохозяйственной продукции были включены в общую программу приватизации, принятую в 1992 г. Предприятия по первичной переработке сельскохозяйственного сырья, участвующие в закупках сырья у его производителей, были приватизированы с предоставлением тех же особых льгот, которые были предоставлены производителям сырья в целом. Тем не менее государство остается собственником ряда самых крупных предприятий пищевой промышленности.

Даже по наиболее благоприятным оценкам, результаты приватизации оказались неоднозначными. В результате приватизации были созданы многочисленные новые предприятия, и их число возросло с 5700 в 1990 г. до 13700 в 1996 г. Это свидетельствует о несколько лучшей адаптации к более дифференцированной структуре хозяйствования и более разнообразным предпочтениям потребителей. Тем не менее состояние отрасли по переработке сельскохозяйственной продукции остается неудовлетворительным. За последние 10 лет объем производства продовольственных товаров сократился почти на 50%, причем общая численность занятых в этом секторе осталась относительно неизменной и сохраняется на уровне 1990 г. Низкий уровень загрузки производственных мощностей приводит к высоким постоянным затратам. К сожалению, преобладающая часть новых собственников не имеет финансовых ресурсов для технических усовершенствований, а управление многими приватизированными предприятиями оставляет желать лучшего. Такая пищевая промышленность не может стать двигателем экономического развития России. В течение последнего десятилетия она способствовала неявному налогообложению производителей первичного сельскохозяйственного сырья.

Прямые иностранные инвестиции (ПИИ) в пищевую промышленность в России и в целом в продовольственный сектор и в сельское хозяйство были относительно невелики (рис. 3.6). Только примерно 3% предприятий по выпуску продовольственных товаров приватизировались при участии иностранного ка-

**Рисунок 3.6. Совокупный объем ПИИ в сельское хозяйство и пищевую промышленность в странах Центральной и Восточной Европы в 1997 г.**



Источник: ОЭСР

питала. Однако в последние годы наблюдался устойчивый рост объема ПИИ в сельское хозяйство и в основном в пищевую промышленность. Примерно одна четвертая часть всего объема ПИИ связана с агропродовольственным сектором; 58% этих средств были инвестированы в мощности по производству продуктов питания, а 40% — в розничную торговлю продовольственными товарами и общественное питание. Доля ПИИ в собственно сельское хозяйство составляет всего 2%. Иностранные инвесторы особенно активно участвуют в производстве таких дорогостоящих продуктов питания, как кондитерские изделия, табачные изделия, детское питание и мороженое.

### ***Вопросы, важные для промышленности по переработке сельскохозяйственной продукции***

Работоспособная и эффективная отрасль по переработке сельскохозяйственного сырья, способная производить продукцию для внутреннего и международного рынков, а также эффективная система обслуживания на селе являются ключевыми звеньями в деле совершенствования сельского хозяйства в России. Необходимы дальнейшие меры для создания независимых и частных собственников предприятий по переработке сельскохозяйственного сырья, которые могли бы эффективно контролировать управление такими предприятиями и обеспечить дополнительные инвестиции. Предпочтение здесь должно отдаваться содействию прямым иностранным инвестициям, а также развитию сельских мелких и средних предприятий. Для достижения этих целей необходимо предпринять следующие шаги:

- постприватизационные программы, в том числе предусматривающие пересмотр первоначальных обязательств в целях предоставления собственникам большей свободы действий с точки зрения изменений в производстве и смены места работы по мере необходимости, должны способствовать реструктуризации и консолидации собственности на вновь приватизированные предприятия по переработке сельскохозяйственной продукции;
- необходимо содействовать формированию и развитию вторичного рынка прав собственности на предприятия по переработке сельскохозяйственной продукции, в том числе содействовать привлечению иностранных инвестиций;
- строго соблюдаемое законодательство о банкротстве необходимо применять в целях консолидации формирующегося частного сектора;
- появлению сельских мелких и средних предприятий по переработке сельскохозяйственной продукции и по оказанию услуг должно способствовать совершенствование порядка регистрации и предоставления консультационной помощи.

Качество продовольственных товаров представляет собой одну из основных проблем для российской отрасли по производству продовольствия. В большинстве случаев существующие критерии качества ниже международных стандартов и нуждаются в коренном пересмотре. Контроль за качеством и безопасностью продуктов питания (несмотря на значительные успехи, достигнутые в этой области в России за последние годы) по-прежнему основывается на нормативных актах, принятых в 1970-х и 1980-х годах. Законы и процедуры контроля, применяемые в этой системе, были в значительной степени ориентированы на тестирование конечного продукта и государственную ответственность за качество продукции, а не на ответственность производителя. Системы контроля за продовольственными товарами в рамках этой системы не были ориентированы на безопасность продовольственных продуктов. Выявление и анализ важнейших с точки зрения контроля элементов в целом не были приняты в производственной практике. В настоящее время механизмы контроля на большинстве российских предприятий по производству продуктов питания по-прежнему ориентированы на тестирование конечной продукции, а не на обеспечение надлежащего качества на протяжении всего производственного процесса (реализуемое путем выборочной проверки качества). Хотя в России признают роль и значение HACCP/GMP, в соответствии с которыми производители несут большую ответственность за качество продовольственных товаров, эти системы используются лишь немногими транснациональными корпорациями по производству продуктов питания.

На каждом этапе цепочки «сельское хозяйство — производство и сбыт продовольствия» производители сельскохозяйственной продукции и предприниматели должны отвечать за обеспечение надлежащего качества товаров, поставляемых своим клиентам, в частности, с учетом потенциальной угрозы для здоровья, воздействия на окружающую среду, а также иных услуг, связанных с продуктами. Правитель-

ство России в полной мере осознает стоящие перед страной проблемы гармонизации законодательства по данным вопросам и международных стандартов, а также проблемы обеспечения соблюдения указанных норм. Среди решений, которым не уделялось достаточного внимания, можно назвать передачу частному сектору довольно значительного количества функций, в настоящее время осуществляемых многочисленными государственными органами, а также параллельное сокращение числа государственных ведомств, занимающихся вопросами соблюдения стандартов, контроля качества и безопасности для здоровья, с соответствующим перераспределением их функций. Такой новый подход предполагает также значительные изменения с точки зрения стимулов для предприятий по производству продуктов питания, связанных с приспособлением к новым обязанностям, возлагаемым на такие предприятия.

### **Сбыт первичной сельскохозяйственной продукции**

На смену государственной монополии пришли монополистическое поведение местных предприятий пищевой промышленности и диктат региональных чиновников. В российских регионах применяются меры, призванные контролировать торговлю продовольствием и цены на продовольственные товары, что прямо запрещено в соответствии с правилами ВТО. В числе таких мер можно отметить контроль за ценами, дополнительные стандарты и требования в отношении сертификации, восстановление монопольных закупок, отсутствие справедливости в применении таможенных правил, а также иные прямые и непрямые нетарифные барьеры, препятствующие торговле как внутри региона, так и с другими регионами<sup>2</sup>. Во многих регионах продажа зерновых регулируется областными администрациями посредством «товарных кредитов». Весной они выделяют средства из местного бюджета на проведение посевной (в большинстве случаев предоставляя средства производства в натуре за счет бартерных сделок), а осенью они требуют выплаты долга зерном и запрещают свободную продажу зерна за пределами области. Региональные (а на деле и федеральные) продовольственные корпорации, созданные в качестве механизма рыночного регулирования, по сути дела, превратились в своего рода управление областной администрации, используемое для оформления договоров с невыгодными для крестьян условиями. Наблюдаются также попытки вновь начать использовать систему товарных кредитов на федеральном уровне<sup>3</sup>.

При продаже многих других сельскохозяйственных продуктов из-за отсутствия альтернативных возможностей для продажи производители оказываются вынуждены продавать мясо, молоко, овощи и другие скоропортящиеся продукты ближайшему перерабатывающему предприятию по невыгодным для себя ценам. Лишь небольшое число крупных сельскохозяйственных предприятий смогли расширить масштаб своих операций и повысить эффективность своего производства путем строительства собственных складов, мощностей по охлаждению и переработке продукции или интегрировать свое производство и иные операции с перерабатывающими предприятиями и торговыми компаниями. Закон «О паритете цен на сельскохозяйственные и промышленные товары (услуги), используемые в сельском хозяйстве, и компенсации убытков при диспаритете», утвержденный Думой (но еще не подписанный Президентом), предусматривает ежегодный пересчет разницы между ростом цен на средства производства в сельском хозяйстве и на сельскохозяйственную продукцию и предписывает, чтобы соответствующие «убытки» сельского хозяйства, связанные с такой разницей, компенсировались бы за счет государственного бюджета. Данный закон также предусматривает пониженные цены на средства сельскохозяйственного производства (топливо, электроэнергия, удобрения) и различные формы государственного контроля за ценами в агропромышленной сфере.

### **Рекомендации**

Государственная политика в области сбыта должна быть ориентирована на разработку новых частных каналов сбыта, распределение сельскохозяйственной продукции и средств сельскохозяйствен-

---

<sup>2</sup> См.: V. Vitalis, «Second Level Regional Policies in the Russia Federation and the Multilateral Trade Rules Affecting Such Policies» (Региональная политика второго порядка в Российской Федерации и правила многосторонней торговли, влияющие на такую политику) (на mimeографе), Посольство Новой Зеландии, Москва, сентябрь 1999 г.

<sup>3</sup> Постановление Правительства от 27 января 2000 г. «О мерах государственного регулирования рынка зерна» предусматривает введение механизма товарных кредитов.

ного производства (оптовые рынки, биржи, ярмарки, снабженческо-сбытовые кооперативы, восстановление заготовительных функций системы потребительской кооперации); ликвидацию местных монополий и регионального сепаратизма в продовольственной сфере; развитие агропромышленной интеграции; совершенствование системы предоставления рыночной информации; а также на кардинальное изменение сферы деятельности продовольственных корпораций и превращения их в инструмент регулирования сельскохозяйственного рынка (в отличие от механизма вмешательства в деятельность такого, каким они сейчас являются). Эти изменения наряду с улучшением общих условий для предпринимательства и ослаблением препятствий, мешающих появлению новых экономических субъектов, должны сделать эти рынки более конкурентными.

Новые нормативные акты должны предусматривать такое регулирование агропромышленной сферы, которое соответствовало бы условиям рыночной экономики. Конкретными мерами для достижения этой цели являются следующие:

- создание новой системы государственных закупок и осуществление вмешательства в сферу торговли только при четко определенных условиях (например, в чрезвычайных обстоятельствах);
- содействие разработке механизмов залога и предоставления авансовых платежей в счет закупок сельскохозяйственной продукции;
- запрещение федеральным и местным органам власти устанавливать предельные потребительские цены, уровень торговой наценки или нормативные коэффициенты соотношения цен при оптовой торговле / закупках при розничной торговле / закупках.

## Глава 4

# Развитие сельских финансовых рынков

*Джон Нэш и Вера Матусевич*

### I. Эволюция системы сельского кредита и кредитной политики

Сельская финансовая система в России унаследована от времен Советского Союза, когда централизованные кредиты предоставлялись сельскому хозяйству и агропромышленному комплексу на основе административных решений, в основном за счет государственного бюджета; при этом кредитоспособность заемщика не оценивалась, а надежда на выплату кредита была минимальной. Около 90% централизованно распределенных кредитов не погашались, и в 2000 г. задолженность по этим кредитам вместе с соответствующими процентами достигла 21 млрд руб<sup>1</sup>. Таким образом Правительство пыталось компенсировать аграрному сектору потери, связанные с диспаритетом цен.

С начала перехода страны к рыночной экономике можно выделить несколько этапов эволюции сельской кредитно-финансовой политики. В 1991 г. был создан Агропромбанк, объединивший 43 региональных отделения и 1300 местных отделений сельскохозяйственного банка Советского Союза. Агропромбанк должен был выступать в роли уполномоченного сельскохозяйственного кредитора, находящегося в собственности государства, которому принадлежало 72% уставного капитала банка. В советский период процентные ставки были в значительной степени субсидированными и составляли от 1 до 5% по краткосрочным кредитам и от 0,75% до 2% по долгосрочным кредитам. Либерализация цен в 1992 г. обусловила быстрый рост инфляции и процентных ставок, однако ставки кредитов, предоставляемых сельскохозяйственному сектору, оставались по-прежнему в значительной степени субсидированными. В 1992 г. процентные ставки для индивидуальных фермерских хозяйств составляли 8–25%, а для коллективных предприятий — 12–25%, в то время как ставка рефинансирования Центрального банка к концу 1992 г. достигла 80%. Убытки Агропромбанка компенсировались за счет федерального бюджета. Инфляция и общие процентные ставки продолжали увеличиваться, но ставки Агропромбанка удерживались примерно на том же уровне до конца 1993 г., когда ставка рефинансирования Центрального банка повысилась до 210%<sup>2</sup>. К этому времени убытки стали столь велики, что сохранять существующее положение дел было уже невозможно, так что субсидии по сельскохозяйственным кредитам были отменены, а ставка Агропромбанка повышена до 213%, т.е. до уровня, достаточного для покрытия его издержек по предоставлению кредитов. Несмотря на то, что эта чрезвычайно высокая номинальная ставка позволяла получать минимальную прибыль, производители были чрезвычайно недовольны новой системой и требовали возврата к субсидированным кредитам.

В 1995 г. система денежных кредитов была заменена системой «товарных кредитов», которая по сути своей являлась бартером. Эта система представляла собой еще одну форму централизованного регулирования сельских кредитных рынков. При этой системе поставщики средств производства, преимущественно производители топлива и смазочных материалов, предоставляли товары непосредственно хозяйствам в ходе посевной, но при этом не получали от хозяйств денег. При этом долговые обязательства хозяйств принимало на себя правительство и списывало их в счет налогов, причитавшихся государственному бюджету от поставщиков средств производства. Хозяйства в свою очередь были обязаны поставлять собранную сельскохозяйственную продукцию, в основном зерно, государству для его

<sup>1</sup> Р. Янбых. Глава 9 в книге: «Аграрная реформа в России: концепции, опыт, перспективы», Москва, Издательский дом «Энциклопедия русской деревни», 2000, с. 310.

<sup>2</sup> Там же, с. 312.

нужд (на пополнение государственных резервов, для армии или для продажи). Государство выступало в лице Федеральной продовольственной корпорации, которая осуществляла преобладающую часть сделок с полученной сельскохозяйственной продукцией. Хотя эта система на федеральном уровне существовала только до конца 1996 г., ряд региональных администраций по-прежнему действует в рамках аналогичной системы, и местные государственные продовольственные корпорации или фирмы активно занимаются такой деятельностью. Хозяйства недовольны этой системой, но не могут разрушить порочного круга: весной они нуждаются в оборотных средствах и вынуждены заключать договора на невыгодных для себя условиях. По этим договорам цены на средства сельскохозяйственного производства также достаточно невыгодные и на 20–30% превышают рыночные цены, поскольку хозяйства не могут выбирать поставщиков средств производства (топлива, энергии, удобрений). Хозяйства вынуждены производить выплаты за счет своей продукции осенью, когда цены на нее низкие. Таким образом, товарный кредит остается одним из препятствий, мешающих развитию прогрессивных форм сбыта. Преобладающая часть задолженности перед федеральным бюджетом по товарным кредитам 1995–1996 гг. в настоящее время остается непогашенной и составляет около 6 млрд руб. Однако негативное влияние данной системы на российское сельское хозяйство носит куда более масштабный характер. По оценке Счетной палаты Российской Федерации, обнародованной в январе 2001 г., в результате использования этой «нетрадиционной» формы финансирования в 1996–1999 гг. агропромышленный комплекс понес убытки в размере 90 млрд руб. Сельскохозяйственные предприятия получали «финансирование в натуре» вместо реальных финансовых ресурсов, хотя правовой основы для такого типа финансирования не существовало. Действительная стоимость средств производства, полученных сельскохозяйственными предприятиями (вместо реальных денег), была на 30% меньше, чем сумма долговых обязательств поставщиков, списанных в результате таких сделок. Кроме того, производители сельскохозяйственной продукции несли дополнительные расходы, связанные с поставкой товаров, уплатой НДС и комиссий.

На федеральном уровне система сельского кредита была вновь переведена на денежную основу в 1997 г., когда был создан Фонд льготного кредитования, действовавший до конца 2000 г. Фонд предоставлял краткосрочные (на срок не более одного года) кредиты производителям сельскохозяйственной продукции (включая индивидуальные фермерские хозяйства) и предприятиям пищевой промышленности, взимая за это процентную ставку, не превышавшую ставки Центрального банка. Банки затем предоставляли финансовые ресурсы с маржей, не превышавшей 3%. Управление фондом осуществляла межведомственная комиссия, которую возглавляло Министерство сельского хозяйства и продовольствия (МСХП). Эта комиссия определяла суммы, выделявшиеся каждому региону и соответствующему банку. В течение первого года своей работы фонд распределил займов на сумму 5647 млрд руб. (5,6 млрд деноминированных руб., или 947 млн долл. США) из запланированных 6822 млрд руб. (1,14 млрд долл. США) через два банка: 72% через Агропромбанк, а остальную часть — через Альфа-Банк.

В 1997 г., в преддверии сельскохозяйственной кампании 1998 г., банки для участия в этой программе отбирались путем тендера (этот механизм также использовался для отбора банков на 1999 и 2000 гг.). Этот тендер был организован Министерством финансов и Министерством сельского хозяйства и продовольствия. Двенадцать банков смогли удовлетворить критериям, установленным для работы с Фондом льготного кредитования. Таким образом, большее число банков получило доступ к средствам федерального бюджета в 1998 г., тем самым устранив квазимонополию «СБС-Агро» (созданного, когда «СБС-банк» купил все, что оставалось от разорившегося Агропромбанка, в конце 1996 г.) и Альфа-Банка. В 1998 г. сумма кредитов достигла 6 млрд руб. (после деноминации, или 988 млн долл. США по состоянию на январь 1998 г. и 289 млн долл. США по состоянию на декабрь того же года); 44% этой суммы были выплачены через банк «СБС-Агро». Кроме того, была выделена специальная кредитная линия частным фермерским хозяйствам на сумму 163,5 млн руб. Таким образом, общая сумма кредитов составила 6122 млн руб.

В 1999 г., в результате общего экономического кризиса 1998 г. и краха многих банков, для участия в данной программе были отобраны только пять банков. В 2000 г. в результате краха банка «СБС-Агро» работу продолжали только четыре банка. В 1999 г. были предоставлены кредиты на сумму 4,6 млрд руб. (170 млн долл. США), а в 2000 г. — на сумму 2,3 млрд руб. (82 млн долл. США). Показатели возврата кредитов Фонду льготного кредитования были очень низкими. В 1998 г. только приблизительно треть всех кредитов была погашена. К началу 2001 г. общий размер Фонда льготно-

го кредитования достиг 8,5 млрд руб.; на задолженность приходилось 6 млрд рублей льготных кредитов, предоставленных этим Фондом. Необходимость преобразования системы сельскохозяйственного кредита стала очевидной. Во второй половине 2000 г. система опять претерпела кардинальные изменения. Правительство объявило о схеме субсидирования процентных ставок, в соответствии с которой заемщику за счет средств федерального бюджета выплачивалась бы компенсация, составлявшая до 20 пунктов процентной ставки Центрального банка. Эта схема действовала с 15 сентября по 15 декабря 2000 г. для финансирования работ по уборке урожая. Г-н Гордеев, Заместитель Председателя Правительства, отвечавший за сельское хозяйство, отмечал, что этот механизм позволил предоставить сельскому хозяйству дополнительно 1,17 млрд руб. в виде льготных кредитов, причем федеральному бюджету это обошлось всего лишь в 55 млн руб. В этой программе участвовало более тысячи сельскохозяйственных заемщиков; кредиты предоставляли 60 банков из 48 регионов. МСХ пришло к выводу, что данный эксперимент был удачным, однако в будущем число индивидуальных заемщиков должно было быть увеличено за счет предприятий пищевой и перерабатывающей промышленности.

С учетом того, что в течение первых трех кварталов 2000 г. сельскому хозяйству было предоставлено льготных кредитов на сумму 1,6 млрд руб. и что доля погашенных кредитов была небольшой, механизм субсидирования процентных ставок может представлять собой существенное улучшение по сравнению с ранее существовавшей системой. В этом случае риск невыплаты кредитов не возлагается на федеральный бюджет, а в полном объеме принимается банками, поэтому они должны оценивать рискованность кредитов. Это может побудить банки к выработке экспертных навыков оценки проектов в сфере сельского хозяйства и соответствующих рисков, после чего они смогут начать предоставлять кредиты самостоятельно, без каких-либо субсидий. Сумма кредитов с субсидированными процентными ставками (составившая 1,17 млрд руб. в IV квартале 2000 г.) относительно выше, чем за предшествующие месяцы в рамках прежней системы. В то же время реализация новой схемы носит ограниченный характер с точки зрения охватываемых ею коммерческих банков и регионов. Примерно 62% общей суммы кредитов было предоставлено Сбербанком, 3,4% — другим государственным банком, Внешторгбанком. Остальные 58 коммерческих банков предоставили лишь 408 кредитов (1154 минус 746) на сумму 408 млн руб. Среди этих 58 банков, 24 банка предоставили всего 1–2 кредита. Число кредитов значительно варьирует по областям: в Ленинградской, Орловской и Смоленской областях было предоставлено всего по четыре кредита; 10 — в Нижегородской области; 51 — в Краснодарском крае; 58 — в Ставропольском крае; 90 — в Ростовской области; и 108 — в Оренбургской области.

В рамках федерального бюджета на 2001 г. на цели субсидирования процентных ставок было выделено 1,4 млрд руб. (примерно 50 млн долл. США), за счет чего планируется привлечь 10 млрд руб. в виде кредитов коммерческих банков. По оценкам МСХ, каждый бюджетный рубль, используемый для субсидирования процентных ставок, сможет обеспечить 7 руб. «собственных» средств коммерческих банков. 7 марта 2001 г. Правительство приняло постановление о новой схеме сельскохозяйственного кредита. Эта схема была разработана на основе опыта предоставления субсидированных кредитов в сентябре — декабре 2000 г. МСХ отвечает за данный кредитный механизм и будет распределять среди регионов бюджетные средства, выделенные для субсидирования процентной ставки. В пределах выделенных средств субсидии предоставляются заемщикам любой формы собственности. Субсидия составляет до двух третей ставки рефинансирования Центрального банка по состоянию на дату предоставления кредитов, если заемщик выплатил согласованные проценты по кредиту. Банки, имеющие задолженность по уплате налогов перед федеральными или региональными бюджетами, не могут принимать участия в данной схеме.

В 2000 г. Правительство возродило Россельхозбанк в качестве источника кратко- и среднесрочных кредитов, предоставляемых сельскому хозяйству. Россельхозбанк был создан на основе недействующего ныне банка «СБС-Агро» и должен служить основным каналом предоставления бюджетных средств, включая финансирование программы льготных кредитов, программы лизинга и программы страхования урожая сельскохозяйственных культур в сельском хозяйстве. Банк начал работать, располагая 24 отделениями в различных регионах. По состоянию на 1 января 2001 г. уставный капитал банка составлял 375 млн руб. (финансирование предоставлялось Агентством по реструктуризации кредитных организаций, или АРКО); к концу 2001 г. уставный капитал должен достичь 2,8 млрд руб., а число региональных (областных) отделений составит 60 (число районных отделений должно превысить 100).

Преобладающая часть увеличения уставного капитала обеспечена за счет выделенных из бюджета средств: 430 млн руб. было выделено за счет дополнительных доходов бюджета 2000 г. и 2000 млн руб. — за счет бюджета 2001 г. Кроме того, Россельхозбанку разрешено увеличивать свой уставный капитал за счет задолженности по льготным кредитам, взысканной с должников в сумме, превышающей 4 млрд руб. Другими словами, банк планирует взыскать задолженность предприятий в сумме 4 млрд руб.; все, что будет получено сверх этого «плана», будет направлено в уставный капитал Россельхозбанка. В бюджете 2002 г. на эти цели также запланирована сумма 2000 млн руб.

В 2000 г. Россельхозбанк предоставил кредиты сельскохозяйственным предприятиям на сумму 340 млн руб. Прибыль банка в 2000 г. составила 3,42 млн руб. Согласно новому плану развития банковского сектора, подготовленному Центральным банком России, государство будет владеть акциями меньшего числа более крупных банков. В настоящее время Правительство предполагает сохранить государственный статус следующих банков: Сбербанк (для привлечения сбережений населения); Российский банк развития и Россельхозбанк (для предоставления кредитов реальному сектору); Внешэкономбанк, Внешторгбанк и Росэксимбанк (для обслуживания внешнеэкономических сделок). Таким образом, программы Правительства и Центрального банка предусматривают поддержку Россельхозбанка. В Думе рассматривается как отдельный законопроект о Россельхозбанке, так и соответствующие изменения и дополнения в Закон о банках и банковской деятельности.

Министерство сельского хозяйства планирует возложить на Россельхозбанк новые функции. Россельхозбанк должен сыграть роль главного банка для развития сельских территорий и проводником ресурсов по всем государственным программам, связанным не только с сельскохозяйственным производством. Одна из идей — проводить сделки с пахотными землями через этот банк. Правительство стремится контролировать все сделки с землей, поскольку аграрии боятся возможных спекулятивных операций с земельными участками и использования пахотных земель для несельскохозяйственных целей.

Наличие банка-монополиста в сельской сфере не способствует формированию конкурентной среды, и это общепризнанный факт. Однако при его создании руководствовались следующими соображениями. Во-первых, Россельхозбанк с его разветвленной сетью по всей территории страны будет выполнять роль государственного агента по социально важным направлениям сельского развития (например, сельское строительство, развитие коммуникаций, системы микрокредитования, ипотека земель и т.д.), за которые, в силу их рискованности и малоприбыльности, вряд ли возьмутся коммерческие банки. Во-вторых, по тем программам, которые связаны с получением и распределением бюджетных средств (например, субсидирование процентных ставок, финансовый лизинг, финансовое оздоровление сельскохозяйственных предприятий и т.п.) в обязательном порядке будет проводиться конкурс, что позволит избежать потенциальных проблем олигополистического рынка. В-третьих, банк будет служить «последним прибежищем» для сельских предпринимателей, т.е. выполнять ту же роль, что и Агентство по сельскому развитию и кооперативная Система фермерского кредитования в США.

Намерения МСХ передать некоторые небанковские функции Россельхозбанку понятны, поскольку этот банк служит инструментом управления в руках должностных лиц МСХ. Хотя такие новые функции могут на поверхности соответствовать правилам рынка, на самом деле предлагаемые конкретные функции (такие, как контроль за ценами на землю и обязательная регистрация всех сделок с землей, в том числе купля-продажа земли на вторичном рынке), по всей вероятности, будут мешать развитию рынка. Даже если бы эти функции носили рыночно-ориентированный характер, монопольное их выполнение всего лишь одним государственным банком имеет антиконкурентную направленность. Все заинтересованные коммерческие банки должны получить доступ на этот рынок.

Однако главный порок заключается в сочетании коммерческой деятельности Россельхозбанка с целью получения прибыли и функций государственного агента, связанных с получением и распределением бюджетных средств (по сути функций государственного регулирования). Подобное совмещение функций является неоправданным: оно создает конфликты интересов как в самом Россельхозбанке, так и в банковском сообществе в целом.

Кроме того, мировой опыт практически не дает примеров эффективной работы специализированных банков в сельском хозяйстве, а аргумент о том, что коммерческие банки не хотят работать в этом секторе экономики, стал несостоятельным в конце 2001 г., когда частный капитал стал проявлять огромный интерес к аграрным проектам.

Хотя доля потребностей сельскохозяйственных предприятий в оборотных средствах, покрываемая за счет банковских кредитов, с начала 1990-х годов была более или менее одинаковой, способность предприятий обеспечивать остальную часть необходимых оборотных средств за счет их собственных ресурсов снизилась. Кредиты и займы покрывали 16,5% оборотных средств сельскохозяйственных предприятий по состоянию на 1 октября 2000 г. по сравнению с 28,6% по состоянию на 1 января 1992 г. и с 26,5% в 1997 г. (табл. 4.1). Доля собственных ресурсов в объеме оборотных средств сократилась с 66,2% в 1992 г. до всего лишь 1,0% в 2000 г. Таким образом, в 2000 г. потребности сельскохозяйственных предприятий в оборотных средствах в основном покрывались за счет задолженности перед поставщиками, бюджетом, пенсионными фондами и иными внебюджетными фондами. Тем временем объем долгосрочных банковских кредитов остается минимальным.

**Таблица 4.1. Роль кредитов в формировании оборотных средств сельскохозяйственных предприятий (по состоянию на соответствующую дату)**

	1.01.1992 (млн руб.)	1.01.1997 (млрд руб.)	1.01.1998 (млрд руб.)	1.10.1998 (млрд руб.)	1.10.2000 (млрд руб.)
Оборотные средства	133	100	118	143	212
Собственные источники (собственный капитал, остаток средств амортизационного и специальных фондов)					
Сумма	88	21,8	8,5	3,7	2,1
В % от суммы оборотных средств	66,2	21,8	7,2	2,6	1,0
Банковские кредиты и заемные средства					
Сумма	38	26,5	27,2	28,8	35,1
В % от суммы оборотных средств	28,6	26,5	23,1	20,1	16,5

*Источник:* «Economics of Agricultural and Processing Enterprises» (Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий), 1999, № 5. С. 21; а также данные Министерства сельского хозяйства и ГКС.

## Недостатки системы

Коммерческие банки всегда неохотно шли на то, чтобы самостоятельно предоставлять кредиты сельскому хозяйству (результаты внедрения системы субсидированных ставок в марте 2001 г. могут быть проанализированы лишь в начале 2002 г.). Общая сумма кредитов со стороны коммерческих банков, не связанных с Фондом льготного кредитования, лишь незначительно превышала размер такого льготного кредитования. Общая сумма кредитов<sup>3</sup>, предоставленных сельскому хозяйству в 1999 г., достигла 10,177 млрд руб., что составляет всего лишь 0,65% от общей суммы кредитов, предоставленных реальному сектору в 1999 г. всеми кредитными организациями (из этой суммы 4,6 млрд руб. представляли собой средства Фонда льготного кредитования). За первую половину 2000 г. эта цифра составила 7,743 млрд руб. (0,74% от общей суммы кредитов, предоставленных реальному сектору). Хотя коммерческие банки предоставили кредиты сельскому хозяйству, объем которых значительно превышает сумму кредитов Фонда льготного кредитования, общий объем кредитования по-прежнему остается низким. Большую часть таких кредитов сельскому хозяйству (74,4%) предоставили московские банки.

Нежелание банков предоставлять кредиты сельскому хозяйству обусловлено рядом общих и отраслевых причин. Среди общих причин нужно назвать чрезвычайно высокий доход по вложениям на рынке государственных облигаций до 1998 г., что в целом не способствовало выдаче банками кредитов реальному сектору.

<sup>3</sup> Эта сумма не включает товарные кредиты, предоставленные администрациями регионов; сумма таких кредитов, по нашим оценкам, сопоставима с суммой льготных кредитов и коммерческих кредитов, предоставленных предприятиям агропромышленного комплекса.

Другой причиной общего характера, объясняющей недостаточный уровень коммерческого кредитования сельского хозяйства, является фактический крах финансовой системы в 1998 г., в результате которого несостоятельными стали очень многие банки; это самым отрицательным образом сказалось на кредитовании сельского хозяйства и других отраслей. Тем не менее реструктуризация банковской сферы так и не была осуществлена. По состоянию на 1 октября 2000 г. в России было 2205 зарегистрированных кредитных организаций, причем у 883 из них были отозваны лицензии, и, соответственно, эти организации не функционировали. Из действующих 1322 кредитных организаций только 413 (31,2%) не имели финансовых проблем, а 170 (13%) испытывали серьезные финансовые затруднения. Из 12 банков, участвовавших в финансировании под эгидой Фонда льготного кредитования в 1998 г., сохранилось лишь шесть. Задолженность банков перед федеральным и региональными бюджетами возрастает. В марте 2001 г. президент Ассоциации региональных банков отметил первые признаки нового банковского кризиса, включая сдвиг от предоставления кредитов реальному сектору в направлении совершения сделок на рынке государственных облигаций.

Одной из сугубо отраслевых причин нежелания коммерческих банков предоставлять кредиты сельскому хозяйству явилось то, что их конкурентная позиция оказалась подорвана субсидируемыми кредитами, предоставлявшимися через Фонд льготного кредитования. В рамках новой схемы частичная компенсация процентной ставки может быть предложена ограниченному числу заемщиков, хотя если бы доля субсидий была снижена, то объем кредитов мог бы быть увеличен. Средства, выделяемые из федерального бюджета на эти цели, относительно невелики и, по всей вероятности, будут уменьшаться. Таким образом, объем коммерческого кредитования сельского хозяйства, вероятнее всего, будет оставаться небольшим, по меньшей мере в краткосрочной перспективе.

Среди других отраслевых причин следует отметить низкую рентабельность сельского хозяйства и предполагаемые высокие риски. Просроченная задолженность в сельском хозяйстве выше, чем по другим отраслям: доля неплатежей по сельскохозяйственным кредитам в общем объеме задолженности сельского хозяйства составляла 13,2%, в то время как доля неплатежей в общем объеме долговых обязательств в экономике составляла всего лишь 6,3% (по состоянию на 1 января 2000 г.). К июлю 2000 г. эти показатели снизились, соответственно, до 6,1% и 4,0%. По состоянию на 1 января 2000 г. 12900 сельскохозяйственных предприятий (из общего их числа в 27 тыс.) имели просроченную задолженность по различным кредитам и ссудам, включая ссуды некредитных организаций. В качестве стандартной политики применялись списание и реструктуризация долга. В 1992–2000 гг. долги на сумму более 35 млрд руб. были списаны, реструктурированы, переведены во внутреннюю задолженность или пролонгированы (в то время как запланированный объем финансирования сельскохозяйственного производства за счет средств федерального бюджета 2000 г. составлял 4,8 млрд руб.)<sup>4</sup>. Кроме того, в соответствии с Постановлением Правительства от 27 декабря 2000 г. были списаны различные долги сельского хозяйства на сумму 3415 млрд руб. (примерно 122 млн долл. США), хотя эта мера была названа помощью 50 регионам, пострадавшим в результате неблагоприятных погодных условий в 2000 г.

В 2001 г. Правительство Российской Федерации предоставило сельскохозяйственным производителям новые условия реструктуризации долга федеральному бюджету и внебюджетным фондам (Постановления № 458 или № 699). Те предприятия, которые заключат соглашения на реструктуризацию, имеют реальный шанс в течение 4-х лет освободиться от старых долгов. По данным МСХ, на конец ноября 2001 г. такие соглашения заключили 17% всех сельскохозяйственных предприятий. Учитывая, что около 20% сельскохозяйственных предприятий в принципе не имели просроченной задолженности, можно констатировать, что в следующем году сможет быть прокредитовано каждое третье предприятие. В то же время еще неясно, насколько эффективен предлагаемый механизм реструктуризации. Многое зависит от практической реализации программы (от применения процедуры банкротства предприятий, если это необходимо; а также от того, получают ли крестьяне в результате реструктуризации земельные участки вместо земельных долей), и еще слишком рано делать какие-либо серьезные заключения по этому вопросу.

Риски кредитования сельского хозяйства усугубляются неспособностью хозяйств предоставить достаточное обеспечение. Залог сельскохозяйственной земли, который является одним из столпов

---

<sup>4</sup> Р. Янбух. Глава 9 в книге: «Аграрная реформа в России: концепции, опыт, перспективы», Москва, Издательский дом «Энциклопедия русской деревни», 2000, с. 318.

сельской финансовой системы в странах с рыночной экономикой, запрещен российским Законом «Об ипотеке (залоге недвижимости)» (1998). Этот запрет находится в очевидном противоречии с Законом «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» (1990), который прямо разрешает залог земли, а также с некоторыми региональными законами и, как представляется, с Конституцией Российской Федерации. Существование данного запрета порождает значительную неопределенность в плане того, сможет ли кредитор вступить во владение землей; и тем самым данный запрет в значительной мере служит дестимулирующим фактором, мешающим банкам кредитовать сельское хозяйство. Земельный Кодекс, принятый в октябре 2001 г., отсылает решение вопросов купли-продажи, аренды и иного оборота сельскохозяйственных земель к разрабатываемому Закону об обороте земель сельскохозяйственного назначения. В настоящее время проект этого закона разработан в МСХ и будет обсуждаться на заседании Совета по аграрной политике при Правительстве Российской Федерации. В проекте Закона прописаны особенности осуществления сделок по обороту земельных участков и земельных долей, в том числе находящихся в общей собственности граждан.

С учетом этих препятствий для кредитования сельского хозяйства коммерческими банками и нехватки кредитов из других источников (за счет кооперативов, складских свидетельств и т.д.), не приходится удивляться тому, что Правительство продолжало (до 2001 г.) выступать в своей традиционной роли непосредственного источника средств (направлявшихся через Фонд льготного кредитования). Однако использовавшиеся механизмы дорого обходились бюджету по двум причинам: из-за значительных неявных субсидий по процентным ставкам и большой доли невыплаченных кредитов.

Однако еще более важным, чем издержки для бюджета, оказался тот факт, что использовавшиеся в прошлом механизмы не были эффективны в деле стимулирования коммерческих банков к расширению самостоятельного кредитования сельского хозяйства; напротив, в результате частный сектор оказался вытесненным. Хотя формально банки, которые осуществляли кредитование за счет средств Фонда льготного кредитования, отвечали за обеспечение выплаты долгов, в действительности они не несли никаких рисков. Во время интервью управляющие банков отмечали, что они не считают себя в конечном счете ответственными за взыскание долга, хотя они утверждали, что попытки взыскать средства предпринимались и что они обратили бы взыскание на залоговое обеспечение, если бы это потребовалось. Однако, не считая некоторых перерабатывающих предприятий, которые могут предложить в залог технику (и которые как группа характеризуются высокой долей возврата кредитов), лишь немногие заемщики могут предоставить какое-либо достаточное обеспечение, так что невыплата кредитов является совершенно обычным явлением, и банки просто выступали в роли агентов государства. Поэтому у них не было стимулов, побуждавших их нарабатывать опыт оценки проектов и предложений, необходимый им для расширения самостоятельного кредитования сельского хозяйства. Роль рыночного механизма, обеспечивающего кредитами тех, кто может воспользоваться ими наиболее эффективно, была узурпирована распределительным механизмом, которым управляла межведомственная комиссия; эта комиссия решала, сколько кредитных ресурсов должно быть предоставлено каждому региону и каждому банку и сколько частным фермерским хозяйствам в качестве отдельной категории заемщиков. В целом в период реформ (1992–2000 гг.) сельская финансовая политика не претерпела значительных изменений. По сути система сельскохозяйственных кредитов остается системой государственного льготного кредитования.

Следует отметить, что за последнее время объем кредитования банками сельского хозяйства несколько увеличился. Одной из причин этого является то, что у некоторых коммерческих банков наблюдается переизбыток ликвидных средств, и они ищут возможности для инвестирования в реальном секторе. Другая причина состоит в том, что по мере накопления банками опыта кредитования сельского хозяйства они могут лучше оценивать кредиты, управлять ими и обеспечивать их выплату. Новая схема субсидированных процентных ставок должна способствовать этой тенденции. Углублению данной тенденции может содействовать проведение благоприятной политики, как то описывается в рекомендациях ниже.

## **Рекомендации**

На данном этапе использование какой-либо формы субсидированных кредитов, в том числе кредитов с субсидируемыми процентными ставками, может быть неизбежным, но эти кредиты необходимо предоставлять таким образом, чтобы привлекать дополнительные кредиты коммерческих банков.

Кроме того, необходим четкий график постепенного отказа от такого кредитования. Усилия должны быть направлены на смягчение трех основных факторов, с которыми связано нежелание коммерческих банков предоставлять кредиты сельскому хозяйству: высокие риски; отсутствие адекватного залогового обеспечения и высокие операционные издержки.

Сельское хозяйство всегда будет сопряжено со значительным риском, но некоторые элементы такого риска в России могут быть уменьшены путем частичного гарантирования коммерческих кредитов. Однако гарантии должны быть частичными и должны уменьшаться со временем применительно к последующим займам, предоставляемым одному и тому же заемщику; это заставит банки принять на себя некоторую часть предполагаемого риска и побудит их оценивать заемщиков, а также в конечном счете самостоятельно предоставлять последним кредиты. Например, применительно к первому кредиту, предоставляемому какому-либо заемщику, правительство или специально созданный (совместный) фонд могли бы гарантировать выплату половины суммы кредита, по второму — четверть, а по последующим кредитам гарантий бы не предоставлялось. (Концепция гарантийного сельскохозяйственного фонда, соответствующие документы и процедуры были разработаны банковскими экспертами из Нижнего Новгорода с помощью специалистов Всемирного банка.) Кроме того, гарантии должны признаваться в качестве условных бюджетных обязательств Правительства и учитываться при определении верхнего предела общей суммы субсидий в бюджете.

Для того чтобы стимулировать кредитование со стороны поставщиков средств производства (в том числе техники), в частности со стороны иностранных поставщиков (но не только иностранных), было бы целесообразным рассмотреть вопрос о гарантиях в отношении политических рисков, таких, какие предоставляются инвесторам в угольную и лесную промышленность в рамках проектов Всемирного банка.

Решение проблемы отсутствия достаточного обеспечения определяется факторами, которые находятся за пределами кредитного рынка. Необходимо принять федеральные законодательные акты, которые бы гарантировали способность собственников или долгосрочных арендаторов земли предоставлять ее в залог. Необходимо совершенствовать законодательство о движимом имуществе и обеспеченных сделках; кроме того, необходим надлежащий закон о складских свидетельствах.

Проблема высоких операционных издержек по небольшим кредитам может быть решена посредством субсидий, призванных решить именно эту проблему. Правительству следует рассмотреть вопрос о предоставлении субсидий, связанных с выдачей небольших кредитов частным фермерским хозяйствам и способствовать развитию микрокредитования в сельской местности через систему кредитных кооперативов и некоммерческих фондов.

Использование субсидированных процентных ставок вместо прямого кредитования, осуществляемого Правительством через Фонд льготного кредитования, представляет собой шаг в правильном направлении, поскольку в этом случае банки будут нести основную ответственность за оценку кредитов и обеспечение их погашения (хотя, возможно, при этом большая часть кредитов будет выдана высокодоходным предприятиям пищевой промышленности, например производящим пиво и сахар; такие предприятия имеют беспрепятственный доступ к кредитованию и без каких-либо льгот).

Важно, чтобы государственные программы стимулировали развитие не только сельскохозяйственного производства, но и предпринимательства в несельскохозяйственной деятельности, что особенно актуально в свете растущей сельской безработицы.

В 2002 г. предполагается распространить субсидирование процентных ставок также по среднесрочным кредитам (до трех лет), что будет способствовать развитию в АПК инвестиционных процессов.

С другой стороны, возрождение Россельхозбанка может представлять собой огромный шаг назад, поскольку оно может служить для более или менее постоянного закрепления роли государства в качестве основного источника кредитов для сельского хозяйства и привести к тому, что кредитование будет осуществляться на основе неэкономических критериев. Это, в свою очередь, вытеснит частное финансирование точно так же, как это было сделано Фондом льготного кредитования. Следует нормативно разделить функции государственного регулирования (организации финансовых потоков бюджетных средств) в деятельности Россельхозбанка и его коммерческую деятельность. Если функция государственного регулирования является безальтернативной на данном этапе, то следует установить период, в течение которого эта роль Россельхозбанка будет минимизирована, а затем сведена на нет.

## II. Лизинг машиностроительной продукции и племенного скота

### Состояние дел в сфере поставок техники для сельского хозяйства

За последнее десятилетие машинный парк в России резко сократился, что крайне негативно отразилось на производительности сельского хозяйства. Общее количество тракторов в сельском хозяйстве сократилось с 1336 тыс. в 1990 г. (10,6 трактора на 1000 гектаров пашни) до 817 тыс. единиц (7,4 на 1000 гектаров пашни) в 1999 г.; число зерноуборочных комбайнов сократилось с 408 до 211 тыс. единиц; кормоуборочных комбайнов — с 121 до 61 тыс. единиц; картофелеуборочных комбайнов — с 32,3 в 1990 г. до 10,7 тыс. единиц.

Из-за отсутствия запасных частей и слабой ремонтной базы количество исправной техники составляет примерно 50% общего ее количества. Большая часть этой техники физически и морально устарела.

В области сельскохозяйственного машиностроения в настоящее время работают 173 российских предприятия (насчитывающих 200 тыс. работников). Кроме того, еще 500 предприятий участвуют в производстве и сбыте сельскохозяйственного оборудования и техники, но отнесены в рамках классификации не к сельскохозяйственному машиностроению, а к другим отраслям. Преобладающая часть производимого сельскохозяйственного оборудования приходится на 35 крупных специализированных заводов: 7 заводов по производству тракторов, 4 завода по производству комбайнов, а также 24 предприятия, специализирующихся на производстве и сборке сельскохозяйственной техники и оборудования для животноводства, растениеводства и кормопроизводства. С 1990 по 1999 г. производство тракторов сократилось с 214 тыс. единиц до 13,1 тыс.; производство зерноуборочных комбайнов — с 65,7 тыс. до 1,9 тыс.; производство сеноуборочных комбайнов — с 10,1 тыс. единиц до 300. Половина предприятий в этой отрасли работают в убыток. С 1990 по 1999 гг. численность работников в этой отрасли сократилась в два с половиной раза<sup>5</sup>. В то же время в 1999–2000 гг. на некоторых предприятиях наметились признаки роста. Например, Ростсельмаш планирует вдвое увеличить выпуск уборочных комбайнов в 2001 г. (до 5000 единиц против 2500 в 2000 г., а затем до 7500 единиц в 2002 г.). В 1999 г. Ростсельмаш произвел 850 таких комбайнов.

Надежность и эффективность отечественных машин являются в основном низкими. Согласно результатам испытаний, проведенных на специальных площадках МСХ, 94–97% выпускаемой сельскохозяйственной техники и оборудования изготовлено с отступлением от технических условий; 75–90% — не отвечают требованиям безопасности; одна треть не соответствует техническим условиям по технико-экономическим показателям, и приблизительно 25% имеют коэффициент готовности ниже установленного норматива<sup>6</sup>. Коэффициент готовности отечественных зерноуборочных комбайнов колеблется в пределах 0,78–0,92 (при этом среднее время до поломки составляет 15–20 часов), в то время как норматив равен 0,95, и большая часть иностранного оборудования удовлетворяет этим критериям.

### Лизинг: современное состояние

На этом фоне развитие рынка лизинга оборудования рассматривается некоторыми наблюдателями как решение сразу двух проблем: проблемы технической отсталости отрасли и проблемы, связанной с плачевным состоянием самого сельскохозяйственного машиностроения.

Механизм лизинга в агропромышленном комплексе реализуется в основном через федеральный и региональные бюджеты. Начало лизинговых операций в АПК было положено с принятием Постановления Правительства РФ от 16 июня 1994 г. Это Постановление предписывало выделить средства из федерального бюджета и определило Росагроснаб в качестве организации, отвечающей за внедрение лизинга.

По сути данный механизм означал возрождение старой системы поставок сельскохозяйственной техники и оборудования сельскохозяйственным предприятиям за счет централизованного выделения государственных кредитов. На основе средств, выделяемых Лизинговому фонду, МСХ устанавливал объем бюджетных средств (квоты) для покупки на условиях лизинга сельскохозяйственной техники и

<sup>5</sup> «Экономика сельского хозяйства России», 2000, № 7. с. 29.

<sup>6</sup> МСХ: Информационный бюллетень, 2000, № 5–6. с. 42.

оборудования по каждому сельскохозяйственному региону. На деле средства в основном направлялись областным агроснабам. Такое выделение из бюджета средств на лизинг было аналогично прежде существовавшей системе централизованного распределения; однако все-таки для системы лизинга характерно прямое распределение денежных средств, а не распределение сельскохозяйственных ресурсов. С учетом средств, выделенных каждому конкретному региону (квот, которые в некоторой степени зависят от объема валовой сельскохозяйственной продукции данного региона), Росагроснаб заключал договоры лизинга с региональными агроснабами, которые в рамках этих сделок выполняли функции лизингополучателей. Региональные (областные) агроснабы в свою очередь заключали договоры сублизинга с сельскохозяйственными товаропроизводителями. Таким образом, платежи по договорам лизинга, включая уплату первоначального взноса, годовые платежи и арендную плату (денежное вознаграждение) за весь период лизинга, уплачивались непосредственно региональным агроснабам. Арендная плата уплачивалась за предоставление услуг по эксплуатации и иных услуг, связанных с обслуживанием договоров лизинга. Хозяйства должны были внести в качестве первоначального денежного взноса 30% покупной цены (этот первоначальный взнос затем был понижен до 20%). Остальные 70% покупной цены уплачивались в течение трех—пяти лет равными долями. После того как лизингополучатель полностью выплачивал покупную цену конкретной техники, он становился собственником этой техники. Однако далеко не всегда сельхозпроизводители осознают, что лизинговое имущество передается им во временное, срочное и возмездное пользование. Следовательно, у них отсутствуют достаточные стимулы, побуждающие их своевременно вносить платежи, и они не готовы вернуть технику, будучи неспособными осуществлять лизинговые платежи.

Лизинговые посреднические организации получали значительную часть цены, по которой объекты лизинга продавались хозяйствам, при этом включенная в цену высокая надбавка обуславливалась многочисленностью посредников, участвующих в лизинговых операциях: основной арендодатель «Росагроснаб» — областной или республиканский «Агроснаб» — районный «Агроснаб». Комиссия МСХ провела подробный анализ реализации и финансовых результатов лизинговой программы за первый год ее существования. В результате надбавка к цене за счет участия посреднических организаций была ограничена 12%. Однако, это предел повышения цен не всегда соблюдался на практике. Кроме того, сельскохозяйственные производители не имели возможности, как это было предусмотрено Гражданским Кодексом РФ (статьи 665–670), указывать лизингодателю, какую технику и на каких условиях приобрести. К тому же, цены на лизинговую технику рассматривались и устанавливались ежеквартально согласительной комиссией МСХ РФ с участием Росагроснаба и заводов-изготовителей.

Отсутствие собственных финансовых ресурсов и недостаточная конкуренция в области сельскохозяйственного лизинга заставляли хозяйства соглашаться на невыгодные предложения, при этом отсутствовал финансовый контроль со стороны конечного потребителя. В результате ничто не заставляло машиностроительные заводы, выпускающие оборудование и технику для сельского хозяйства, и лизинговые компании сокращать затраты и повышать качество сельскохозяйственной техники.

Лизинговые компании редко хотят или могут обеспечить исполнение своих договорных прав путем бессрочного изъятия предмета лизинга. По закону объект лизинга может быть конфискован лизингодателем в случае нарушения условий договора лизинга, в том числе неосуществления платежей по договору лизинга (невнесение платы два раза подряд), которые причитаются от лизингополучателя. Лизингодатель вправе требовать полного погашения всех долговых обязательств, и переданное в лизинг имущество может быть ему незамедлительно возвращено. Неосуществление таких прав может быть частично обусловлено тем, что в Гражданском кодексе Российской Федерации отсутствуют правовые основания, по которым лизингодатель мог бы изъять предмет лизинга в бесспорном порядке; по требованию лизингополучателя сначала суд должен вынести решение о расторжении договора лизинга. Кроме того, во многих случаях лизингополучатели предпринимали действия, призванные предотвратить конфискацию переданного в лизинг имущества. Например, в Тульской области местные чиновники блокировали попытки фирмы «СБС-Лизинг» получить назад технику, которую они предоставляли на условиях лизинга, после того как областная машинно-техническая станция, учрежденная областной администрацией, не смогла внести платежи по договору лизинга за немецкие комбайны «Доминатор», приобретенные на основании международных договоров лизинга в 1998 г.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> «Известия», 4 сентября 2000 г.

В число новых компаний по лизингу оборудования входят: а) компании, являющиеся филиалами банков («СБС-Лизинг», «Агроинком»); б) лизинговые компании, созданные для оказания поддержки иностранным проектам технической помощи (например, в Коломне); в) недавно созданные коммерческие вертикально-интегрированные компании (Sebeco, Campina, Nutricia). Недавно российская компания «Джон Дир Файненс» (аффилированная компания американской корпорации «Deere & Co.») получила лицензию на осуществление лизинговых операций в России.

В настоящее время Правительство разработало ряд мер, призванных изменить старую систему. Постановлением № 404 от 22 мая 2001 г. функции государственного агента по развитию лизинга в АПК передаются ОАО «Росагролизинг», которое формально отпочковалось от Россельхозбанка. Средства федерального бюджета 2001 г. на финансирование расходов по обеспечению АПК машиностроительной продукцией и племенным скотом на основе финансового лизинга (около 5 млрд руб. с учетом дополнительных доходов), будут направлены на увеличение уставного капитала ОАО «Росагролизинг». Предполагается, что «Росагролизинг» как головная организация будет заключать договоры с региональными лизинговыми компаниями (сублизингодатели), а те в свою очередь предоставлять машиностроительную продукцию в лизинг сельскохозяйственным производителям и другим предприятиям АПК. Новая схема отличается от старой несколькими принципиальными моментами: во-первых, государственный лизинг становится платным. Лизингополучатели будут выплачивать лизингодателю процент, равный 1/3 от ставки Центробанка, то есть, как и в случае с сезонными кредитами, государство будет субсидировать часть процентной ставки. Во-вторых, маржа, взимаемая лизингодателем и сублизингодателем, ограничивается 1,5% (всего 3%), т.е. существенно снижается плата за услуги. Правда, учитываемая платность кредита, общая ставка по лизингу будет превышать ставку по старой схеме, но получать средства будет бюджет через «Росагролизинг», а не компании-посредники. В-третьих, расходование федеральных средств по областям будет увязываться не с какими-то нормативами (количество пашни или хозяйств в регионе), а с объемом средств, выделяемых региональным бюджетом. Финансирование лизинга будет осуществляться исходя из расчета 50 на 50%, т.е. на каждый региональный рубль будет выделен рубль из федерального бюджета. В-четвертых, участвовать в схеме в качестве сублизингодателя смогут любые частные региональные лизинговые компании, а не только бывшие отделения Росагроснаба. Особенностью новой схемы является также и то, что в лизинг будут предоставляться в основном комбайны и тракторы отечественного производства, что позволит Правительству сконцентрироваться на вопросах развития зернового рынка, поддерживаемого и другими мерами (в частности, сезонными интервенциями на зерновом рынке).

Правительство считает, что эта новая система способствует развитию частного лизинга, не отказываясь при этом от патерналистских функций государства, а также в большей мере отвечает рыночным условиям, сложившимся в АПК в последние годы. По мнению авторов этой работы, новый порядок лизинга действительно имеет некоторые преимущества по сравнению с предшествующими схемами. Среди этих преимуществ — более широкое участие частного сектора и более высокая конкуренция на районном уровне, финансирование части расходов за счет регионов и др. Однако, поскольку ожидается, что «Росагролизинг» будет действовать как собственно лизинговая компания, а также как агент государства (администратор программы), в такой двойственности функций изначально заложена возможность конфликта интересов.

## **Финансирование лизинга**

Федеральное правительство является крупнейшим источником финансирования лизинговых сделок, предоставляемого с помощью описанного выше механизма. Однако региональные бюджеты и частные инвестиции также вносят значительный вклад в этот процесс (табл. 4.2). Следует, однако, отметить, что частично региональное финансирование обеспечивается косвенным образом за счет средств федерального бюджета.

Средства, выделяемые из федерального бюджета Лизинговому фонду, в реальном выражении со временем значительно уменьшились, хотя соотношение выделенных и запланированных средств увеличивалось. Как ясно видно из таблицы 4.3, Росагроснаб является практически единственным получателем финансирования из Лизингового фонда. С 1998 г. не проводилось аукционов на право доступа к выделенным из бюджета средствам на цели лизинга.

**Таблица 4.2. Инвестиционные средства на цели лизинга (1999)**

	Сумма (млн руб.)	В % от общей суммы
Частные инвестиции		
(в том числе прямые иностранные инвестиции)	1 831	32
Средства региональных бюджетов	1 603	28
Средства федерального бюджета	2 280	40
Всего	5 714	100

Источник: Данные МСХ.

**Таблица 4.3. Средства федерального бюджета, выделенные в 1994–2001 гг. на формирование лизингового фонда, по состоянию на 20.09.2001 (млн руб.)**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Всего
Предусматривалось выделить									
из бюджета	1000,0	1351,0	2700,0	2400,0	2000,0	2280,0	2575****	5000	19306
Выделено, всего	1053,6*	1080,6**	1928,9	736,6	1007,0	2280,0***	2575****	500	11161,7
Профинансировано, %	105	80	71	31	50	100	100	10	58
В т.ч. на продукцию									
машиностроения	1053,6	1065,6	1828,9	712,6	971,0	2200,0	2475	500	10806,7
на племскот, всего	0,0	15,0	100,0	24,0	36,0	80,0	100		355,0
Из них:									207,0
Росплемобъединению	0,0	15,0	100,0	17,0	11,0	29,0	35		148,0
Агроплемсоюзу	0,0	0,0	0,0	7,0	25,0	51,0	65		

\* В том числе 850 млн руб. по постановлению Правительства Российской Федерации № 686 от 16.06.94.

\*\* В том числе 351 млн руб. за счет возврата выделенных средств.

\*\*\* В том числе 1655 млн руб., выделенных для сельского хозяйства за счет дополнительных доходов федерального бюджета.

\*\*\*\* В том числе 1500 млн руб. на закупку техники в Республике Беларусь, 25 млн руб. на закупку племскота и 550 млн руб. на погашение кредита за комбайны для Саратовской области за счет дополнительных доходов.

Примечание: Кроме того, в 2001 г. на лизинг направлены 49,27 млн руб. в соответствии с Законом о бюджете на 2000 г. как остатки средств на счетах компаний на 01.01.00.

Приблизительно половина лизингополучателей не выполняет своих обязательств. Таким образом, задолженность перед Лизинговым фондом постоянно возрастает, и в 2000 г. она достигла 1,76 млрд руб. (табл. 4.4).

**Таблица 4.4. Возврат средств федеральному Лизинговому фонду: 1994–2000 гг., млн руб. по состоянию на 16 октября 2000 г.**

Год	План возврата по отчет. году, млн руб.	Задолженность за пред. годы, млн руб.	План возврата с учетом задолженности, млн руб.	Факт. возврат за соответствующий год, млн руб.	Факт. возврат к плану возврата за соответствующий год, % [5:2]	Факт. возврат к плану с учетом задолженности, % [5:4]
1994	123,9	-	123,9	56,3	45,4	45,4
1995	255,0	67,7	322,7	150,3	58,9	46,6
1996	205,3	172,4	377,7	195,3	95,1	51,7
1997	485,0	182,4	667,4	340,6	70,2	51,0
1998	226,0	326,8	552,8	271,7	120,2	49,1
1999	1488,0	281,1	1769,1	611,7	41,1	34,6
2000	1760,1	1157,4	2917,5	1175,8	66,8	40,3
Итого	4543,3	1741,6	-	2801,7	-	-

Средства, выделяемые из бюджета с тем, чтобы помочь сельскохозяйственным производителям купить сельскохозяйственную технику и молодняк скота, в 2001 г. были значительно увеличены. Основной федеральный бюджет предусматривает выделение 3 млрд руб. на финансирование таких закупок. Кроме того, 2,5 млрд руб. были выделены для этих целей за счет дополнительных доходов бюджета 2000 г. и еще 1,5 млрд руб. в рамках вышеуказанного финансирования было выделено для покупки сельскохозяйственной техники белорусского производства. Таким образом, общие расходы федерального бюджета в связи с лизингом в сельском хозяйстве достигли примерно 7 млрд руб.

Вопрос о том, как следует использовать средства, выделенные на 2001 г., являлся предметом горячих дискуссий; некоторые предложения предусматривали допуск любой частной лизинговой компании к участию в тендере на получение субсидированных средств, что создало бы более конкурентную рыночную систему в данной сфере. К сожалению, в конце концов было решено направлять все средства через «Росагролизинг», дочернюю компании Россельхозбанка; частные лизинговые компании активно выступали против такого решения.

### **Рекомендации для федерального Правительства**

Не следует представлять интересы каких-либо сторон, участвующих в лизинговых сделках, будь то в форме предоставления государственных гарантий иностранным поставщикам и производителям сельскохозяйственной техники и оборудования или в форме лизинговых операций со скотом, за исключением случаев, когда такие гарантии носят частичный характер и рассчитаны на конкретный период с постепенным отказом от таковых (как описано в подразделе «Рекомендации» раздела 1 настоящей главы). Лизинговые сделки представляют собой коммерческое (частное) финансирование, которое должно осуществляться исключительно частными компаниями и лицами. В то же время правительство (возможно, с помощью Всемирного банка или иных доноров) может предоставлять гарантии против политических рисков в целях привлечения инвесторов.

Не следует осуществлять административное распределение лизинговых ресурсов (распределение лизинговых квот между регионами; определение региональными администрациями сублизингодателей). Прямые субсидии (предпочтительнее в отношении покупной цены, а не процентной ставки), которыми может воспользоваться любой, кто готов обеспечить остальную часть необходимого финансирования, представляют собой лучший и в большей мере рыночный способ распределения ресурсов. Субсидии позволят хозяйствам проголосовать непосредственно рублем за ту технику, которую они хотят использовать, и за то, на каких условиях они хотят это делать. Субсидированные средства не должны направляться через одну компанию, как это делается сейчас через «Росагролизинг». Внесение взятых лизинговых средств в уставный капитал «Росагролизинга» (равно как и любой другой монопольной структуры) представляется неоправданным, поскольку изначально создает неравные рыночные условия функционирования лизингового рынка.

Одним из путей разрушения монополии одной или нескольких компаний на рынке лизинговых услуг может быть предоставление потенциального финансирования из местных источников и за счет государственного бюджета большему числу лизингодателей и для всех видов лизинговых операций, что будет тем самым содействовать конкуренции и участию производителей сельскохозяйственной техники в так называемом «торговом лизинге».

Следует содействовать постепенному вытеснению бартера в качестве формы лизинговых платежей путем обеспечения большей прозрачности таких сделок и тем самым устранения возможностей использовать таковые в качестве средства уклонения от налогов. Это можно обеспечить путем большей прозрачности финансовой отчетности лизинговых компаний и стандартизации финансовой информации, что позволит беспрепятственно оценивать финансовое положение любой компании. Для того чтобы не допустить превращения в квазиторговые компании и для того чтобы снизить расходы, лизингодатели должны передать осуществление бартерных операций специализированным торговым компаниям или производителям продовольственных товаров.

Следует содействовать созданию вторичного рынка сельскохозяйственной техники и оборудования. Лизинговым компаниям необходимо иметь развитую цепочку обслуживания и купли-продажи возвращенного и истребованного у лизингополучателей оборудования. Необходимо разработать систему ценовой информации и систему обслуживания и ремонта оборудования. Следует пересмотреть За-

кон «О лизинге», в особенности в связи с использованием бюджетных средств, конфискацией объектов лизинга и взысканием лизинговых платежей.

Следует принять нейтральную политику в отношении импортируемой техники. Отечественная техника в целом является значительно менее эффективной, чем импортируемая, но она также значительно дешевле последней. Российские хозяйства должны иметь возможность пользоваться технологическими преимуществами импортируемой техники, и выбор такой техники не должен быть сопряжен с какими-либо санкциями (в виде высоких импортных тарифов). При этом, однако, международным фирмам не должны предоставляться льготные условия для заключения договоров с Правительством. Обеспечение справедливой конкурентной среды для всех позволит каждому хозяйству принимать целесообразные для него решения, учитывающие его собственные затраты в сопоставлении с эффективностью техники.

### **Рекомендации для лизинговых фирм**

Следует диверсифицировать свою деятельность и заниматься не только финансовым лизингом, но и операциями по продаже и обратной передаче в аренду, или «возвратным лизингом» (когда какое-либо лицо выступает одновременно и лизингодателем, и лизингополучателем), а также операционным лизингом (когда нет перехода права собственности на предмет лизинга), в частности лизинговыми операциями, связанными со сбором урожая и носящими краткосрочный характер.

Следует расширить спектр дополнительных услуг, оказываемых до и после истечения гарантийного срока, а также создать более гибкую систему услуг по сублизингу.

## **III. Система складских свидетельств**

Складские свидетельства (расписки) (СС) представляют собой обращаемые инструменты, которые могут быть использованы так же, как и товары, которые находятся на хранении и предоставлены в качестве залога (обеспечения). Эти инструменты широко используются в странах с развитой рыночной экономикой и обеспечивают ликвидность для производителей, торговых компаний и предприятий по переработке нескоропортящихся товаров. Система СС также развивается в нескольких странах Центральной и Восточной Европы, хотя это происходит медленнее, чем ожидалось.

В рамках недавнего исследования<sup>8</sup>, целью которого была оценка потенциала системы СС в России, было выявлено, что для целей выдачи СС в России могут использоваться существующие хранилища общей емкостью примерно 20 млн тонн, что означает, что стоимость потенциального залогового обеспечения может составить 2 млрд долл. США. Если эта система будет реализована, то это позволит увеличить ликвидность примерно на столько же, на сколько ее должна увеличить самая крупная федеральная программа кредитования. Очевидно, что хорошо работающая система СС могла бы внести значительный вклад в ослабление кредитных ограничений в сельском хозяйстве. Последние тенденции в этой области носят благоприятный характер, хотя предстоит преодолеть еще ряд препятствий, мешающих широкомасштабному использованию СС. Некоторые из этих препятствий связаны с общими проблемами системы и каналов сбыта зерна (см. главу 1) и кредитных рынков, в то время как ряд других препятствий связан с проблемами, специфическими именно для данного рынка.

### **Современное состояние**

В России в качестве ликвидных обращающихся инструментов СС не используются, широкое распространение здесь получили «квасискладские свидетельства», с помощью которых запасы используются в качестве залогового обеспечения в рамках разнообразных сделок. Такие инструменты обычно используются в рамках предэкспортных сделок с зерном и семенами масличных культур, а также предимпортных сделок со стандартными товарами, прошедшими переработку (мясопродукты, сухое молоко, табак, растительное масло, напитки) и — в меньшей степени — с зерном. Это обычно предполагает тот или иной вид складской проверки (осуществляемой международным инспектором, таким как SGS,

<sup>8</sup> D. Rylko, S. Matthies, B. Zimble, E. Zharikova. «Using Warehouse Receipts as a Financing Instrument for the Russian Agribusiness Sector» (Использование складских свидетельств в качестве инструмента финансирования российского агропромышленного производства), М., 2000 (ЕБРР, ФАО, АМР США).

или залоговым департаментом банка), выдачу банку квази-СС, оформляемых инспектором (который принимает на себя ответственность за утрату или порчу товаров), страхование в отношении неполитических рисков, а также — в конечном счете — погашение СС в момент передачи товаров и выплаты кредитов. Одним из результатов кризиса 1998 г. и девальвации рубля стали значительное обесценение стоимости запасов товаров и последующие крупные убытки, понесенные участниками этих схем. Это привело к практическому замораживанию программ на какой-то период, но уже в 1999–2000 гг. многие из таких программ стали вновь использоваться. Одна из положительных черт возникающих схем состоит в том, что в них более активно, чем ранее, участвуют российские банки. Это обусловлено тем, что банки испытывают потребность в более масштабном кредитовании реального сектора, так как рынок государственных облигаций стал менее для них привлекательным.

В рамках внутренних сделок в агропромышленном комплексе переданные на хранение товары также нередко используются в качестве залогового обеспечения. В ходе одной пилотной схемы, которую компания «Cargill» реализовала под эгидой АМР США, использовались достаточно сложные процедуры и опробовалось несколько вариантов системы кредитов, залоговым обеспечением которых служили переданные на хранение товары. Хотя на второй год реализации данной схемы в ней приняло участие много заинтересованных лиц, схема потерпела крах из-за кризиса 1998 г., а также из-за того, что ее правовой статус был неясен в силу отсутствия соответствующих законодательных актов. Другие пилотные схемы реализуются или подготавливаются к реализации в настоящее время Общим товарным фондом (Common Fund for Commodities) и Министерством сельского хозяйства США.

Большинство тех, кто внутри страны пользуется кредитными договорами, обеспечением которых являются переданные на хранение товары, используют менее сложные процедуры, не связанные с привлечением складских инспекторов и не требующие применения специальных гарантийных процедур в отношении складов. Банки обычно используют своих собственных инспекторов из залоговых департаментов для осуществления проверки склада на месте; в случае невыплаты кредитов банки могут разместить охрану в помещении склада, чтобы предотвратить исчезновение заложенных товаров. Банки могут также потребовать предоставления личного имущества в качестве дополнительного обеспечения, помимо товаров, переданных на хранение. До кризиса 1998 г. банки в особенности были склонны требовать предоставления чрезвычайно значительного залогового обеспечения, за исключением случаев, когда кредиты обеспечивались посредством гарантий правительства. Предоставление кредитов часто основывалось на личных или политических связях. Большая часть таких сделок предусматривала использование складской квитанции о приемке товаров (форма 13), унаследованной от советских времен, которая не подлежала передаче и которая могла стать объектом манипуляций или мошенничества. Такие методы работы, непрозрачные и сопряженные с высокими издержками, не способствовали развитию рынка обеспеченных сделок. Тем не менее тот факт, что такие обеспеченные кредиты были относительно широко распространены, несмотря на все несовершенства рынка, указывает на значительный потенциал рынка СС.

## **Вопросы политики**

На развитие системы СС оказывает влияние политика двух основных типов: общая политика в отношении рынка зерна и сама по себе нормативно-правовая база, регулирующая систему СС. Что касается политики первого типа, то прямое участие правительства на рынке зерна, осуществляемое путем закупок, каждый год носит все менее масштабный характер, и в 1999 г. доля этих закупок сократилась до рекордно низкой величины в 18%. ГУП «Государственное агентство по регулированию продовольственного рынка» в принципе является организацией, призванной осуществлять вмешательство со стороны правительства, но оно не ведет активной деятельности из-за отсутствия средств. Тем не менее Министерство сельского хозяйства выступает с предложениями, касающимися возобновления широкомасштабных закупок со стороны федерального правительства и, в частности, стабилизации рынка с целью снижения колебаний цен сезонного характера и между сбором урожаев. Правительство также пыталось влиять на цены и наличие товаров на отечественном рынке путем торговой политики (например, посредством введения 10%-го экспортного налога на семена подсолнечника в начале 1999 г.; постоянного внесения изменений в регулирование импортных поставок сахара). Отмечают, что непредсказуемость результатов любых попыток получить возмещение НДС по экспортным поставкам также способствует общей неопределенности, касающейся рынка зерна и семян масличных культур.

На областном уровне ситуация хуже. Хотя это запрещено федеральным законодательством, органы власти областей (а в последнее время даже и некоторые районные органы власти) нередко препятствуют экспортным поставкам продовольствия, в особенности поставкам зерна и семян масличных культур. За 1999/2000 сбытовой год, как сообщалось, 27 из 89 субъектов РФ устанавливали те или иные административные ограничения в отношении поставок продовольствия за пределы региона. Эти ограничения вводились таким образом, что федеральное правительство было не в состоянии их устранить: соответствующие механизмы реализуются быстро, носят временный характер (чтобы федеральное правительство не могло принять никаких мер до того, как будет получен искомый эффект), являются непрямыми (жесткие требования регистрации или фитосанитарные требования) или неофициальными (инструкции местным органам правопорядка или начальникам железнодорожных станций о прекращении перевозок зерна). Такие ограничения также нередко устанавливаются в связи с региональными сделками по предоставлению товарных кредитов; например, устанавливается запрет на осуществление экспортных поставок до выплаты товарных кредитов. Хотя такие ограничения не являются для данного сектора непреодолимым препятствием в осуществлении коммерческой деятельности, они тем не менее мешают установлению рыночных цен. Президент Путин отметил, что он будет препятствовать таким попыткам региональных органов власти, и он действительно принял соответствующие меры по меньшей мере в одном случае (в Воронежской области). Региональные органы власти также нередко прибегают к регулированию цен на продовольственные товары или торговых наценок по таким товарам.

Наконец, на российский рынок зерна оказали влияние значительные поставки продовольственной помощи (см. главу 2). Помимо других разрушительных последствий для рынка, такие поставки увеличили предложение и тем самым снизили цены в ущерб производителям и владельцам запасов. Кроме того, в качестве условия предоставления помощи правительство должно было установить запрет в отношении экспорта, который помешал торговым компаниям использовать новые ниши на иностранных рынках. Последний такой запрет на экспорт пшеничной муки истек только 30 сентября 2000 г.

Такая политика правительства подрывает жизнеспособность системы СС в силу двух причин. Во-первых, в той мере, в какой с помощью рассматриваемой политики удастся уменьшить колебания цен, снижается и спрос на емкости хранения. Товар обычно хранят в расчете на то, что его цена увеличится настолько, чтобы это позволило перекрыть издержки хранения, в том числе неявные издержки по его финансированию<sup>9</sup>. Разумеется, в любом случае будет существовать некоторый спрос на емкости хранения, связанные с перевозкой товаров, краткосрочным их хранением, осуществляющимся перерабатывающими предприятиями, и т.д. Однако чем меньше — предположительно — будет прирост цен, тем ниже будет спрос на хранилища. Во-вторых, большая неопределенность, связанная с интервенциями на рынке зерна, обуславливает более рискованный характер инвестиций в систему хранения (инвестиций как в хранилища, так и в запасы на складе) и, таким образом, служит дестимулирующим фактором. Сроки, масштаб и ценовая политика операций купли-продажи, осуществляемых правительством, редко определяются на основе прозрачных и предсказуемых критериев; чаще в основе их лежат краткосрочные политические соображения (то же самое можно сказать и о мерах торговой политики). В результате часто наносится ущерб частным инвесторам.

Для нормативно-правовой базы системы СС характерен ряд недостатков, хотя, как представляется, здесь в скором времени могут быть достигнуты некоторые успехи. В принципе залог запасов допускается в соответствии с частью I Гражданского кодекса Российской Федерации (с момента его принятия в 1995 г.), и по сути форма 13 (складское свидетельство о приемке) использовалась в качестве основы залоговых инструментов (квазискладских свидетельств), о которых шла речь выше, в соответствии с Гражданским кодексом. Закон «О зерне», принятый в 1993 г., предусматривает создание системы залога зерна. Часть II Гражданского кодекса РФ, принятая в 1996 г., предусматривает ряд дополнительных законодательных норм, которые могут быть использованы применительно к СС, хотя эти нормы, как представляется, писались не в расчете на СС в том виде, в каком они используются в агропромышленном комплексе. В части II

<sup>9</sup> Каждый рубль, инвестированный в зерно на складе, мог бы в противном случае быть положен на банковский депозит, приносящий проценты, или использован в иных инвестиционных целях. Для того чтобы зерно было выгодно хранить для последующей продажи, владелец, осуществляющий хранение, должен предполагать, что цена зерна увеличится на величину, превышающую его расходы на хранение плюс проценты, которые он мог бы получить на соответствующую сумму при альтернативном ее использовании. В ином случае владелец зерна просто незамедлительно продал бы его, а не стал бы хранить.

определяются три вида документов, которые могут выдаваться при передаче товаров для хранения на складе; предусматривается, что два вида таких документов (простые и двойные складские свидетельства) являются ценными бумагами и, следовательно, регулируются положениями Гражданского кодекса о ценных бумагах. Эти положения предусматривают, что ценные бумаги могут быть предъявительскими и могут передаваться, что тем самым обеспечивает правовую базу для системы СС. Однако принудительное обеспечение залоговых прав в соответствии с российским законодательством представляет собой длительную и обременительную процедуру, включающую судебное разбирательство и открытые торги. Кроме того, поскольку рассматриваемые положения Гражданского кодекса касаются не только СС, здесь существует несколько моментов, которые затрудняют их использование для данной цели. Все эти факторы в совокупности позволяют понять, почему Гражданский кодекс не стал основой для развития системы СС.

## **Рекомендации**

Проект закона об СС был принят Государственной Думой в апреле 2001 г., отклонен Советом Федерации в мае 2001 г. и в настоящее время направлен в Думу и рассматривается Согласительной комиссией; этот проект основывается на положениях Гражданского кодекса и призван обеспечить правовую базу, которая была бы более благоприятна для развития системы СС в агропромышленном комплексе. В исследовании ЕБРР / ФАО / АМР США (Рылько и др.) определены три основные области, в которых данный закон должен улучшить существующую правовую базу. Во-первых, закон должен предусматривать более простую процедуру перехода предмета залога в собственность кредитора при неисполнении заемщиком обязательств без вмешательства суда, если стороны заранее договорились об этом. Во-вторых, закон должен предусматривать, что СС должны выпускаться только лицензированными государственными складами (отвечающими минимальным стандартам в отношении их финансового положения и технических характеристик хранилищ), в то время как на другие склады вообще не должны распространяться требования в отношении лицензирования. Это поможет избежать проблемы, которая возникла в Болгарии, где все склады должны получать лицензию от зернового ведомства. Поклажедатели полагают, что, поскольку все склады являются лицензированными, они обеспечивают одинаковый уровень безопасности; в этой связи поклажедатели не хотят платить более высокую плату, взимаемую лицензированными государственными складами, которые на самом деле предлагают более высокий уровень обслуживания и надежности. Это помешало развитию системы СС в Болгарии. В-третьих, лицензированные государственные склады должны иметь возможность выдавать СС на товары, которыми они владеют и которые они просто хранят, что является стандартной практикой в других странах, где предприятия по переработке сельскохозяйственной продукции часто владеют складскими помещениями. В исследовании также содержится рекомендация, согласно которой закон должен уточнить ситуацию с налогом на добавленную стоимость (НДС) применительно к СС и ввести четкую норму, согласно которой каждая передача свидетельства не влекла бы за собой обложение налогом на добавленную стоимость.

## **IV. Кредитные кооперативы**

В странах с развитой рыночной экономикой процесс развития системы кредитных кооперативов начался с создания сети первичных организаций, основанных на индивидуальном членстве и имевших целью удовлетворение местных потребностей. Их рост привел к образованию региональных кредитных организаций, которые обслуживали потребности своих членов — кооперативов в кредитных и финансовых ресурсах. В ходе дальнейшей эволюции были созданы национальные кредитные кооперативные организации, в том числе крупные банки. Хотя первоначально они создавались в целях предоставления кредитов сельскохозяйственным производителям и в течение многих десятилетий выполняли именно эту роль, постепенно сельские кредитные кооперативы перестали предоставлять кредиты только сельскому хозяйству и превратились (в плане своего членства и видов осуществляемых сделок) в многоцелевые кредитные организации, обслуживающие предприятия агропромышленного комплекса и в некоторых случаях других секторов экономики не только в своей собственной стране, но также и за рубежом.

В 1990 г. кооперативные кредитные организации возродились в странах с переходной экономикой в Восточной и Центральной Европе и в странах СНГ. Этот процесс по-прежнему находится на первоначальном этапе, и его отличительной чертой является активное участие международных государств-

венных и негосударственных организаций (а во многих случаях именно по инициативе последних и создавались такие кооперативные кредитные организации).

По данным Госкомстата, в 1999 г. в России было зарегистрировано свыше 300 кредитных кооперативов различного вида. Многие из них первоначально были созданы в качестве потребительских фондов взаимопомощи (кредитных союзов) в городах, хотя некоторые с момента своего создания стали вести деятельность и на селе, а некоторые с самого начала создавались в сельской местности. Однако в большинстве случаев основное место в деятельности таких кооперативов занимают кредиты потребителям. По неофициальным данным, к концу 1999 г. существовало около 60 сельских кредитных кооперативов, действовавших в 20 регионах (по сравнению с 17 кооперативами в шести регионах всего лишь двумя годами ранее — в 1997 г.). В августе 1997 г. такие кооперативы были объединены в рамках межрегионального Союза сельских кредитных кооперативов (ССКК).

В настоящее время членами ССКК являются 120 сельских кредитных кооперативов из 32 регионов России с общим числом пайщиков более 7000 человек. Кредитные кооперативы созданы в Волгоградской, Саратовской, Ростовской, Томской, Ленинградской, Пермской, Вологодской, Ярославской, Московской, Калужской, Тульской, Смоленской, Нижегородской, Ульяновской, Оренбургской, Пензенской, Псковской, Новгородской, Орловской, Воронежской, Читинской, Свердловской, Челябинской областях, республике Марий-Эл, Удмуртии, Чувашской республике, Красноярском крае, Хакасии, Северной Осетии, Дагестане, Татарстане, Алтае.

Наиболее интенсивно кредитные кооперативы развиваются в Волгоградской области. На них приходится 48% всех кредитных кооперативов, 51% зарегистрированных членов кооперативов и 64% общего объема ссуд (табл. 4.5).

**Таблица 4.5. Динамика основных показателей деятельности сельских кредитных потребительских кооперативов Волгоградской области: 1996–2001 гг.**

	1996	1997	1998	1999	2000	За полгода 2001 г.
Количество СКПК	6	7	19	26	31	37
Количество членов СКПК	102	369	701	1602	4007	5313
Количество выданных займов, за год	38	349	626	1831	3775	2271
Объем выданных займов, тыс. руб.	317	2222	5585	15173	54234	53295
Объем сберегательных взносов, тыс. руб.	350	2769	4510	8165	14101	14213
Объем привлеченных средств в СКПК, тыс. руб. за год (кроме сберегательных взносов)	-	-	100	3387	29388	30459

Источником средств на начальной стадии формирования кредитного кооператива служат паевые взносы членов кооператива. Позже стабильно работающие кооперативы могут привлекать внешние средства, такие как займы коммерческих банков, донорские взносы и кредиты, личные сбережения населения. В некоторых случаях местные отделения принимают депозиты и выдают ссуды, в то время как соответствующая региональная организация, к которой они относятся, старается привлекать внешние ресурсы. Именно так организованы кредитные кооперативы в Волгоградской области, и аналогичная система в настоящее время создается в Саратове.

Самым крупным спонсором сельских кредитных кооперативов выступила Российско-Американская программа поддержки сельской кредитной кооперации, на средства которой был создан Фонд развития сельской кредитной кооперации (ФРСКК). В настоящее время ФРСКК аккредитованы для участия в программе 34 сельских кредитных кооператива. С начала реализации Программы предоставлена финансовая поддержка в форме займов 32 кооперативам из 14 регионов страны на сумму свыше 117 млн руб.; 70% бенефициариев программы — крестьянские (фермерские) хозяйства.

К сожалению, до сих пор на правительственном уровне не принято решение о направлении средств на субсидирование ставки коммерческих кредитов сельскохозяйственным товаропроизводителям через кредитные кооперативы.

Из общей суммы кредитов, предоставленных кооперативами в 1998 г., на долю сельскохозяйственных (коммерческих) производителей пришлось в среднем 56% (в Волгоградской области — 77%).

Чаще всего ссуды являются краткосрочными и выдаются на срок до трех месяцев. На них приходится 74% общего числа ссуд и 73% общего объема ссуд. Применительно к ссудам на срок до шести месяцев эти показатели, соответственно, составляют 19% и 18%. В среднем процентная ставка по ссудам, предоставленным кооперативами в 1998 г., составляла 33% годовых. Доля ссуд, погашенных своевременно, приближалась к 97% (в 1997 г. — к 99%).

По данным опроса 15 сельских кредитных кооперативов в семи областях, проведенного в 1999 г., большинство их были созданы совсем недавно; 79% таких кооперативов начали работать только в 1998 и 1999 г. Численность участников таких кооперативов варьирует от 7 до 222, при этом средняя численность участников составляет 63. В среднем 32% участников являются юридическими лицами, однако этот показатель в некоторых кооперативах варьирует от 10 до 100%. Обычно среди учредителей сельских кредитных кооперативов преобладают юридические лица (обычно крестьянские хозяйства). Однако постепенно, если деятельность кооператива является успешной, он становится привлекательным для более широких слоев сельского населения (в основном для собственников личных подсобных хозяйств и садовых участков), и в составе членов кооператива начинают преобладать физические лица.

По мере того как круг членов кооператива становится все более широким, в него нередко входят местные предприятия, в том числе иногда те, которые лишь косвенным образом связаны с сельскохозяйственным производством (предприятия, занимающиеся переработкой, торговлей, сбытом, обслуживанием, а также другие предприятия и организации). В самых крупных (и самых старых) кооперативах производители сельскохозяйственной продукции составляют всего лишь 45% членов. Пять из опрошенных кооперативов участвовали как в предоставлении ссуд, так и в приеме сбережений, а три кооператива осуществляли исключительно операции по кредитованию.

Средний размер паевого фонда кооператива составляет 41 тыс. руб., при этом размер такого капитала варьирует от 7 тыс. до 75 тыс. руб. Средняя стоимость имущества кооператива (наиболее репрезентативный показатель кредитного потенциала) составляет 187 тысяч рублей, причем эта величина варьирует от 10 тыс. до 569 тыс. руб.

В среднем в 1998 г. каждый кооператив предоставил 40 ссуд. Средний размер ссуд, предоставленных одним кооперативом, составлял 462 тыс. руб. (размер таких ссуд варьирует от 10 тыс. до 1740 тыс. руб.). Средней размер одной ссуды слегка превышает 11500 руб. и варьирует от 1000 до 53600 руб.

Процентная ставка по ссудам составляла от 30% до 72% годовых. Во всех кооперативах доля своевременно выплаченных ссуд приближалась к 100%.

### **Факторы, мешающие развитию кооперативов**

С принятием 7 августа 2001 г. Закона «О кредитных потребительских кооперативах граждан» кончилась длительная полоса непризнания кредитных кооперативов как особой формы кредитной организации. Однако нерешенным остался ряд проблем. Во-первых, открытым остается вопрос о членстве в кредитном кооперативе юридических лиц. Во-вторых, отсутствует система лицензирования кредитных кооперативов и государственный орган, ответственный за систему лицензирования и надзора. Закон носит чисто рамочный характер, и многие важные вопросы жизнедеятельности кредитных кооперативов находятся за этими рамками.

Хотя в некоторых областях, в том числе в Волгоградской, были приняты региональные законы, последние могут быть в любое время отменены посредством принятия новых федеральных законов и нормативных актов. Региональные отделения Центрального банка, налоговые и другие федеральные органы и ведомства могут изменить свое отношение к развитию системы сельских кредитных кооперативов. В частности, налоговый статус сельских кредитных кооперативов зависит от отношения к ним и уровня понимания местных (районных) налоговых органов, поскольку юридический статус сельских кредитных кооперативов остается нечетко определенным. Например, в соответствии с законом, принятым в Волгоградской области, они являются некоммерческими кредитными организациями, хотя федеральное законодательство не предусматривает такого понятия. В некоторых случаях они облагаются налогом на прибыль по аналогии с банковскими организациями, в то время как в других районах они должны уплачивать НДС.

Еще одной проблемой кредитных кооперативов является то, что эти организации не вполне интегрированы в общую финансовую систему. В результате одной из серьезных проблем является распределение кредитных ресурсов сельских кредитных кооперативов в так называемый мертвый сезон. Спрос на кредиты выше всего весной, летом и осенью. Зимой имеющиеся ресурсы сельских кредитных

кооперативов в действительности не используются, в то время как в «пиковый» сезон спрос превышает имеющиеся кредитные ресурсы. Поскольку такие кооперативы не могут беспрепятственно занимать средства у других финансовых организаций или, напротив, ссужать последним такие средства, сезонный характер работы представляет для них существенную проблему.

## Рекомендации

Хотя Правительство приняло Закон о кредитных потребительских кооперативах граждан, в него уже сейчас необходимо внести ряд поправок. Закон должен:

- не устанавливать жестких ограничений в отношении членства граждан (физических лиц) и юридических лиц — малых предприятий, а также ограничений в отношении целевого использования кредитов;
- позволять создавать и развивать кооперативы, начиная от простейших форм кооперации до более сложных форм, в частности до уровня кооперативных банков, предоставляющих своим членам полный спектр банковских услуг;
- распространять на эти кооперативы надзор со стороны обычных органов банковского контроля в случае, когда такие кооперативы начинают выполнять банковские функции, разрешая в то же время органам лицензирования и надзора устанавливать особые стандарты и нормы для кредитных кооперативов с учетом их статуса, отличного от статуса обычных банков.

Должны быть также введены поправки в банковское законодательство, что позволит включить кредитные кооперативные организации, существующие в форме потребительских кооперативов, в национальную финансово-кредитную систему. Кроме того, Правительство может подумать об образовании за счет государственных ассигнований гарантийного фонда, который мог бы использоваться для обеспечения доступа к финансовым ресурсам кредитных кооперативов, не имеющих достаточного залога. Целесообразно также включить сельские кредитные кооперативы в список кредитных организаций, которые могут участвовать в государственной программе субсидируемых кредитов для того, чтобы их заемщикам возмещались 2/3 процентной ставки.

## V. Сельскохозяйственное страхование

С 1969 по 1990 г. страхование имущества против стихийных бедствий было в Советском Союзе обязательным<sup>10</sup> и страховые выплаты субсидировались за счет средств федерального бюджета примерно на 57%. Около 90% требований о выплате страхового возмещения, оплаченных в рамках этой программы, были связаны с потерями урожая сельскохозяйственных культур. По недобору урожая выплачивалась полная компенсация, при этом недобор рассчитывался на основе средних показателей за предшествующие пять лет. С 1968 по 1990 г. страховые взносы колхозов и совхозов достигли 426 млрд руб.; а страховые выплаты составили 385 млрд руб.<sup>11</sup> Следовательно, Госстрах (подразделение Министерства финансов СССР) мог в то время работать с прибылью и не требовал от сельскохозяйственных производителей принятия мер по ограничению рисков.

В 1990 г. страхование стало добровольным, субсидии бюджета были практически прекращены, а страховые компании увеличили страховые взносы на 40–80%. В результате многие производители сельскохозяйственной продукции решили не оформлять договоры страхования.

В 1993 г. Правительство России вновь ввело сельскохозяйственное страхование, осуществляемое при государственной поддержке. Как планировалось, субсидия за счет средств бюджета должна была составлять до 50%. Однако выделенные из федерального бюджета средства для уплаты страховых взносов были недостаточными для того, чтобы обеспечить субсидии, достигающие предусмотренного уровня 50%. Начиная с 1999 г. компенсация по страховым взносам была зафиксирована на уровне 25%. Однако

<sup>10</sup> В 1968 г. обязательное страхование имущества было введено в колхозах (посевы, многолетние насаждения, скот и основные фонды). В 1979 г. эта практика была распространена и на совхозы.

<sup>11</sup> Семенов В., Казаков М. О страховании сельскохозяйственных товаропроизводителей, «Экономика сельскохозяйственных предприятий и предприятий пищевой промышленности», 2000, № 2.

действительный уровень субсидий был еще ниже. В результате только 5–11% всех производителей сельскохозяйственной продукции в 1993–1998 гг. страховали урожай сельскохозяйственных культур. Ситуация несколько изменилась после того, как Правительство России приняло Постановление № 1399 «О государственном регулировании страхования в сфере агропромышленного производства» (27 ноября 1998 г.). Это Постановление снова вводило 50%-ые субсидии за счет федерального бюджета. В 2000 г. в виде бюджетных субсидий по договорам сельскохозяйственного страхования было выделено 80 млн руб. В бюджете 2001 г. соответствующая сумма была увеличена до 230 млн руб. (в 2,9 раза). По сегодняшним оценкам, лишь около 10% общего объема продукции растениеводства страхуется по договорам страхования урожая сельскохозяйственных культур. Договоры страхования урожая сельскохозяйственных культур оформляются 16 страховыми компаниями в 23 регионах. Росгосстрах, ранее известный как Госстрах, и его отделения предоставляют такого рода страховые услуги лишь в незначительном масштабе. Росгосстрах — это единственная страховая компания в России со 100%-ым государственным капиталом. В 2001 г. Министерство финансов объявило о грядущей приватизации Росгосстраха.

С учетом неполного страхового покрытия недобор продукции растениеводства, вызванный природными бедствиями, редко компенсируется за счет официальных договоров страхования. Такой недобор обычно обуславливает политическое давление, результатом которого становятся выплаты компенсаций из бюджета в индивидуальном порядке в виде помощи при стихийных бедствиях или, еще чаще, в виде списания долга. В целях помощи сельскохозяйственным предприятиям, пострадавшим от засухи и других природных бедствий в 1999 г., разнообразная задолженность на сумму 3,5 млрд руб. была списана на основании распоряжения Правительства от 29 ноября 1999 г. Такого рода списания повторялись на протяжении всего периода с 1991 по 1999 г., а в декабре 2000 г. Дума выделила 3,4 млрд руб. для компенсации убытков сельского хозяйства от стихийных бедствий.

Первого ноября 2001 г. вышло Постановление Правительства Российской Федерации № 758 «О государственной поддержке страхования в сфере агропромышленного производства», которым утверждаются правила предоставления в 2001 г. субсидий за счет средств федерального бюджета на компенсацию части затрат сельскохозяйственных товаропроизводителей на страхование урожая сельскохозяйственных культур. Субсидии предоставляются сельскохозяйственным товаропроизводителям (юридическим лицам, КФХ) для финансирования 50% страхового взноса по договору страхования, заключенному ими со страховыми организациями. Страхование является добровольным. Для осуществления государственной политики создано Федеральное агентство по государственной поддержке страхования в сфере агропромышленного производства (Агентство). Данное агентство будет регулировать страховые взносы, взимаемые страховыми компаниями, и будет получать от каждой компании часть ее избыточного операционного дохода за каждый год (собранные страховые взносы за вычетом страховых выплат); эти деньги будут направляться в резервный фонд на покрытие непредвиденных убытков (эксцедента убытков). Кроме того, 5% страховых взносов от страхования урожая сельскохозяйственных культур должны будут направляться в федеральный резервный фонд сельскохозяйственного страхования для покрытия убытков от стихийных бедствий. Кроме того, предусматривается обязательное перестрахование. Для товаропроизводителей оформление страхования урожая сельскохозяйственных культур будет добровольным, и оно на 50% будет субсидироваться за счет средств федерального бюджета. Страхование должно покрывать 70% страховой стоимости. Эта стоимость будет рассчитываться ежегодно, исходя из размеров посевных площадей и урожайности за предыдущие пять лет. Также предполагается ввести систему региональных страховых компаний.

Субсидирование страховых взносов по страхованию урожая сельскохозяйственных культур может быть в какой-то мере оправданным, если это позволит правительству отклонять просьбы о помощи при стихийных бедствиях. Кроме того, сельскохозяйственное страхование делает данный сектор более привлекательным для кредиторов, поскольку уменьшает соответствующие финансовые риски. Однако целесообразно предпринять меры с тем, чтобы обеспечить надлежащую интеграцию сельскохозяйственного страхования в систему страхования в целом, а не полагаться на создание специальной системы. Фундаментальным принципом страхования является объединение рисков и их диверсификация. Чем больше диверсифицирован портфель страховой компании, тем менее вероятно, что какой-либо страховой случай потребует выплат, результатом которых станут проблемы ликвидности. Таким образом, страховые компании в оптимальном варианте должны диверсифицировать свою деятельность путем оформления многочисленных договоров в различных регионах и даже оформления договоров страхования различных типов. Разумеется, перестрахование или создание резервного фонда представ-

ляют собой другие возможные способы борьбы с потенциальными проблемами ликвидности в результате какого-либо страхового случая, однако эти механизмы являются дорогостоящими и необходимы тем меньше, чем выше диверсифицированность портфеля каждой страховой компании.

Кроме того, очень важно, чтобы созданная система предусматривала разумную основу для выплаты страхового возмещения. Одной из самых значительных проблем схем страхования урожая сельскохозяйственных культур во многих странах, в том числе в США, является то, что страховое возмещение выплачивается каждому фермеру, исходя из его индивидуальных убытков. При таком подходе те фермеры, чьи убытки больше, получают большую компенсацию. Это неверный подход, поскольку он подталкивает фермеров к тому, чтобы не проявлять должной заботливости в деле минимизации ущерба (например, ущерб можно минимизировать путем использования соответствующих методов обработки почвы или осуществления инвестиций для сохранения водных ресурсов в засушливые годы или возделывания культур, устойчивых к засухе). Это классическая проблема страхования, известная в данной области под названием «моральная угроза». Во избежание данной проблемы в сфере страхования урожая сельскохозяйственных культур лучше всего применять методы расчета страховых выплат, основанные на некоторых объективно проверяемых количественных оценках события, повлекшего за собой убытки, или на некоторых иных показателях, неподконтрольных конкретному фермеру. Выплаты, к примеру, могут осуществляться исходя из оценок града или недовыпавших осадков, т.е. разницы между действительным уровнем осадков в данном сезоне и неким минимальным уровнем осадков, необходимым для того, чтобы не допустить катастрофического падения урожайности. Каждому фермеру в данном районе будет выплачиваться одна и та же сумма в расчете на гектар за каждый миллиметр невыпавших осадков. Или же выплаты в расчете на гектар, причитающиеся каждому фермеру в достаточно большом районе, могут базироваться на «недоборе урожая» по всему району. Это не будет служить дестимулирующим фактором, мешающим хозяйствам осуществлять инвестиции с целью минимизации потерь. Всемирный банк оказывает техническую помощь по организации аналогичных схем страхования урожая сельскохозяйственных культур в нескольких странах. В ряде других стран Всемирный банк поддерживает программы страхования с использованием лучших методов работы, что предполагает использование резервов в связи с непредвиденными рисками; за счет таких резервов производится перестрахование части риска, покрываемого за счет национальных страховых фондов.

## **Рекомендации**

Следует жестко увязывать любые схемы страховых субсидий с обязательством не предоставлять ни застрахованным, ни незастрахованным лицам так называемую помощь при стихийных бедствиях. Если потенциальные покупатели страховок будут рассчитывать на такую помощь, то это помешает развитию рынка страхования.

Следует избегать создания новых специализированных структур, результатом которого стало бы обособление компаний по страхованию урожая сельскохозяйственных культур от остальной части страховой отрасли; вместо этого необходимо создать простую структуру по управлению субсидиями. Будучи некоммерческой организацией, такая структура не должна финансироваться за счет взносов сельскохозяйственного страхования.

Следует предлагать страховые субсидии только в том случае, когда они базируются на рациональных принципах, с тем, чтобы минимизировать «моральную угрозу», как то описано выше.

Нецелесообразно создавать федеральный сельскохозяйственный страховой резерв (путем направления в него 5% общей суммы сельскохозяйственных страховых взносов), который предоставляет финансирование страховым компаниям для оказания ими поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям при крайне неблагоприятных погодных условиях. Если такой резерв и необходим, то его должны создавать страховые компании на базе рыночных механизмов. В противном случае такие обязательные 5%-ые платежи будут представлять собой дополнительный налог, что прямо противоречит налоговому законодательству.

Законодательная база сельскохозяйственного страхования должна полностью соответствовать Гражданскому кодексу РФ, а также общим нормам страхового и налогового законодательства. Следовательно, обязательное участие в схемах страхования (включая страхование от стихийных бедствий), обязательное финансирование федерального агентства по страхованию агропромышленного производства и обязательная передача части взносов в федеральный резервный фонд сельскохозяйственного страхования должны быть отменены.

## Глава 5

# Изменения в сельской жизни: необходимость эффективной стратегии сельского развития

*Чаба Чаки и Вера Матусевич*

Коллективизация и длительный период социализма в России привели к полной трансформации жизни и хозяйственных укладов на селе. В этот период произошло «поглощение» всех аспектов сельской жизни крупными сельскохозяйственными предприятиями, которые заняли господствующее положение в экономических и социальных структурах сельских районов. В последнее десятилетие проблемы переходного периода в сочетании с ухудшением экономического положения крупных сельскохозяйственных предприятий сильно сказываются на состоянии сельских территорий и качестве жизни их жителей. Обострившиеся социальные проблемы российского села являются важными составляющими сегодняшних дебатов о будущем аграрной реформы. Сейчас выясняется, что сохранившиеся элементы бывших колхозных/совхозных структур не в состоянии должным образом удовлетворять потребности сельского населения, и становится все более очевидной необходимость в новом подходе к решению социальных проблем села и развитию сельской местности. Об этом говорят и такие ведущие российские специалисты, как А. В. Петриков<sup>1</sup>.

### **Обострение социальных проблем — обеднение населения**

Колхозно-совхозная система, получавшая значительную поддержку в виде субсидий и бюджетных трансфертов, надежно обеспечивала занятость и условия для простой, но приемлемой жизни большинству сельских жителей. Ухудшение финансового состояния крупных хозяйств и отсутствие настоящих экономических преобразований на селе привели к снижению жизненного уровня и обострению экономических проблем значительной части сельского населения.

Начиная с 1991 г., в сельские районы России стало переселяться все больше жителей соседних стран СНГ. Однако с 1996 г. общий показатель демографического роста на селе является отрицательной величиной (табл. 5.1), что обусловлено как снижением миграции в сельскую местность во второй половине 1990-х годов (в 1995 г. миграционный прирост населения составил 96,32 тыс. чел., в 2000 г. — всего 4,8 тыс.), так и превышением смертности над рождаемостью. Коэффициент смертности сельского населения возрос с 13% в 1990 г. до 17% в 2000 г., коэффициент рождаемости, наоборот, снизился с 15,5 до 9,8%. Особенно высока смертность среди мужчин. Причиной столь низкой рождаемости являются экономические тяготы и снижение репродуктивных способностей населения в связи с повышенной распространенностью инфекционных заболеваний и алкоголизма.

---

<sup>1</sup> См., например, Никоновские чтения — 2000: Рыночная трансформация сельского хозяйства.

**Таблица 5.1. Постоянное сельское население и его распределение по полу и возрасту: 1991–2001 гг.**

	1991	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Постоянное сельское население							
в миллионах	38,8	39,9	39,8	39,6	39,5	39,5	39,2
в % от общей численности	26,2	27,1	27,0	27,0	27,0	27,1	27,7
Возрастные группы (%)							
0–15 лет	26,5	25,3	24,9	24,4	23,7	23,0	22,2
16–59 лет	50,9	51,4	51,7	52,2	53,1	54,1	55,4
60 лет и старше	22,6	23,3	23,4	23,4	23,2	22,9	22,4
Пол (%)							
Мужчины	47,2	47,4	47,5	47,5	47,6	47,6	47,7
Женщины	52,8	52,6	52,5	52,5	52,4	52,4	52,3

*Источник:* Статистический ежегодник. «Сельское хозяйство России», Госкомстат, 2000 г., с. 17; Агропромышленный комплекс России, 2001. Госкомстат, с. 10.

Структура населения сельских территорий постепенно меняется. Сейчас на селе меньше молодежи. В случае сохранения такой тенденции на более длительный срок преобладание пожилых людей и людей, страдающих алкоголизмом, пагубно скажется на самой возможности оздоровления и роста сельской экономики.

Происходит сокращение числа сельских населенных пунктов. Согласно данным переписи 1959 г., в России тогда было 294 059 сельских поселений, а перепись 1989 г. показала, что их количество сократилось до 152 922. В большинстве сельских населенных пунктов, учтенных в переписи 1989 г. (95 тыс. поселений), проживало менее чем 100 человек (общая численность в таких поселениях — 26 млн человек); в 40 тыс. населенных пунктах — по 101–500 человек (всего 9,7 млн человек), а большинство сельского населения (26,7 млн человек) проживало в населенных пунктах с населением более 500 человек (примерно 20 тыс. поселений). Такие крупные населенные пункты со временем претерпели наименьшие изменения, в то время как от небольших сел и деревень за период с 1959 по 1989 г. осталось меньше половины.

Согласно официальной статистике за 2000 г., по уровню денежных доходов 65,1% сельского населения находилось за чертой бедности (табл. 5.2), что намного превышает процент бедного населения в городах. Хотя основная часть бедного населения России проживает в городах, на селе процент бедных выше, чем в городе, поскольку у сельских жителей доходы, как правило, ниже, а число иждивенцев в расчете на одну семью больше, чем у горожан.

**Таблица 5.2. Уровень бедности на селе и в городе: 1997–2000 гг.**

	1997		1998		1999		2000	
	Село	Город	Село	Город	Село	Город	Село	Город
Доля жителей с денежным доходом на душу населения ниже прожиточного минимума*, %	59,7	36,6	65,0	41,7	73,1	54,3	65,1	43,5
Из них в 2 и более раза	31,2	10,6	34,9	13,6	42,9	21,3	33,1	13,4
Доля населения со среднедушевыми располагаемыми ресурсами (денежный доход + «натуральный» доход + кредиты + расходование сбережений) ниже прожиточного минимума, %	41,1	28,8	46,7	34,6	56,8	47,7	48,1	37,0
Из них в 2 и более раза	13,4	5,8	14,7	8,0	22,2	14,9	15,1	8,5

*Источник:* Статистические ежегодники «Доходы, расходы и потребление домашних хозяйств» за 1997, 1998, 1999 и 2000 гг. Госкомстат.

\* Величина прожиточного минимума в месяц составляла: в 1997 г. — 411,2 тыс. руб. (деноминированных), в 1998 г. — 493,3 руб., в 1999 г. — 907,8 руб., в 2000 г. — 1210 руб.

Есть данные, свидетельствующие о том, что в переходный период произошло увеличение разрыва между селом и городом по показателю валового дохода на душу населения. По данным Л. Бондаренко<sup>2</sup>, соотношение между «городским» и «сельским» доходами в расчете на одного члена домохозяйств в 1990 г. составляло 114,9%; в 1998 г. эта цифра увеличилась до 143,3%. В 1999 г. — она немного уменьшилась до 141,8%, в 2000 г. снова возросла до 150,6%. Одна из характерных черт социально-экономического положения России — высокая степень дифференциации доходов населения, наблюдаемая как в городе, так и в селе. Причем дифференциация по денежным доходам в сельской местности выше, чем в городе, по валовым доходам и располагаемым ресурсам — ниже (табл. 5.3). Следует также отметить, что начиная с 1998 г. показатели социального расслоения на селе несколько снижаются, в городе же в 1999 г. по сравнению с 1998 г. они увеличились, а в 2000 г. по сравнению с 1999 г. остались неизменными.

**Таблица 5.3. Дифференциация доходов сельского и городского населения: 1998–2000 гг., в среднем на одного члена домохозяйства**

	1998			1999			2000		
	Село	Город	Село, в % к городу	Село	Город	Село, в % к городу	Село	Город	Село, в % к городу
<i>Денежный доход</i>									
В первой децильной группе населения	90,2	189,6	47,5	150,1	286,1	52,5	212,7	402,9	58,8
В десятой децильной группе	1050,9	1880,6	55,9	1727,0	2972,6	58,1	2225,3	4175,8	53,3
Коэффициент дифференциации	11,7	9,9	1,18	11,5	10,4	1,11	10,5	10,4	1,01
<i>Валовой доход</i>									
В первой децильной группе населения	152,7	213,4	71,6	243,8	321,8	75,7	324,6	450,4	72,1
В десятой децильной группе	1491,9	2028,0	73,6	2133,0	3128,4	68,2	2690,4	4361,1	61,7
Коэффициент дифференциации	9,8	9,5	1,03	8,7	9,7	0,90	8,3	9,7	0,86
<i>Располагаемые ресурсы</i>									
В первой децильной группе населения	157,1	222,1	70,7	248,4	331,6	79,9	390,4	460,8	74,9
В десятой децильной группе	1559,9	2195,6	71,0	2241,2	3349,2	66,9	2849,5	4786,9	66,9
Коэффициент дифференциации	9,9	9,9	1,0	9,0	10,1	0,89	9,0	10,1	0,89

После финансового кризиса 1998 г. эксперты по вопросам сельского хозяйства указывали на множество «открывающихся возможностей» для отечественных производителей сельхозпродукции и прогнозировали значительный рост в отрасли. Некоторый рост действительно наблюдался, но только к 2000 г. это привело к некоторому росту доходов сельских семей. Уровень бедности сельских жителей в 2000 г. по сравнению с 1999 г. снизился, но был большим, чем в докризисном 1997 г. (табл. 5.2).

Причины повышения уровня бедности на селе коренятся в экономическом развале крупных сельскохозяйственных предприятий. В большинстве предприятий произошло значительное снижение объемов производства (за период с 1992 по 1998 гг. — на 50%) и сокращение числа работников (на 3 млн за то же период). В период 1999–2000 гг. в сельскохозяйственных предприятиях наблюдался экономический рост, однако численность их работников продолжала сокращаться. Спад экономической активности привел к существенному сокращению оплаты труда в сельском хозяйстве как в абсолютных, так и в относительных показателях. В 1998 г. средняя зарплата сельскохозяйственных работников России составила 469 руб. в месяц, что соответствует лишь 44,5% от средней зарплаты по стране; в 1999 г. она составила 629 руб. (или 41,3%), в 2000 г. — 863 руб. (38,8%). Еще одной проблемой стали задержки с выплатой зарплаты. В 1998 г. 88% сельскохозяйственных предприятий имели задолженности по зарплате, размеры которых в 5,2 раз превышали сумму их ежемесячных расходов на зарплату. В 2000 г. эти пока-

<sup>2</sup> «Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий». 2000, № 11, с. 39.

затели составили соответственно 70% и 2,8 раза. Выплата зарплаты сельскохозяйственным работникам задерживается, и ее значительная доля (часто 50–60%) заменяется натуральной продукцией. Оплата труда «натурой» помогает обеспечивать продовольственную безопасность домохозяйств и производство сельскохозяйственной продукции в личных подсобных хозяйствах, но в то же время это сокращает располагаемые денежные доходы сельских жителей. Давая оценку ситуации с доходами сельского населения, необходимо, однако, добавить, что значительная часть валового дохода домохозяйств (27% в 2000 г.) образуется за счет деятельности личных подсобных хозяйств. С учетом этих дополнительных доходов средний валовой доход одного сельского жителя, работающего на сельскохозяйственном предприятии и имеющего свой приусадебный участок, приближается к средней зарплате по стране в целом, но все равно отстает от нее на 30–33%.

В российской экономике труд работников сельского хозяйства стоит дешевле, чем труд работников любой другой отрасли. Доля стоимости сельскохозяйственного труда в цене готовой пищевой продукции занижается/недооценивается. Это обусловлено рядом факторов:

- перерабатывающие предприятия-монополисты пищевой промышленности держат закупочные цены на низком уровне;
- инфраструктура села развита плохо;
- альтернативные каналы сбыта сельскохозяйственной продукции развиты слабо;
- работники сельскохозяйственных предприятий не могут влиять на процесс принятия решений и хотя бы как-то контролировать сделки;
- коррупция среди руководства сельскохозяйственных предприятий в условиях, когда большинство сделок проводится в обход банковской системы (бартер, взаимозачеты, схемы «серого» рынка и т.п.);
- отсутствие полностью сформировавшегося рынка сельскохозяйственного труда с доступом к информации о рынке;
- в сельских районах среднее число иждивенцев (детей на иждивении, безработных, инвалидов и пр.) в расчете на одно домохозяйство значительно выше, чем в городах.

Но основной причиной распространения бедности на селе является кризисное состояние традиционных предприятий (колхозно-совхозного типа), которые не могут приспособиться к рыночной системе. Это приводит к таким явлениям, как локализация бедности в так называемых депрессивных аграрных регионах и к безработице на селе.

О масштабах экономического спада в аграрном секторе России, вероятно, лучше всего можно судить по значительному росту безработицы среди сельского населения (табл. 5.4). В 2000 г. число безработных на селе составляло 1,8 млн человек, из которых только 15,2% получают государственные пособия по безработице. Из общего числа безработных 54,6% — лица в возрасте до 29 лет; до 45% — женщины. Более половины сельских безработных искали работу более 1 года.

**Таблица 5.4. Динамика уровня общей и регистрируемой безработицы: 1992–2000 гг.**

Год	Общая безработица		Регистрируемая безработица	
	Тыс. чел.	%	Тыс. чел.	%
<b>1992</b>	613	3,7	101,7	0,6
<b>1993</b>	716	4,3	209,9	1,4
<b>1994</b>	1024	6,4	445,1	2,9
<b>1995</b>	1368	8,5	671,7	4,6
<b>1996</b>	1432	9,1	710,7	4,8
<b>1997</b>	1898	12,5	571,1	4,1
<b>1998</b>	2034	13,9	494,4	3,6
<b>1999</b>	2158	13,9	362,9	2,6
<b>2000</b>	1813	11,7	325,0	2,3

Общая статистика и результаты нашего анализа, представленные в главе 3, свидетельствуют о переориентации экономической деятельности сельского населения на так называемые «личные подсобные хозяйства». Личные приусадебные участки, исходно предназначенные для выращивания продукции в целях личного потребления, для большинства сельских семей стали одним из основных источников доходов. В 1998 г. 58,6% общего объема производства сельхозпродукции России было выращено в хозяйствах населения. В 1999 г. этот показатель уменьшился до 56,7%, в 2000 г. — до 53,9%, но личные подсобные хозяйства продолжают играть существенную роль в сельской экономике. Владельцы личных подсобных хозяйств в значительной степени зависят от крупных сельскохозяйственных предприятий в части получения материально-технических ресурсов для ведения своего хозяйства и занимаются преимущественно интенсивным садоводством, товарным картофелеводством, овощеводством, производством мяса и молока.

В сельских районах, помимо сельскохозяйственного производства, очень мало других видов занятости, хотя доля работающих в сельском хозяйстве (без учета занятых в личных подсобных хозяйствах) в общей численности занятого сельского населения снизилась за период 1992–2000 гг. на 14,8% (табл. 5.5). Число лиц, занимающихся индивидуальной предпринимательской деятельностью на селе, значительно возросло, но большинство из них занимаются именно сельским хозяйством (имея личные подсобные хозяйства или фермерские хозяйства). Личное подсобное хозяйство ведут около 14 млн сельских семей, крестьянские (фермерские) хозяйства — около 260 тыс. Что касается восстановления несельскохозяйственных направлений деятельности на селе типа сферы услуг, небольших перерабатывающих производств, домостроительства и пр., то в этой области заметного и ощутимого прогресса пока не наблюдается.

**Таблица 5.5. Занятое сельское население по отраслям экономики (с учетом работающих пенсионеров): 1992–2000 гг.**

	1992 г. *		1997 г.		1999 г.		2000 г.	
	Тыс. чел.	%						
Всего занято	16 044	100	13 760	100	13 864	100	14 082	100
В том числе в отраслях:								
• промышленность	1 857	11,5	1 783	13,0	1 680	12,1	2 004	14,2
• сельское и лесное хозяйство	8 134	50,7	5 840	42,4	5 454	39,3	5 056	35,9
• транспорт и связь	443	2,8	823	6,0	908	6,5	900	6,4
• строительство	1 165	7,3	493	3,6	449	3,2	535	3,8
• торговля, общественное питание, заготовки	914	5,7	944	6,9	1 096	7,9	1 183	8,4
• прочие отрасли	3 531	22,0	3 877	28,1	4 277	30,9	4 404	31,3

\* По данным баланса трудовых ресурсов.

### **Инженерно-техническая и социальная инфраструктура: ухудшение условий**

В советское время объекты инфраструктуры и социальной сферы села были неотъемлемой частью крупных колхозов и совхозов. Объекты социальной инфраструктуры находились в собственности сельскохозяйственных предприятий и финансировались ими. Эти предприятия обеспечивали не только сельскохозяйственное производство, но и предоставление социальных услуг и развитие и содержание инфраструктуры села. В их ведении находилось и большинство несельскохозяйственных сервисных и производственных структур на селе. В рамках общей политики в области строительства все усилия были сконцентрированы на развитии городских промышленных территорий. Системы основных коммунальных услуг, включая водоснабжение, канализацию, телекоммуникации и пр., тоже были относительно хорошо развиты в больших и малых городах и крупных поселках, но не в сельской местности. В целом на селе уровень социального обслуживания и состояние инфраструктуры значительно ниже, чем в городе (рис. 5.1). В городах водоснабжением было обеспечено 86% жилого

фонда, а в сельских районах — только 39%. Разница в отношении горячего водоснабжения и канализационных систем еще больше<sup>3</sup>.



На состоянии системы социальных услуг и инфраструктуры села отрицательно сказались проблемы переходного периода. Рост задолженности сельскохозяйственных предприятий привел к «обескровливанию» этих хозяйств и сокращению сферы услуг. Законодательство, принятое в 1991–1992 гг., позволило колхозам и совхозам и их правопреемникам передавать свои социальные объекты на баланс соответствующих региональных или местных органов власти. После такой передачи финансирование затрат на управление объектами социальной сферы и их содержание становилось обязанностью местных и муниципальных органов власти. Но при этом местные власти не брали на себя никаких имеющих юридическую силу обязательств по содержанию этих объектов. Основным фактором, сдерживающим передачу социальных объектов, является недостаток средств в местных бюджетах.

Приватизация жилья на селе имела свою специфику. Жителям предлагалось выкупать свои дома и квартиры, а если они были не в состоянии купить свое жилье, право собственности на него передавалось местной администрации. Колхозы и совхозы применяли совершенно разные подходы к приватизации жилья. Жилой фонд колхозов и предприятий, которые стали их преемниками, был собственностью коллектива. Поэтому коллектив мог выбирать оптимальный метод приватизации по своему усмотрению. В большинстве случаев жилье включалось как в имущественный фонд, так и в расчеты имущественных паев. Таким образом, члены коллектива могли использовать свои паи (права собственности) для выкупа жилья. В совхозах жилой фонд официально был государственной собственностью, поэтому приватизация жилья проводилась в соответствии с общими и региональными законами о приватизации.

Хотя ситуация в разных регионах складывалась по-разному, передача социальных объектов и объектов жилищно-коммунального хозяйства, за исключением жилого фонда, продвигалась крайне медленно. Как показано в таблице 5.6., к 2000 г. было приватизировано 85% сельского жилого фонда, и лишь 15% оставались в собственности государства, муниципалитетов или предприятий.

**Таблица 5.6. Собственность на сельское жилье: 1990–2000 гг., %**

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Частная	62	82	82	83	84	85	86
Государственная	35	8	7	6	5	5	4
Муниципальная	2	6	8	8	9	9	9
Общественная и смешанная	1	4	3	3	2	1	1
Весь сельский жилищный фонд	100	100	100	100	100	100	100

*Источник:* Статистический ежегодник «Сельское хозяйство России». 2000, с. 147.

<sup>3</sup> Статистический ежегодник «Сельское хозяйство России». 2000, с. 147; данные ВИАПИ.

Но сельскохозяйственные предприятия продолжали финансировать значительную часть расходов на социальную инфраструктуру (табл. 5.7.). В 2000 г. сельскохозяйственными предприятиями на содержание сельских объектов социальной и инженерно-технической инфраструктуры было израсходовано 11 млрд руб. Местные и федеральные власти компенсировали предприятиям около 12% этой суммы. Такие затраты являются тяжелым бременем для хозяйств и заставляют их отвлекать от производственной деятельности огромные объемы финансовых и административных ресурсов. Медленные темпы передачи социальных объектов значительно замедляют и процесс реструктуризации сельскохозяйственных предприятий, в связи с чем сельские жители остаются зависимыми от социальных услуг, предоставляемых этими предприятиями, и поэтому менее заинтересованными в передаче своих земельных долей другим, возможно, более эффективно действующим предприятиям или семейным фермерским хозяйствам.

**Таблица 5.7. Доля объектов социальной инфраструктуры, финансируемых сельскохозяйственными предприятиями, в общем количестве таких объектов на селе, %**

	1991	2000
Обобществленный сельский жилищный фонд	27,7	18,1
Детские дошкольные заведения	47,8	29,2
Общее образование (школы)	20,0	21,6
Клубы	41,2	43,5
Библиотеки	50,0	39,0

*Источник:* «Аграрная реформа в России», с. 386, Состояние и меры по развитию агропромышленного производства РФ. Минсельхоз, 2001, с. 196.

В результате сокращения финансирования как из традиционных источников (сельскохозяйственными предприятиями), так и из федерального бюджета, а также из бюджетов местных муниципалитетов, состояние социальной инфраструктуры села продолжает ухудшаться (табл. 5.8). Число детей, посещающих детские дошкольные заведения за последние десять лет (2000 г. к 1990 г.), сократилось в 2,5 раза, а число учащихся в сельских школах за этот период возросло только на 4%. По сравнению с 1970 г., в 2000 г. число учреждений образования сократилось значительно. В настоящее время наблюдается также дальнейшее сокращение количества объектов культуры и культурных мероприятий.

**Таблица 5.8. Социальная инфраструктура сельских территорий: 1970–2000 гг.**

Год	Дошкольные учреждения		Школы (тыс.)	Клубы/ДК (тыс.)	Библиотеки (тыс.)	Больницы (тыс. коек)
	Кол-во (тыс.)	Количество детей на 100 мест				
1970	25,6	95	79,9	68,8	41,5	
1975	28,2	95	63,7	65,5	42,4	
1980	31,3	97	52,6	67,7	42,1	
1985	35,9	93	50,2	66,1	42,2	615
1990	40,6	94	48,6	62,6	42,2	641
1995	31,5	68	47,8	52,6	40,1	571
1996	29,4	64	47,5	51,7	39,7	
1997	27,5	62	47,1	50,4	39,4	
1998	25,6		46,4	49,3	39,1	
1999	24,3	60	46,0	48,4	38,8	484
2000	22,7	62	45,2	48,1	38,8	

*Источник:* Статистический ежегодник, Госкомстат, М., 1998, с. 265, 268, 322; «Сельское хозяйство России», 2000, с. 152, данные ВИАПИ.

Возможности развития сельской инфраструктуры и сферы культуры значительно ограничиваются и в связи с финансовыми трудностями в стране в целом, а также в связи с ухудшением общих экономических условий на селе. За последние десять лет произошло резкое сокращение объемов капиталовложений в социальную и инженерно-техническую инфраструктуру села, единственным исключением является прокладка сетей для подачи природного газа. Объем капиталовложений в сельское здравоохранение в 1999 г. составил лишь 19% от уровней 1990-х годов, а на учреждения культуры и развитие системы водоснабжения было выделено — только 10% средств от уровня 1990 г. (табл. 5.9 и 5.10). Такие тенденции вызывают большую тревогу, т.к. они свидетельствуют о том, что разрыв между городом и селом в отношении развития социальной и инженерно-технической инфраструктуры не сужается, а расширяется, и Россия, возможно, будет все больше отставать от международных уровней сельской инфраструктуры.

**Таблица 5.9. Ввод в действие объектов социально-культурной инфраструктуры села: 1990–2000 гг.**

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2000 к 1990 (%)
Новое жилье (млн кв. м.)	17,9	8,9	8,1	8,1	7,2	7,8	7,2	40,2
Общеобразовательные учреждения (тыс. мест)	180,8	86,8	54,8	59,8	41,7	45,5	50,5	27,9
Медицинские учреждения (тыс. посещений в смену)	17,6	6,2	3,2	4,0	3,5	3,4	3,3	18,8
Больницы (тыс. мест)	5,3	2,3	1,4	2,5	1,2	1,5	1,5	28,3
Учреждения культуры (тыс. мест)	90,2	16,8	11,4	10,5	7,5	9,1	7,1	7,9

*Источник:* Статистический ежегодник «Сельское хозяйство России». 2000, с. 149; «Состояние и меры по развитию агропромышленного производства РФ», Минсельхоз, 2001, с. 194.

**Таблица 5.10. Ввод в действие инженерно-технической инфраструктуры села: 1990–2000 гг., км**

Сети	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2000 к 1990 (%)
Водоснабжения	5901,8	1607,6	727,2	778,4	577,8	615,9	636,4	10
Канализации	332,5	82,2	69,7	62,9	—	—	-	—
Природного газа	7 000	16 500	16 500	19 700	18 600	16 900	16200	231
Сельских дорог с твердым покрытием	11 600	6 860	5 140	4 440	4 090	4 600	5630	48,5

*Источник:* Статистический ежегодник «Сельское хозяйство России», 2000, с. 151. «Россия в цифрах», Госкомстат, 2001, с. 113.

### **Несельскохозяйственные направления экономики села: необходимо восстановление**

Несельскохозяйственный компонент сельской экономики представляет важную составляющую сельской жизни во многих странах Восточной Европы. Он является источником значительных дополнительных доходов и возможностей занятости для населения сельских территорий, обеспечивает спрос на местную продукцию и рынки ее сбыта, а также открывает возможности, необходимые для повышения эффективности сельского хозяйства. В России, как уже указывалось выше, в советское время несельскохозяйственные виды деятельности были включены в систему колхозов/совхозов. Отделение этих структур от сельскохозяйственных организаций и формирование новых несельскохозяйственных производств и служб идут очень медленно и осуществляются в основном собственными силами лишь с незначительной поддержкой извне. Согласно результатам ряда социологических исследований, сельские жители России получают значительный «несельскохозяйственный» доход, но этот доход поступает преимущественно из таких источников, как социальные выплаты, ремесла, охота, рыбная ловля и не-

сельскохозяйственные виды предпринимательской деятельности (табл. 5.11). Малый бизнес в несельскохозяйственной сфере, столь типичный для сельских территорий стран с рыночной экономикой, до сих пор не сформировался.

**Таблица 5.11. Состав и структура валового дохода сельских домохозяйств в 1998 г. (среднемесячные показатели в расчете на одного члена домохозяйства)**

	Рубли	%
Зарплата (на предприятиях и в организациях)	167,7	30
Социальные трансферты (пенсии, пособия, льготы)	115,7	21
Доход от ЛПХ	168,7	30
Прочие доходы (зарплата в частном секторе, доходы за счет предпринимательства, проценты, дивиденды, страховые премии, доходы от охоты, рыболовства, заготовки грибов и ягод )	106,5	19
Валовой доход — итого	560,6	100

Источник: Бондаренко Л.В. «Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий». 2000, № 11, с. 40.

Такая ситуация обусловлена рядом причин. Возрастная структура сельского населения, неудовлетворительный уровень медицинского обслуживания, других социальных услуг, и особенно инженерно-технической инфраструктуры, включая дороги, телекоммуникационные сети и системы удаления и утилизации отходов, явно усугубляют эту ситуацию. Однако политика сельского развития, по-прежнему ориентированная на централизованное управление, некомпетентность нижнего звена управления в сочетании с бюрократизмом и непрозрачностью процедур управления при отсутствии поддержки малого бизнеса на селе и особенно недоступность соответствующих финансово-кредитных инструментов привели к появлению чувства отчужденности и отсутствию предпринимательства на селе, что явно наблюдается в сегодняшней России.

Россия должна признать важность несельскохозяйственных видов деятельности на селе, организованных в соответствии с принципами рыночной экономики. Без новых рабочих мест, создаваемых на селе в несельскохозяйственной сфере, и доходов, образуемых за счет этих рабочих мест, российское село не сможет восстановить свой потенциал, а сельское хозяйство никогда не удастся модернизировать. Опыт стран Центральной Европы показывает, что развитие несельскохозяйственных видов деятельности в переходный период основывается на двух типах побуждающих условий: «спрос превышает предложение», или «давление спроса» — когда сельское население начинает использовать новые возможности; и «нужда заставляет» — когда беднейшие граждане, чтобы выжить, вынуждены искать работу за пределами сельскохозяйственного производства. Эти процессы, как правило, «работают в тандеме», способствуя повышению производительности в сельскохозяйственных отраслях.

## Необходимость стратегии сельского развития

Традиционные российские подходы к решению социально-экономических проблем села не предусматривают концепцию сельского развития как органическую часть предложений по решению этих проблем. Различные составляющие укладов сельской жизни всегда рассматривались с точки зрения их значения для сельскохозяйственного производства, и к ним относились как к части колхозно-совхозной системы. В процессе перехода к рынку и в связи с появлением социальных проблем на селе наметился определенный прогресс в отделении социальных функций от сельскохозяйственного производства, но процесс перемен до сих пор не привел к осознанию необходимости в комплексном, многоцелевом и целостном подходе к решению проблем сельских территорий.

Нынешняя ситуация в сельских районах России, помимо реализации последовательной программы аграрных реформ, требует безотлагательных мер, а также планов на более отдаленную перспективу. Очевидно, краткосрочные меры должны быть направлены на создание основы для реализации комплексной стратегии сельского развития. Краткосрочную программу действий мы рекомендуем

сфокусировать на завершении выполнения задач, связанных с переходом к рынку. Основные положения такой стратегии можно сформулировать следующим образом.

- Завершить процесс отделения социальной инфраструктуры села от крупных сельскохозяйственных предприятий. Социальные объекты следует рассматривать как активы, передаваемые в счет погашения долгов крупных хозяйств государственному сектору (например, задолженностей по налогам, отчислениям в Пенсионный фонд и т.п.).
- Создать систему финансирования социальных услуг и инфраструктуры села. Такая система должна предусматривать: 1) четкое разграничение обязанностей между федеральным, региональными и местными бюджетами; 2) внедрение механизмов, обеспечивающих прогнозируемость трансфертов с верхних уровней государственного управления на нижние и введение жестких бюджетных ограничений; и 3) обеспечение налоговой базы местных органов управления, которая не могла бы использоваться более высокими уровнями управления, в целях наделения местных органов правом распоряжения источником доходов, обеспечивающим финансирование минимально необходимых расходов.
- Наиболее приоритетными объектами инвестирования государственных средств в инфраструктуру следует считать дороги и телекоммуникации, сферы образования и здравоохранения. Небольшие сельские населенные пункты должны обслуживаться мобильными подразделениями социальных служб (например, передвижными медицинскими центрами, библиотеками).
- Обеспечить адресную защиту наиболее уязвимых групп сельского населения. В частности, оказывать содействие сельским пенсионерам в сдаче в аренду своих земельных паев для получения дополнительного источника дохода.
- Создать благоприятные условия для развития бизнеса, в целом обеспечивающие стартовые и дальнейшие возможности для малого несельскохозяйственного бизнеса на селе.
- Содействовать преодолению информационной изолированности деревни путем развития информационно-консультационной службы, региональных и муниципальных информационных банков, средств массовой информации.
- Оказывать поддержку в укреплении общественных организаций, развитии самоуправления и институтов гражданского общества в сельской местности, создавая условия для того, чтобы сельские жители более активно использовали право голоса при решении их проблем и принятии решений общегосударственного уровня.

Дума должна в кратчайшие сроки разработать и принять комплексную стратегию сельского развития, обеспечивающую твердую основу для долгосрочной программы восстановления села. Такая стратегия должна включать: а) общероссийскую концепцию сельского развития; б) конкретные стратегические задачи сельского развития, включая региональные концепции и программы; в) план действий и основы финансирования его реализации.

Стратегия сельского развития должна отражать российские реалии и основываться на концепциях сельского развития, недавно сформулированных в развитых странах. Основным принципом этих концепций является целостность сельского развития, подразумевающая охват всех компонентов жизнедеятельности сельских территорий, ориентацию на нужды людей и использование межотраслевых подходов. Основная цель подобных стратегий состоит в повышении благосостояния сельского населения, к которому относятся не только фермеры и работники сельского хозяйства, и в расширении диапазона сельского развития посредством включения в него каждого сегмента и компонента сельской жизни.

Эта общая концепция в настоящее время реализуется в развитых странах разных регионов мира с учетом специфики условий и потребностей их сельского общества. Европейский подход ориентирован на сохранение уклада сельской жизни, формировавшегося на протяжении веков, и соответственно, предусматривает отношение к сельскому хозяйству как к многофункциональной деятельности, охватывающей не только экономические аспекты, т.е. образование добавленной стоимости, но и позитивные социальные и экологические атрибуты. Население этих стран готово принять этот подход и понести затраты, связанные с такой концепцией сельского развития. В Северной Америке, наоборот, основной задачей является обеспечение экономической жизнеспособности хозяйственных укладов на селе в условиях более или менее свободного рынка. Здесь меньше внимания уделяется сохранению существующих сельских поселений

и сельскохозяйственных видов деятельности как общего блага. Эти два подхода отражают исторические и географические различия. Европа является густонаселенным регионом с давними традициями сельской жизни, а для Северной Америки характерны обширные территории, заселение которых произошло лишь в недавнем прошлом, и традиция «перемены мест». Ни одна из этих концепций неприменима напрямую к российским условиям. России необходимо выработать собственную концепцию сельского развития, базирующуюся на международном опыте и отражающую тенденции социально-экономического развития российского села.

Основные элементы концепции сельского развития для России изложены во вставке 5.1. Согласно этой концепции, при разработке своей уникальной стратегии сельского развития Россия должна руководствоваться следующими принципами:

- Стабильность макроэкономической и отраслевой торговой политики. Валютный, торговый и налоговый режимы не ставят сельское хозяйство в менее выгодное положение — к сельским и городским субъектам предъявляются одинаковые требования.
- Стимулом для развития частного сельского хозяйства является минимизация ценовых перекосов на рынках материально-технических ресурсов и выпускаемой продукции, а также развитие внутреннего и внешнего рынка сбыта сельскохозяйственной и агропромышленной продукции.
- В рамках программы финансирования государственных капитальных и текущих расходов на развитие хозяйственной и социальной инфраструктуры, здравоохранение, питание, образование и услуги по планированию семьи не ущемляются интересы сельского населения или сельских жителей, относящихся к категории бедных.
- Крупные сельскохозяйственные предприятия и крупные агропромышленные компании не получают особых привилегий и не могут ослаблять конкуренцию на рынках выпускаемой продукции, материально-технических ресурсов, земли или кредитных ресурсов.
- В структуре аграрного сектора доминируют эффективно работающие и технологически грамотные частные операторы (при этом среди них растет доля индивидуальных предпринимателей). Обеспечено фактическое признание прав и потребностей женщин-фермеров и наемных рабочих.
- Активная работа по обеспечению доступности и защиты прав пользования земельными и водными ресурсами.

#### **Вставка 5.1. Концепция сельского развития в России**

- Результатами экономического роста на селе пользуется все сельское общество, а его основными движущими силами являются: частное коммерческое конкурентоспособное сельскохозяйственное производство и агробизнес.
- В полном смысле слова частные крупные и семейные фермерские хозяйства и не сельскохозяйственные предприятия обеспечивают большие возможности занятости с хорошей оплатой труда для мужчин и женщин.
- Сельское население обеспечивает устойчивое управление почвенными, водными, лесными и лугопастбищными и рыбными ресурсами.
- Сельское население имеет доступ к эффективно функционирующим рынкам продукции, материально-технических, финансовых и информационных ресурсов.
- Сельскому населению обеспечивается доступность медицинских услуг, чистой воды и канализации, услуг по планированию семьи, образования и качественных продовольственных товаров.
- Необходимая правовая база, государственные инвестиции и производственные и социальные услуги обеспечиваются и финансируются на децентрализованной основе с участием все заинтересованных сторон.
- В сельской местности развиваются институты гражданского общества, общественные организации, обеспечивающие защиту экономических и социальных интересов различных групп сельского населения. Сельские жители участвуют в разработке программ сельского развития. Получает дальнейшее развитие сельское самоуправление.

- Частный и государственный секторы дополняют друг друга в накоплении и распространении знаний и технологий. Государственное финансирование имеет особо важное значение для тех областей, которые не представляют большого интереса для частного сектора, например для стратегических исследований, информационно-консультационных служб, для владельцев мелких хозяйств и распространения систем и методов устойчивого производства.
- Программы сельского развития направлены на повышение квалификации, трудовых навыков, а также талантов сельского населения с помощью децентрализованных административных, налогово-бюджетных и хозяйственных систем, предусматривающих участие разных заинтересованных сторон, включая частный сектор.
- Программы сельского развития рассчитаны на полное вовлечение бедного населения села и других уязвимых групп в процессы определения ключевых проблем, разработки и реализации этих программ. Иначе основную часть полученных результатов сельская элита присвоит себе.

## Глава 6

# Аграрная политика: институциональные аспекты<sup>1</sup>

*Вера Матусевич и Джон Нэш*

Аграрная политика России осуществляется как на федеральном, так и на региональном уровнях. В российской аграрной политике бюджетные трансферты сельскохозяйственным производителям составляют основную часть поддержки аграрного сектора. При этом за счет федерального бюджета финансируется только около трети программ поддержки сельского хозяйства, в то время как региональные бюджеты финансируют две трети программ. В этой связи в разделе рассматриваются институциональные аспекты именно бюджетной поддержки АПК России.

### Ассигнования федерального бюджета на сельское хозяйство

Статья 184 Бюджетного Кодекса определяет порядок составления проекта бюджета. Первый этап формирования бюджета на следующий год заключается в выборе Правительством «Плана-прогноза функционирования экономики на очередной финансовый год», включающего макроэкономические показатели, отражающие состояние экономики. В соответствии с выбранным планом-прогнозом, Министерство финансов определяет основные показатели бюджета (доходы, расходы и дефицит/профицит) и распределение расходов бюджета по разделам функциональной классификации, которые затем принимаются Правительством.

Министерство финансов направляет федеральным органам исполнительной власти (а на практике — всем непосредственным получателям средств федерального бюджета, т.е. главным распорядителям бюджетных средств) для распределения по конкретным получателям бюджетных средств бюджетные проектные, а также уведомляет органы исполнительной власти о методике формирования межбюджетных отношений на будущий год и на среднесрочную перспективу.

На втором этапе главные распорядители бюджетных средств осуществляют распределение предельного объема бюджетного финансирования в соответствии с функциональной и экономической классификацией расходов, а также по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств. Кроме того, федеральные органы исполнительной власти на этом этапе разрабатывают предложения о проведении структурных и организационных преобразований, а также об отмене, приостановке или поэтапном введении нормативных актов, не обеспеченных финансированием на будущий год. При этом согласование бюджетных проектных производится в рамках межведомственной комиссии под руководством министра финансов.

Бюджетные расходы на поддержку сельского хозяйства традиционно являлись предметом разногласий между Правительством и депутатами. Обычно аграрному лобби в Думе удавалось успешно защищать интересы сельскохозяйственной отрасли и добиваться значительного увеличения ассигнований, выделяемых на ее поддержку — на 50% от заявленной в проекте бюджета суммы в 1997 г. и на 80% в 1998 г. Такая схема не сработала в 1999 г., так как бюджет утверждался вскоре после кризиса августа 1998 г., и сумма ассигнований, вошедшая в Закон, была близка к предложенной Правительством. Но в 2000 г. сумма ассигнований, первоначально предложенная в проекте бюджета, была опять увели-

<sup>1</sup> В данном разделе используются материалы работы, проведенной Аналитическим центром Агропродовольственной экономики Института экономики переходного периода в рамках контракта, финансируемого грантом, предоставленным Правительством Японии (грант на подготовку Четвертого Займа Всемирного банка на структурную перестройку экономики), а также других источников. Однако выводы, представленные в этой главе, делаются авторами данного доклада. Специалисты Аналитического центра АПЭ могут не разделять мнения авторов доклада.

чена на 5 млрд руб. Что касается бюджета на 2001 г., то в связи с дополнительными бюджетными поступлениями, определенными в декабре 2000 г., основной бюджет сельского хозяйства (без учета дополнительных ассигнований в сумме 2 млрд руб. Россельхозбанку, поступивших через АРКО, ассигнований на сельскохозяйственную науку, образование и расходов на различные виды деятельности Минсельхоза России) увеличился на 9,4 млрд руб. (табл. 6.1), или более чем в два раза. В сумму дополнительных ассигнований входят: 2 млрд руб. на регулирование рынка зерна<sup>2</sup>, 3,4 млрд руб. на оказание поддержки регионам, пострадавшим от стихийных бедствий, 2,5 млрд руб. на лизинг сельскохозяйственной техники и племенного скота и 1,5 млрд руб. на закупку сельскохозяйственной техники в Беларуси.

**Таблица 6.1. Ассигнования федерального бюджета на деятельность Минсельхоза России: 2000–2001 гг., млн руб.**

	Бюджет 2000 г. (план)	Бюджет 2001 г. закон, без учета дополнительных ассигнований	2001 к 2000, %	Дополнительные бюджетные ассигнования	Бюджет 2001 г., всего	Бюджет 2001 г. к бюджету 2000 г., %
<b>ВСЕГО (РАЗДЕЛ 08 ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА)</b>	<b>10 333,0</b>	<b>20 800,7</b>	<b>146,2</b>	<b>9 415,0</b>	<b>24 523,2</b>	<b>237,3</b>
<b>I. Сельскохозяйственное производство, всего</b>	<b>4 852,5</b>	<b>9 627,7</b>	<b>198,4</b>	<b>6 000,0</b>	<b>14 127,7</b>	<b>291,1</b>
В том числе:						
1. Текущее содержание подведомственных структур	2 303,0	2 570,0	111,6		2 570,0	111,6
2. Целевые дотации и субсидии, всего	929,5	2 150,0	231,3		2,150,0	231,3
Из которых:						
2.1. Субсидии на страхование	80,0	230,0	287,5		230,0	287,5
2.2. Субсидии на производство льна и конопли	70,0	70,0	100,0		70,0	100,0
2.3. Субсидии на поддержку элитного семеноводства	65,0	250,0	384,6		250,0	384,6
2.4. Субсидии на овцеводство	140,0	270,0	192,9		270,0	192,9
2.5. Дотации на закупку комбикормов	150,0					
2.6. Субсидии на племенное животноводство	289,5	620,0	214,2		620,0	214,2
2.7. Субсидии на поддержку северного оленеводства	10,0	70,0	700,0		70,0	700,0
2.8. Субсидии на создание федерального запаса ветеринарных препаратов	100,0	150,0	150,0		150,0	150,0
2.9. Субсидии ветеринарно-санитарным утилизационным заводам	25,0	40,0	160,0		40,0	160,0
2.10. Субсидии на формирование федерального запаса средств защиты растений		450,0			450,0	
3. Средства на формирование и использование федерального фонда семян	100,0	150,0	150,0		150,0	150,0
4. Затраты капитального характера	200,0	300,0	150,0		300,0	150,0
5. Господдержка крестьянских фермерских хозяйств	20,0					
6. Фонд льготного кредитования	500,0					
7. Возмещение разницы в процентных ставках		1 398,3			1 398,3	
8. Лизинг						
В том числе						
8.1. Формирование Лизингового фонда	500,0					
8.2. Финансирование лизинга сельхозтехники и племенного скота		3 000,0		2 500,0	5 500,0	
8.3. Приобретение сельскохозяйственной техники Беларуси				1 500,0	1 500,0	
9. Субсидирование расходов по регулированию рынка зерна				2 000,0	2 000,0	
10. Сохранение фауны		59,4			59,4	
11. Создание сезонного запаса запасных частей	300,0					
<b>II. Земельные ресурсы</b>	<b>5 480,5</b>	<b>5 480,5</b>	<b>100,0</b>		<b>5 480,5</b>	<b>100,0</b>
В том числе						
1. Повышение плодородия почв и мелиорация	2 830,5	2 830,5	100,0		2 830,5	100,0
2. Компенсации части затрат на минеральные удобрения и средства химической защиты растений	2 650,0	2 650,0	100,0		2 650,0	100,0
<b>III. Ликвидация последствий стихийных бедствий в сельском хозяйстве</b>				<b>3 415,0</b>	<b>3 415,0</b>	

<sup>2</sup> Первые шаги, связанные с проведением государственных интервенций на рынке зерна, были начаты осенью 2001 года.

Необходимость большей части мероприятий, финансируемых из дополнительных бюджетных доходов, представляется спорной. Аргументы, приводимые в их поддержку, как правило, имеют слабую экономическую основу. Например, в качестве основного аргумента в пользу значительного увеличения государственной поддержки лизинга сельскохозяйственной техники использовалось заявление о том, что Россия потеряла около 10 млн тонн зерна, 1 млн тонн мяса и 6,6 млн тонн молочной продукции из-за отсутствия сельскохозяйственных машин и оборудования. Общие потери оценивались на уровне 100 млрд руб. (около 3,6 млрд долл. США). Неясно, почему эти потери связывались только — или в основном — с проблемой сельскохозяйственной техники. Очевидно, что решения принимаются в соответствии с интересами наиболее влиятельных групп — таких, как производители сельскохозяйственной техники или крупные операторы на рынке зерна. Это также объясняет, почему мелкие фермерские хозяйства в 2001 г. остались без специальной поддержки, которая оказывалась ранее и была отражена в бюджете отдельной строкой.

Однако объем средств, которые реально расходуются на сельское хозяйство, как правило, значительно отличается от показателей утвержденного бюджета. В 1997 г. реальные расходы бюджета на сельское хозяйство составили 71% от средств, запланированных бюджетом, а в 1998 эта доля упала примерно до 45%. В процессе освоения средств происходит нечто вроде секвестрации, направленной на систематическое сокращение расходов. Таким образом, сумма финансовой поддержки, предоставляемой сельскому хозяйству, зависит не столько от плана, сколько от решений по соответствующим расходам и секвестрации в течение года. Общая сумма расходов федерального бюджета на сельское хозяйство определяется в значительной мере в ходе политического процесса, а не экономических обоснований. В этой связи задачей Правительства является оптимальное использование выделенных сектору ресурсов. Возможность лоббирования, направленного на выделение больших ассигнований сельскому хозяйству и более полное использование бюджетных средств, ценится очень высоко, и потому аграрное лобби настаивает на существовании Заместителя председателя Правительства, отвечающего за сельское хозяйство. (Однажды, когда эта должность была ликвидирована в результате реорганизации Правительства, аграрному лобби удалось ее восстановить.)

Политически сильные руководители высшего звена в сельском хозяйстве смогли избежать сокращения бюджета отрасли в 1999 и 2000 гг. В связи с тем, что бюджет не исполняется автоматически, а утвержденный Закон «О бюджете» не дает гарантий на реальные ассигнования, каждый год выпускаются специальные постановления Правительства, обеспечивающие освоение бюджетных средств (например, постановления о весенних полевых работах, об уборке урожая, о работе агропромышленного комплекса в течение конкретного года). Во время слушаний в Совете Федерации в январе 2001 г. министра сельского хозяйства обвинили в том, что не было выпущено постановление Правительства о работе агропромышленного комплекса в 2001 г. Он немедленно отреагировал, заявив, что это постановление каждый год выпускалось Правительством не ранее февраля. Абсурдность ситуации состоит в том, что и Министерство, и законодатели верят, что это постановление является важным условием успешной работы отрасли и без него отрасль не сможет нормально функционировать.

Серьезным недостатком бюджетного процесса в АПК является оторванность процесса составления бюджета на год и среднесрочных концепций стратегического развития АПК. Так, бюджеты на 2001 и на 2002 г. практически не отражают основные положения Концепции развития АПК России на 2001–2010 гг. В названной Концепции упор делается на регулирование агропродовольственных рынков и социальное развитие сельской местности, бюджеты же 2001–2002 г. сохраняют структуру субсидий, сложившуюся еще в середине 1990-х годов.

Минсельхоз России глубоко убежден, что для осуществления какой-либо значительной функции необходима специальная организация/структура, например Агентство регулирования рынка — для регулирования рынка зерна, Агентство сельскохозяйственного страхования — для реализации программ страхования продуктов растениеводства. Как и в других отраслях российской экономики, процесс управления бюрократичен, хотя сельскохозяйственные производители представляют собой менее организованную силу, чем работники других отраслей. Слабое и разбеденное сельское население практически не участвует в процессе принятия решений. Работники сельхозпредприятий не оказывают влияния даже на политику, проводимую директорами своих собственных предприятий, не говоря уже о политике на региональном или федеральном уровне. В результате — чувство ненужности: более 80% частных

фермерских крестьянских хозяйств считают, что государственная поддержка этой категории хозяйств в 1999 г. не оказывалась<sup>3</sup>.

Реализация основных бюджетных программ на федеральном уровне все более влечет за собой создание государственных предприятий. Так, за последние несколько лет были созданы не только ГУП Федеральное агентство по регулированию агропродовольственного рынка, государственный Росагробанк, ГУП Росагролизинг, Агентство сельскохозяйственного страхования (для реализации программ страхования продукции растениеводства), но и много государственных или парастагосударственных агентств в регионах. Например, в каждом регионе есть аналог продовольственной корпорации при администрации, есть и свои лизинговые компании. Иными словами, Правительство идет не по пути поддержки формирования рыночной инфраструктуры, который декларируется в Концепции, а по пути замещения этой инфраструктуры государственными агентствами, что неизбежно тормозит возникновение и развитие частных институтов в соответствующих областях.

На федеральном уровне редко использовались внебюджетные фонды, за одним заметным исключением. В 1994–1995 гг. был основан специальный внебюджетный фонд в поддержку сельского хозяйства. Фонд формировался из средств 1,5% налога на прибыль предприятий всех отраслей экономики. Одна третья часть ресурсов специального фонда аккумулировалась на федеральном уровне и направлялась на поддержку сельского хозяйства (2/3) и угольной промышленности. Региональная часть фонда распределялась по тем же отраслям, но в соотношении, которое устанавливалось региональными органами власти.

Минсельхоз является главным распорядителем средств федерального бюджета, выделяемых на сельское хозяйство, и, кроме того, занимается разработкой программ реализации государственной политики в этом секторе. Министерство выносит дискуссии по безотлагательным вопросам аграрной политики на межведомственный уровень. В целях решения наиболее насущных проблем начала работу Комиссия по агропромышленному комплексу (АПК). Эта комиссия образовала три межведомственные рабочие группы: по финансовому оздоровлению сельхозпредприятий и реструктуризации их долга; по регулированию АПК; по вопросам сельскохозяйственных земель. Аналогичные комиссии были сформированы во всех регионах. Пока эффективность их работы неочевидна. Сельскохозяйственные производители с тревогой наблюдают за первыми шагами предлагаемого регулирования, в частности регулирования рынка зерна. Массовые закупки зерна или продажа больших партий зерна могут подорвать все еще хрупкий зерновой рынок. Лицензирование большинства участников рынка зерна (тех, кто вовлечен в процесс закупок, переработки, хранения и реализации зерна для государственных нужд, а также всех производителей хлеба, макаронных изделий, муки и круп) может вызвать дополнительные трудности для предпринимателей.

Новые положения о Минсельхозе и Федеральной службе земельного кадастра (ФСЗК), недавно утвержденные Правительством РФ, не отражают нового содержания деятельности этих ведомств в рыночных условиях. В Положении о Минсельхозе говорится о том, что Министерство должно разрабатывать предложения по аграрной политике и структурной реорганизации АПК, но большинство функций, перечисленных в Положении, как и раньше, носят административно-контрольный характер (государственные заказы на закупку племенного скота, создание Государственных семенных фондов; распределение средств федерального бюджета, правила экспорта и импорта сельскохозяйственной продукции, установление некоторых цен и тарифов). Обязанности по поставкам (обеспечение АПК необходимыми промышленными ресурсами) также возлагаются на Минсельхоз. Положение не исходит из необходимости проведения структурных изменений отрасли. В нем не содержится консультативной функции, которая должна составить суть работы Минсельхоза. Оно исходит из единообразной структуры производства в отрасли, и в нем нет функций, относящихся к поддержке крестьянских фермерских хозяйств и личных подсобных хозяйств. Положение о ФСЗК в сравнении с положениями о ее предшественнике — Государственном земельном комитете — в основном концентрируются на технических аспектах землеустройства (земельный кадастр, землепользование и контроль за землепользованием). Вопросы земельной реформы не играют значительной роли в ее деятельности.

Положительным явлением последних лет является формирование системы ассоциаций производителей и их влияние на аграрную политику на федеральном уровне. Правительство пока только напу-

<sup>3</sup> Сельское хозяйство России. 2000, с. 98.

пывает формы сотрудничества с этими ассоциациями. До настоящего времени данные ассоциации возникают только в среде переработчиков и трейдеров, сельскохозяйственные производители слабо ассоциированы, их интересы почти не представлены при разработке национальной аграрной политики. Минсельхоз планирует значительно повысить регулируемую роль союзов и ассоциаций сельхозпроизводителей в области продовольственных рынков. В настоящий момент существует несколько влиятельных общественных организаций сельскохозяйственных производителей: Зерновой союз, Союз экспортеров продовольствия, Мясной союз, Союз производителей сахара, Молочный союз и ряд других. Предполагается, что эти общественные организации совместно с Минсельхозом будут определять правила функционирования продовольственных рынков (в соответствии со специализацией союза или ассоциации). Эти правила и положения будут обязательны для всех фирм, работающих на этих рынках. Кроме того, предполагается, что союзы производителей будут выдавать лицензии фирмам, вновь выходящим на рынок, или аннулировать лицензии. Новые фирмы должны будут войти в союз и платить членские взносы. Собранные таким образом средства будут использоваться для формирования управленческих структур союза. По сути, эти союзы берут на себя часть функций федерального правительства. Процесс создания союзов и ассоциаций производителей называется аффилированием или саморегулированием продовольственной отрасли.

Делегирование части функций федеральных органов исполнительной власти отраслевым союзам, работающим в области АПК, требует большой взвешенности и осмотрительности. Следует иметь в виду, что отраслевым союзам может быть сложно разработать и реализовать аграрную политику, учитывая интересы не только наиболее крупных предприятий, которые в основном представлены в союзах, но и интересы средних и малых предприятий. При рассмотрении экономических вопросов сельского хозяйства в рамках взаимодействия с отраслевыми союзами МСХ должен обеспечивать приоритет общественных интересов.

## Региональные бюджеты

Многие решения в области сельскохозяйственной политики вырабатываются на региональном уровне. В последние годы регионы оказывают значительное влияние на аграрный сектор посредством ценовой политики, через программы товарного кредитования, а также через региональные бюджетные средства, выделяемые на программы поддержки сельского хозяйства. Широко используются рычаги управления ценами на продовольственные товары. Например, в 1998 г. Нижегородская областная администрация объявила об ограничениях закупочных цен на сельскохозяйственные товары, включая птицу, молочную продукцию, мясо и зерно. Новые цены должны устанавливаться «в соответствии с возможностью местного населения оплатить товары, а не в соответствии с мировыми ценами»<sup>4</sup>. Администрация Краснодарского края только в феврале 2001 г. прекратила субсидирование розничных цен на хлеб на 60–70%, в результате которого цена на буханку хлеба в Краснодарском крае составляла 2,4 руб. Для сравнения — в соседних регионах эта цена составляла 6–6,5 руб. Администрация в дальнейшем планирует воздерживаться от установления ограничения на закупочные цены на хлеб, как это практиковалось в предыдущие годы<sup>5</sup>.

Введение межрегиональных торговых барьеров, по сути, означает проведение собственной региональной торговой политики в отношении других регионов. Эти барьеры значительно более существенно влияют на агропродовольственный рынок страны, чем на рынки других товаров<sup>6</sup>. Такая политика регионов отражается и на условиях мировой торговли. Регионы—доноры фактически устанавливают контроль над экспортом с целью удержания местных цен на продовольственные товары на низком уровне, что приводит к дроблению российского национального рынка, в результате чего наблюдается значительный разброс цен по регионам (см. описание дискуссий в главах 1 и 2). Ввозящие регионы устанавливают контроль над импортом для защиты местных производителей. Эти меры включают прямые квоты на импорт, а также менее явные рычаги давления, такие как особые санитарные и фитосанитарные правила, стандарты и сертификация, требования маркировки. В результате дискриминируются импортируемые товары.

<sup>4</sup> Первый заместитель губернатора Батырев («Коммерсант дейли» 14 сентября 1998 г.).

<sup>5</sup> «Известия», 6 февраля 2001 г.

<sup>6</sup> Здесь и в следующем абзаце используются материалы доклада Вангелиса Виталиса «Внутренняя поддержка сельского хозяйства и меры, искажающие условия торговли, на региональном уровне Российской Федерации» (1998).

Существует еще множество методов оказания влияния на продовольственный рынок, которые используются региональными органами власти. Наиболее распространенными среди таких методов являются: контроль над розничными и оптовыми ценами (путем ограничения цен и/или торговых наценок), рacionamento потребления, создание зерновых и иных резервов, обязательная реализация сельскохозяйственной продукции региональным продовольственным корпорациям, субсидии и компенсации из региональных бюджетов, финансирование сельскохозяйственных программ из региональных бюджетов или перекрестное субсидирование, налоговые льготы, лицензирование, программы дотаций малоимущему населению на питание, участие в международных программах продовольственной помощи.

В ряде регионов созданы областные лаборатории проверки качества продукции, и местные органы власти требуют, чтобы иностранные продукты соответствовали местным стандартам, которые зачастую являются более строгими, чем общероссийские стандарты. Таким образом, продавец вынужден дважды платить за один и тот же набор тестов. В настоящий момент не существует договора между регионами о признании результатов проверок. Можно даже говорить о конкуренции между сертифицирующими органами, так как часто один регион не признает схемы проверок другого региона. Такая практика имеет место, например, в отношениях между Приморским краем и Камчатской областью. Кроме того, во многих регионах местные органы власти могут действовать в качестве монополистов при осуществлении закупок и поставок продукции для бюджетных организаций региона. Иногда конкурсы на конкретные заказы фактически закрыты для иностранных компаний. Все это создает серьезные препятствия не только для интеграции российского внутреннего рынка, но и для переговоров о вступлении России в ВТО.

Во второй половине 1990-х годов региональные бюджеты являлись основными источниками финансирования расходов на сельское хозяйство в консолидированном бюджете, в то время как доля федерального бюджета в суммарной поддержке сельского хозяйства снижалась (рис. 6.1). Кроме того, доля реальных ассигнований от запланированных в региональных бюджетах, значительно выше, чем в федеральном бюджете.



Структура бюджетных расходов на региональном уровне в целом аналогична структуре расходов на федеральном уровне, однако региональные бюджеты включают также расходы на формирование продовольственных фондов (табл. 6.2). Федеральное правительство свело закупки в продовольственные фонды практически до нуля, в то время как такие закупки продолжают осуществляться в широком масштабе на региональном уровне. Обычно они проводятся посредством взаимозачетов или по схемам товарных кредитов, что способствует сохранению постоянной зависимости сельскохозяйственных

производителей от этого непрозрачного и нерыночного механизма. Есть свидетельства того, что кризис 1998 г. приостановил действие этого механизма в некоторых регионах и заставил больше полагаться на денежные сделки. Впоследствии эта практика была восстановлена в отдельных регионах. Например, в Нижнем Новгороде доля денежных расходов (по сравнению с взаимозачетами) в общем объеме региональных расходов на сельское хозяйство снизилась в период с 1996 по 1998 г., но в 1999 г. резко увеличилась (рис. 6.2).

**Таблица 6.2 Структура бюджетной поддержки на федеральном и региональном уровнях (%)**

	Федеральный бюджет		Региональные бюджет		Консолидированный бюджет	
	1995	1999	1995	1999	1995	1999
Общая бюджетная поддержка	100	100	100	100	100	100
Бюджетная поддержка сельхозпроизводителей	65	44	43	43	51	43
Финансирование общих услуг	35	56	38	36	37	42
Формирование продовольственных фондов	0	0	18	21	12	15
Расходы соответствующих бюджетов в процентах к ВВП	0,5	0,2	1,0	0,6	1,5	0,8
Расходы соответствующих бюджетов в процентах к ВПХ	3,8	1,7	7,3	4,3	11,1	6,0

*Источник:* Данные Казначейства Российской Федерации, расчеты произведены Аналитическим центром агропродовольственной экономики в 2000 г.



Во многих регионах Российской Федерации были созданы внебюджетные фонды для финансирования конкретных программ. По сравнению с региональными бюджетами, эти фонды отличаются непрозрачностью как в части источников, так и в части использования средств. Часто они находятся под прямым контролем исполнительной власти, в частности губернаторов областей и президентов республик. Например, в Ростовской области в период 1994–1999 гг. были сформированы три внебюджетных фонда: а) экологический фонд, б) фонд поддержки развития животноводства и в) фонд развития виноградарства. Доля внебюджетных фондов составляла 20–25% расходов бюджета Ростовской области в течение трех из шести лет их существования.

Для обеспечения координации своей деятельности с деятельностью региональных администраций, которая связана с сельским хозяйством, Минсельхоз заключает с регионами договора о сотрудничестве в области развития АПК. К осени 2000 г. было подписано более 20 таких договоров. Анализ некоторых из этих договоров показывает, что они носят довольно общий характер и не предусматривают каких-либо конкретных обязательств сторон по устранению препятствий на пути развития рыночных отношений (региональные торговые барьеры, ценовые ограничения и проч.).

## **Рекомендации**

Минсельхоз должен, в первую очередь, сконцентрировать свою политику на стратегических вопросах развития АПК. Усилия Минсельхоза должны быть направлены на разработку и реализацию программы долгосрочного стратегического развития отрасли. Распределение бюджетных субсидий должно относиться к второстепенным задачам, стоящим перед Минсельхозом.

Политические предложения Минсельхоза должны проходить широкую публичную дискуссию с участием представителей организаций, как производителей, так и потребителей агропродовольственной продукции.

Минсельхозу следует всемерно оказывать содействие созданию и развитию отраслевых союзов производителей, особенно союзов производителей сельскохозяйственного сырья и материалов, а также широко привлекать их к разработке аграрной стратегии. Однако следует признать, что делегирование квазиправительственных регулирующих функций институтам частного сектора неминуемо подтолкнет их действовать скорее в своих собственных, чем в общественных интересах. Эти организации не должны отвечать за разработку правил и процедур, которые станут обязательными для всех предприятий, функционирующих на соответствующих рынках, а также за выдачу или отзыв лицензий. Мировой опыт показывает, что такая практика неизбежно приводит к конфликту интересов и использованию власти для уменьшения конкуренции на рынке.

Бюджетная поддержка как на федеральном, так и на региональном уровне должна быть переориентирована на оказание большего содействия крестьянским фермерским хозяйствам. Государственное управление процессом оказания бюджетной поддержки должно осуществляться в соответствии с принципами и при использовании механизмов, описываемых в Разделе V.В Обзора содержания данного документа.

В более общем плане, процесс выделения ассигнований на бюджетную поддержку должен основываться на экономических факторах, а не на политическом «весе» и влиянии различных лоббистских групп, которые не в состоянии обеспечить подход, основанный на оценке экономической эффективности бюджетных ассигнований.

Региональная политика не должна противоречить федеральной политике и тем более не должна препятствовать созданию единого общероссийского агропродовольственного рынка. Направленность региональной бюджетной поддержки должна быть изменена. Региональная аграрная политика и расходы на сельское хозяйство не всегда изначально неэффективны. Если рассматривать вопрос в принципиальном плане, лучше всего принимать решения на возможно более низком уровне. Региональная политика должна разрабатываться с учетом ее влияния на создание общенационального рынка Российской Федерации. Такой подход искоренит политику установления региональных цен на конкретные товары на искусственно завышенном или заниженном уровне по сравнению с другими регионами, которая неизбежно приводит к попыткам импорта или экспорта товаров, что, в свою очередь, требует установления торговых барьеров для обеспечения выполнения этой политики. Политика скорее должна быть направлена на поддержку сельского населения путем развития сельской инфраструктуры (инженерно-технической и социальной), повышения эффективности производства или прямой поддержки доходов. Следует избегать использования внебюджетных фондов.

Федеральная политика должна быть направлена на подавление любых региональных инициатив, которые изменяют соотношение цен, включая контроль над ценами и явные или скрытые торговые барьеры. Договоры Минсельхоза с региональными администрациями должны быть более конкретными в части стоящих перед сторонами задач и целей, а также должны содержать конкретные шаги по преодолению регионального экономического сепаратизма в области производства продовольственных товаров и их реализации.

Нужно отказаться от концепции закупок товаров для продовольственных фондов, находящихся в ведении федеральной или региональных властей, так как подобная практика ограничивает создание рыночной инфраструктуры. Особенно следует воздерживаться от использования товарных кредитов в качестве инструмента закупок в продовольственные фонды.

# СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ

## ОБЗОР СОДЕРЖАНИЯ

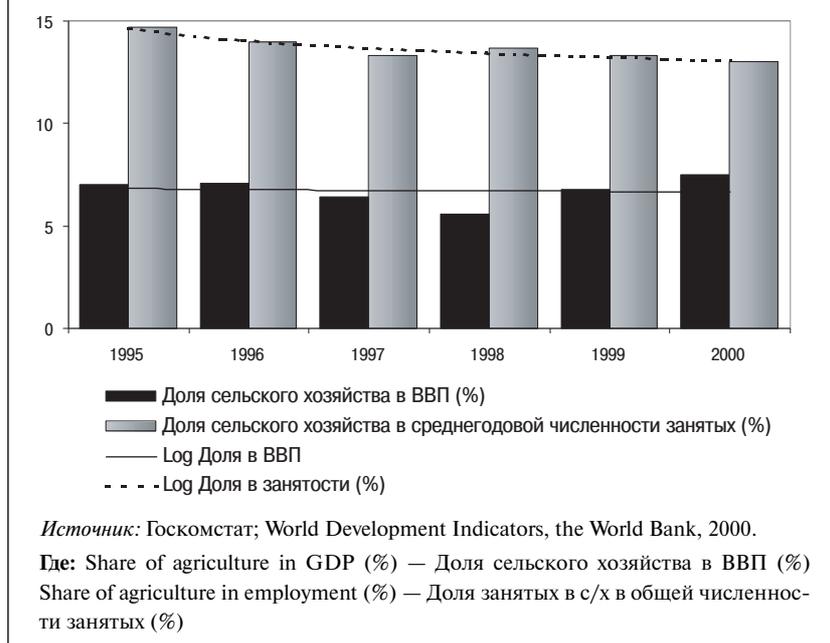
### **I. Вопросы сельского хозяйства и сельскохозяйственной политики России должны быть в центре внимания Правительства РФ и Банка**

Нет сомнения в том, что при соответствующей экономической политике и в соответствующих институциональных условиях сельское хозяйство России могло бы процветать и внести важный вклад в развитие российской и глобальной экономики. Оно обладает гигантским производственным потенциалом, прежде всего благодаря огромным размерам занимаемых площадей. Несмотря на то, что пахотные земли занимают всего лишь 7,3% всей сухопутной территории России (еще 5,2% занимают пастбища и 45% — леса), с учетом огромных размеров страны это составляет около 125 млн га, включая более 5 млн га орошаемых земель (в основном в более засушливых южных районах). Кроме того, сочетание таких факторов, как плодородие почв, климатические условия многих регионов и человеческий капитал, обуславливает высочайший потенциал эффективности производства, каким обладают лишь немногие страны мира. На территории России находятся крупные регионы с очень плодородными черноземными почвами, а вегетационный период на юге страны весьма продолжителен и сопоставим с условиями в Центральной и Южной Европе. По индексу биологической продуктивности Россия занимает седьмое место в мире. Что касается человеческого капитала, то сельскохозяйственные вузы и техникумы обеспечили аграрный сектор прекрасно подготовленными кадрами, и российское сельское хозяйство традиционно имело достаточное количество высококвалифицированных ветеринаров, агрономов и специалистов в смежных областях.

С учетом такого потенциала сельское хозяйство могло бы стать надежной основой роста и снижения уровня бедности для значительной части населения России. В настоящее время в сельском хозяйстве занято примерно 13% (около 10 млн) экономически активного населения страны или 60% экономически активного населения сельских районов, причем в переходный период эти цифры практически не изменились (рис. 1). В некоторых районах сельское хозяйство является в буквальном смысле единственным источником дохода, поэтому совершенно очевидно, что рост сельского хозяйства может повысить уровень доходов значительной части населения и обеспечить экономическое развитие села. Помимо тех, кто непосредственно занят в сельском хозяйстве, в сельской местности проживает еще 10% экономически активного населения, которые в значительной степени зависят от сельского хозяйства косвенным образом, и, кроме этого, с сельским хозяйством связаны многие жители городов, работающие на предприятиях агропромышленного комплекса, заводах по производству промышленных товаров, используемых сельским хозяйством, а также в системе распределения. В целом, согласно оценкам, в сельском хозяйстве или в одной из этих смежных областей заняты 14,5 млн человек. Для всех этих людей повышение эффективности сельского хозяйства могло бы стать дорогой к процветанию, а у сельских жителей появилась бы возможность выбора более комфортабельной жизни в сельской местности вместо вынужденного переезда в города из-за того, что они не в состоянии заработать себе на жизнь сельским хозяйством. Конечно, постепенная миграция населения из села в город — это характерная особенность развития стран с формирующейся рыночной экономикой, однако это происходит в результате резкого повышения производительности сельского хозяйства, что обеспечивает высвобождение рабочей силы и одновременно увеличивает доходы сельского населения. Именно таким должен быть характер развития, на который рассчитывает Россия.

В частности, рост доходов в сельском хозяйстве может сыграть ключевую роль в сокращении масштабов бедности в сельских районах, где произошло резкое снижение уровня жизни. В прошлом сис-

**Рисунок 1.1. Доля сельского хозяйства в ВВП и занятости: 1995–2000 гг.**



тема колхозов и совхозов, получавших значительные субсидии и бюджетные трансферты, гарантировала большинству сельских жителей занятость и условия для простого, но приемлемого существования. Ухудшение финансового положения крупных хозяйств и отсутствие реальных экономических реформ в сельских районах привели к снижению уровня жизни и увеличению экономических трудностей у значительной части сельского населения. В последние годы уровень бедности в сельской местности повышался и сейчас существенно превышает уровень бедности в городах (табл. 1).

**Таблица 5.2. Уровень бедности на селе и в городе: 1997–2000 гг.**

	1997		1998		1999		2000	
	Село	Город	Село	Город	Село	Город	Село	Город
Доля жителей с денежным доходом на душу населения ниже прожиточного минимума*, %	59,7	36,6	65,0	41,7	73,1	54,3	65,1	43,5
Из них в 2 и более раза	31,2	10,6	34,9	13,6	42,9	21,3	33,1	13,4
Доля населения со среднедушевыми располагаемыми ресурсами (денежный доход + «натуральный» доход + кредиты + расходование сбережений) ниже прожиточного минимума, %	41,1	28,8	46,7	34,6	56,8	47,7	48,1	37,0
Из них в 2 и более раза	13,4	5,8	14,7	8,0	22,2	14,9	15,1	8,5

Источник: Статистические ежегодники «Доходы, расходы и потребление домашних хозяйств» за 1997, 1998, 1999 и 2000 гг. Госкомстат.  
 \* Величина прожиточного минимума в месяц составляла: в 1997 г. — 411,2 тыс. руб. (деноминированных), в 1998 г. — 493,3 руб., в 1999 г. — 907,8 руб., в 2000 г. — 1210 руб.

Большинство коллективных хозяйств существенно сократили объем производства (на 50% в 1992–1998 гг.) и численность рабочей силы, которая уменьшилась в тот же период на 3 млн человек, что привело к росту безработицы. В начале 2001 г. число безработных на селе составляло почти 2 млн чело-

век, причем за последние четыре года эта цифра мало изменялась. Лишь небольшая часть сельских безработных получала государственные пособия по безработице. Однако гораздо большее беспокойство вызывает тот факт, что почти треть сельских безработных — это молодые люди в возрасте от 20 до 29 лет. Отрицательное воздействие на бедное население усугубляется в результате дальнейшего снижения качества социальных услуг и инфраструктуры, развитие которых значительно отстает от городов (рис. 2). Состояние сельской социальной инфраструктуры сегодня намного хуже, чем в 1990 г., буквально по всем параметрам. Расширение возможностей получения доходов в сельском хозяйстве помогло бы бедным сельским жителям выбраться из нищеты и заложило бы основы для инвестиций в модернизацию социальных объектов.

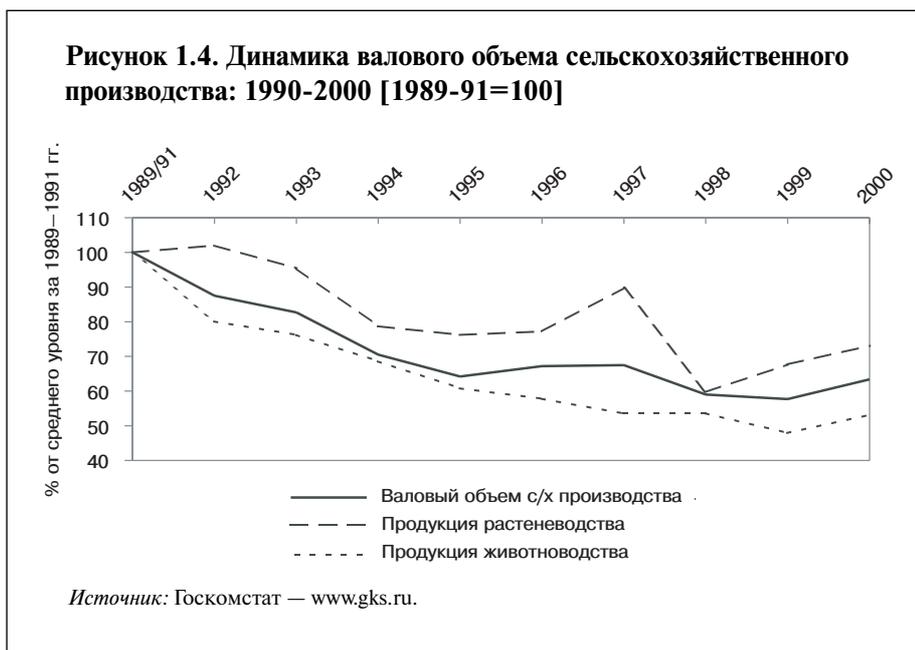


Благодаря повышению технической и экономической эффективности, Россия должна восстановить свои позиции как крупный производитель и даже экспортер многих сельскохозяйственных культур и за счет этого интегрироваться в мировой продовольственный рынок. В результате этого исчезнет потребность в получении продовольственной помощи от иностранных доноров в таких объемах, в каких она поступала в течение нескольких последних лет. С учетом негативных последствий такой помощи (они рассматриваются ниже) преодоление этой зависимости было бы выгодно само по себе.

Несмотря на положительные эффекты ускоренного развития сельского хозяйства, разрыв между возможной и фактической продуктивностью по-прежнему велик. Для того чтобы разработать необходимые экономические меры, направленные на сокращение этого разрыва, важно понять, что эта ситуация не нова, а чтобы это понять, следует провести четкую границу между объемами производства, с одной стороны, и продуктивностью (или эффективностью производства) — с другой. В советскую эпоху большие объемы сельскохозяйственного производства были в основном обусловлены не эффективностью, а огромными субсидиями. Государство стремилось поддержать большие объемы производства любой ценой и считало самообеспеченность своей конечной целью. Эта поддержка во многом представлялась за счет сохранения низкого уровня цен на ресурсы, приобретаемые сельским хозяйством, особенно удобрения и ГСМ, что обуславливало неэффективное и расточительное использование этих ресурсов. После 1991 г. объем субсидий резко сократился. В результате этого и в связи с общим дерегулированием цен цены на ресурсы, приобретаемые сельским хозяйством, стали расти гораздо быстрее, чем цены на сельскохозяйственную продукцию. В период с 1991 по 1999 г. цены сельскохозяйственных производителей выросли всего лишь в 2,7 раз, в то время как цены на сельскохозяйственные ресурсы, приобретаемые сельским хозяйством, выросли, в целом, в 8 раз, что привело к образованию «ценовых ножниц». (Эта тенденция сохранялась и в 2000 г., когда цены на ресурсы для сельского хозяйства выросли на 48%, а цены на сельскохозяйственную продукцию — лишь на 26%.) Поскольку большинство хозяйств применяли устаревшие технологии производства, которые были разработаны еще тогда, когда цены на ресурсы, приобретаемые сельским хозяйством, были намного ниже и ориентированы не на прибыль, а на максимально возможное увеличение объемов производства, эти «ценовые ножницы» настолько сократили рентабельность сельскохозяйственного производства, что многие хозяйства (да и

отрасль в целом) стали убыточными. В ответ на такое повышение цен резко сократилось потребление всех видов приобретаемых сельскохозяйственных ресурсов. Согласно официальной статистике, потребление бензина в сельском хозяйстве упало с 11,3 млн т в 1990 г. до 1,8 млн т в 2000 г., дизельного топлива — с 20 до 5 млн т, минеральных удобрений — с 11,1 до 1,4 млн т. (в 1990 г. — 1,1 млн т). Конечно, официальная статистика преувеличивает действительное сокращение потребления ресурсов, приобретаемых сельским хозяйством, поскольку определенная их (не подсчитанная) часть приобретаемых ресурсов была разворована (и разворовывается сейчас, хотя и в меньших масштабах). Тем не менее совершенно очевидно, что потребление сельским хозяйством ресурсов, приобретаемых сельским хозяйством, сократилось слишком сильно, и сейчас, после почти десятилетнего периода недовнесения удобрений, общее мнение сводится к тому, что плодородие почв находится на опасно низком уровне, т.е. почва истощена. Возврат к прежнему уровню потребления приобретаемых этих ресурсов был бы нежелателен, однако некоторое увеличение потребления могло бы обеспечить значительные дополнительные доходы.

Сокращение потребления ресурсов, приобретаемых сельским хозяйством, в сочетании с разрушением старых хозяйств, на смену которым не пришли новые, вызвало резкое падение объема сельскохозяйственного производства как в абсолютных цифрах, так и по отношению к национальному продукту. Согласно официальным данным ФАО, к 1999 г. объем сельскохозяйственного производства составлял всего лишь 57,7% от среднего уровня 1989–1991 гг. (рис. 3). Расчеты за 2000 г. свидетельствуют о некотором восстановлении объемов производства — до 63,3% от указанного выше среднего уровня. Несмотря на то, что официальная статистика первых лет преобразований не вполне сопоставима с официальными статистическими данными более позднего периода и, таким образом, степень падения объемов производства может быть завышена, это падение, безусловно, было значительным.



Снижение объема производства продукции растениеводства — это совокупное следствие сокращения посевных площадей и снижения урожайности с одного гектара (табл. 2). Вследствие резкого сокращения поголовья скота и небольших изменений величины выхода продукции в расчете на одну голову, объем производства продукции животноводства за тот же период времени также сократился. По большей части такое негативное развитие событий можно приписать низкой эффективности существующих в настоящее время «крупных хозяйств», или «сельскохозяйственных предприятий», которые явились преемниками большинства традиционных колхозов и совхозов.

**Таблица 2. Урожайность отдельных культур (хозяйства всех категорий; тонн с 1 га убранной площади)**

	В среднем за год		1995	1996	1997	1998	1999	2000
	1991–1995	1996–2000						
Зерновые культуры								
(в весе после обработки)	1,57	1,51	1,31	1,49	1,78	1,29	1,44	1,56
Лен-долгунец (волокно)	0,38	0,40	0,44	0,43	0,25	0,43	0,36	0,55
Сахарная свекла (фабричная)	17,9	17,7	18,8	17,4	18,6	15,3	18,5	18,8
Подсолнечник	1,05	0,85	1,06	0,81	0,86	0,84	0,83	0,90
Картофель	11,0	10,5	11,8	11,4	11,1	9,7	9,7	10,5
Овощи	14,5	14,6	14,8	14,5	14,7	14,1	14,9	14,6

*Источники:* Агропромышленный комплекс России, 2001, Госкомстат России, с. 30.

В условиях роста глобализации советская ориентация на объемы производства и самообеспеченность любой ценой (отчасти такая политика сохранилась до сегодняшнего дня), безусловно, неуместна. Главными задачами современной мировой экономики должны быть эффективность и рентабельность производства, а не его объем; то, где производится продовольствие — внутри страны или за рубежом, — должно зависеть от относительной стоимости ресурсов, которая определяется рынком. Эффективность производства обуславливает благосостояние, поскольку граждане с достаточным уровнем доходов могут купить все необходимые продукты питания, а вопрос о том, у каких поставщиков они предпочитают покупать эти продукты (отечественных или иностранных), не должен стоять на повестке дня государственной сельскохозяйственной политики.

Если учесть, что сельское хозяйство получало огромные субсидии и что производство как таковое неприемлемо в качестве конечной цели экономической политики, то определенное сокращение объемов сельскохозяйственного производства России в переходный период было объяснимо и даже в некоторой степени полезно для реструктуризации отрасли и повышения ее эффективности. Тревогу вызывает то, что даже после того, как произошло первоначальное приспособление к новым ценовым условиям, аграрный сектор продолжает стагнировать. В отличие от сельского хозяйства некоторых других восточно-европейских стран, отличающихся высокими темпами реформ, где после первоначального падения объема сельскохозяйственного производства началось его быстрое восстановление, в российском аграрном секторе не наблюдается никакого роста. Но если сокращение объемов производства как таковое не должно вызывать тревоги у тех, кто отвечает за сельскохозяйственную политику, то стагнация отрасли при таком ограниченном объеме производства и низком уровне доходов ведет к серьезным последствиям. В силу ряда причин, о которых говорилось выше, необходимо обеспечить возобновление роста в сельском хозяйстве на основе развития частного сектора, повышения эффективности и роста производительности.

Несмотря на то, что за последние три года сельское хозяйство демонстрировало некоторый экономический рост (благодаря улучшившейся ситуации на внутреннем агропродовольственном рынке, возросшей инвестиционной активности и перераспределению активов убыточных хозяйств в пользу более эффективных пользователей), этот рост еще не является устойчивым. Общее положение дел в сельском хозяйстве на сегодняшний день свидетельствует о том, что реформы в этой отрасли экономики еще не привели к повышению эффективности и производительности.

Сейчас наступило время, когда серьезная программа реформ должна принести плоды и помочь российским сельхозпроизводителям осознать свой огромный производственный потенциал. В результате девальвации 1998 г. повысились цены на реализуемую сельскохозяйственную продукцию, поступающую в торговый оборот, вследствие чего появилась возможность восстановления рентабельности сельского хозяйства. Данные Госкомстата говорят о том, что в период между 1998 и 1999 гг. рентабельность производства зерна (без учета субсидий) повысилась с -19 до 49%; рентабельность производства молока увеличилась с -28 до 22%; рентабельность производства других видов продукции животноводства также повысилась, хотя в 1999 г. она все еще была отрицательной. По одной из оценок, российские сельхозпроизводители получили в результате девальвации 40 млрд руб. (1,8 млрд долларов США по курсу обмена на 31 декабря 1998 г.). Кроме того, девальвация привела к сокращению объема

импорта агропромышленной продукции и изменению его состава (вместо дорогой переработанной продукции стали ввозить непереработанное сельскохозяйственное сырье), что обеспечило расширение потенциального рынка для российских производителей и предприятий по переработке сельхозпродукции. Согласно оценкам, в результате девальвации объем производства продукции российской пищевой промышленности вырос на 7,5%. Теперь у сельхозпроизводителей и перерабатывающих предприятий, возможно, появились какие-то средства для инвестиций, а при соответствующей сельскохозяйственной политике инвестиции в сельскохозяйственное производство могут стать привлекательными и для банков. Однако для того, чтобы использовать все преимущества нынешней благоприятной экономической ситуации, сельскохозяйственную политику необходимо активизировать.

## II. На федеральном уровне проведены серьезные реформы

Общий вывод настоящего доклада в отношении федерального уровня заключается в том, что современная сельскохозяйственная политика вызывает относительно небольшие перекосы в ценах на ресурсы, приобретаемые сельским хозяйством, и производимую продукцию, о чем свидетельствуют умеренные значения коэффициентов защиты, усредненные по субъектам федерации (за некоторыми исключениями, как указывается ниже)<sup>1</sup>. Бюджетные трансферты сельскому хозяйству, финансируемые из федерального бюджета, невелики и в течение 1990-х годов сократились с 0,52% ВВП в 1995 г. до уровня около 0,23% ВВП в 1999 г. и 0,19% в 2000 г.<sup>2</sup> По отношению к валовому объему сельскохозяйственного производства размер федеральных бюджетных трансфертов сократился с 3,8% в 1995 г. до 1,74% в 1999 г. и 1,58% в 2000 г. На федеральном уровне наиболее серьезные проблемы сельскохозяйственной политики связаны с правовыми основами, сохранением доминирующего положения государства на некоторых сегментах рынка и применением таких способов распределения ограниченного объема субсидий, которые мешают развитию рынка (эти вопросы рассматриваются в разделе IV).

Несмотря на трудности переходного периода, к началу XXI века Россия создала базовую экономическую основу рыночного сельского хозяйства. Отменена государственная монополия на землю. Приватизированы около 90% предприятий, перерабатывающих сельскохозяйственную продукцию и обслуживающих сельхозпроизводителей. Контроль над ценами в основном отменен, так что по сравнению с другими отраслями экономики политика ценообразования на рынке сельскохозяйственной и продовольственной продукции находится в меньшей зависимости от государства. В результате реформ существенно сократилась роль государства как основного покупателя сельскохозяйственной продукции и поставщика ресурсов, приобретаемых сельским хозяйством. Объем государственных закупок все еще слишком велик, однако в этом направлении достигнут значительный прогресс. Если в 1993 г. государство закупило 63% от общего объема зерновых, реализованного сельскохозяйственными предприятиями, то в 1998 г. закупки для государственных нужд производились заготовительными организациями и их доля снизилась до 12%, хотя в 1999 г. увеличилась до 19% (в 2000 г. — 16,9%). Доля государства в закупках овощей упала с 71% до 37%, а в закупках продукции животноводства и птицеводства — с 79% до 36%.

Благодаря созданию новых экономических основ, на местах стали происходить реальные изменения. Появились частные хозяйства, возросла роль личных подсобных хозяйств. В настоящее время на долю частных хозяйств (в основном хозяйств населения) приходится около 60% общего объема производства продовольствия в России. На рынках сельскохозяйственных ресурсов, приобретаемых сельским хозяйством, появилось множество торгово-закупочных организаций, хотя на некоторых ключевых сегментах рынка по-прежнему доминируют монополистические или олигополистические предприятия.

Российское правительство по-прежнему придерживается курса на создание в аграрном секторе достаточно либеральных условий торговли и ценообразования. Интервенции, осуществляемые на фе-

<sup>1</sup> При этом следует учитывать, что анализ базируется на данных за 1999 г. — первый год после серьезного макроэкономического кризиса и девальвации, когда рублевые цены на границе резко подскочили. Кроме того, в 1998–1999 гг. снизились тарифы. Оба эти фактора способствовали снижению рассчитываемых НКЗ. Поэтому результаты расчетов не следует автоматически переносить на последующие годы.

<sup>2</sup> Для сравнения, в 1999 и 2000 гг. «трансферты налогоплательщиков» во всех странах-членах ОЭСР составляли около 0,65% ВВП. См. работу «Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2001 Highlights», с которой можно ознакомиться на сайте [www.oecd.org](http://www.oecd.org). Однако при этом следует отметить, что в России объем трансфертов из бюджетов субъектов федерации приблизительно в два раза больше объема федеральных трансфертов. Но даже с учетом этого российские трансферты примерно равны по размеру трансфертам среднего государства—члена ОЭСР.

деральном уровне, относительно невелики по объему, официально существующие торговые барьеры незначительны, а бюджетные субсидии весьма ограничены (хотя в последнее время они увеличиваются). Периодически звучат предложения о том, что правительство должно оказать влияние на механизмы ценообразования для достижения конкретных целей (например, для поддержания определенного постоянного паритета цен на приобретаемые ресурсы и продукцию сельского хозяйства), однако до сих пор правительство благоразумно отказывалось принимать такие предложения.

В рамках анализа, проведенного в настоящем докладе, были рассчитаны значения номинального коэффициента защиты (НКЗ) для основных видов продукции растениеводства, полученные путем сопоставления цен производителей и цен на границе (импортных или экспортных) с учетом транспортных издержек, качественных различий и т.д. (вставка 1). Средние по России расчетные значения НКЗ относительно невелики (особенно для тех видов продукции растениеводства, которые преобладают в торговом обороте), что согласуется с общей либеральной политикой в области торговли и ценообразования.

В рамках этого анализа были также рассчитаны значения «эффективного коэффициента защиты» (ЭКЗ), который является мерой влияния интервенций на рынках сельскохозяйственной продукции и приобретаемых ресурсов на величину добавленной стоимости сельскохозяйственного производства (т.е. показателем доходности основных факторов производства и рентабельности хозяйств). Как и в большинстве стран, модернизация сельского хозяйства России была связана с увеличением доли приобретаемых ресурсов в доходах хозяйств. Важным следствием здесь является то, что влияние субсидирования цен на приобретаемые ресурсы на величину ЭКЗ может быть довольно значительным и, как правило, не бывает нейтральным по отношению к различным направлениям сельскохозяйственной деятельности. Например, если сравнивать растениеводство и животноводство, то субсидирование тарифов на электроэнергию в целом дает преимущества животноводству, а субсидирование удобрений обеспечивает преимущества растениеводству. Таким образом, несмотря на то, что на федеральном уровне Россия предусмотрительно избегала установления высоких торговых барьеров для сельскохозяйственной продукции, анализ продемонстрировал наличие значительных расхождений в уровнях эффективной защиты между разными видами продукции, так и между разными субъектами федерации, что обусловлено субсидированием ресурсов, приобретаемых сельским хозяйством, и существованием региональных торговых барьеров.

Таким образом, преобладающий характер защиты и субсидирования сельского хозяйства служит сигналом для сельхозпроизводителей, создавая отрицательные стимулы для расширения некоторых эффективных направлений сельского хозяйства и стимулируя расширение некоторых весьма затратных видов производства. Результаты количественного анализа свидетельствуют о существовании некоторых крайне неэффективных направлений сельскохозяйственного производства, поддерживаемых за счет скрытого субсидирования. Таковым является, например, свиноводство. По нашим оценкам, этот вид сельскохозяйственного производства имеет отрицательную добавленную стоимость, т.е. реальная стоимость («альтернативная стоимость») ресурсов, потребляемых в свиноводстве, превышает общий объем доходов этой отрасли. Государственные субсидии — это единственное, что спасает свиноводство от финансовых потерь, но даже они не могут обеспечить рентабельность производства во многих случаях. Другим крайне неэффективным направлением сельскохозяйственного производства, имеющим высокий показатель ЭКЗ, является производство крупного рогатого скота. Высокий уровень ЭКЗ определяется двумя экономическими факторами — политикой защиты цен на сельскохозяйственную продукцию (НКЗ=25%) и скрытым субсидированием фуражного зерна (пшеницы и ячменя), а также значительной долей приобретаемых ресурсов в общем объеме доходов. Оказывается, что даже такой экспортируемый продукт, как семена подсолнечника, у которых цены производителей соответствуют мировому уровню, получает огромные субсидии за счет субсидирования цен на приобретаемые ресурсы; в среднем чистая прибыль (ЭКЗ) в производстве семян подсолнечника приблизительно на 36% выше, главным образом благодаря торговой и ценовой политике, касающейся приобретаемых ресурсов. В настоящем докладе представлены важнейшие результаты, полученные для восьми основных направлений сельскохозяйственного производства России.

Если будут устранены факторы, искажающие цены производителей, окажет ли это существенное воздействие на реальные доходы потребителей? Конечно, Ответ однозначен — нет. Наш анализ, опирающийся на результаты обследования доходов домохозяйств и ценовые данные 1999 г., показывает, что потенциальное воздействие на розничные цены всех проанализированных компонентов продовольственной корзины, будет небольшим, и конечный эффект для потребителей будет практически несущественным (общий уровень расходов домохозяйств изменится менее чем на 1%).

### **Вставка 1. Измерение влияния сельскохозяйственной политики на цены и уровень рентабельности**

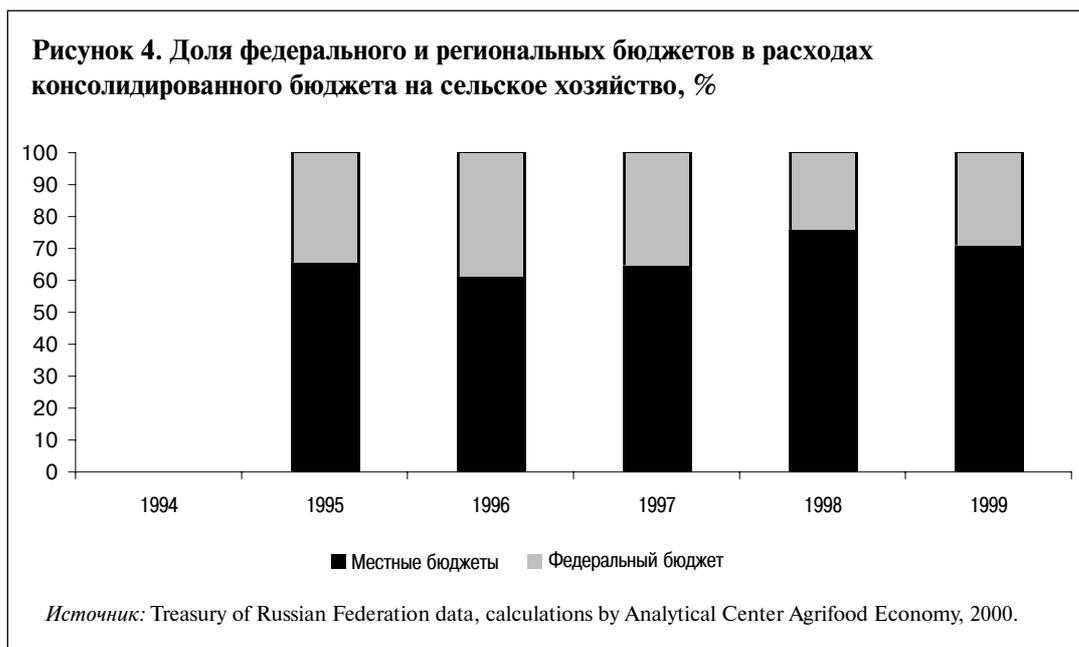
Проводя анализ того, как интервенции, предпринимаемые в целях воздействия на цены и условия торговли, влияют на стимулы для сельхозпроизводителей, мы уделили особое внимание расчетам различных показателей для 11 экономических районов. Такой подход не применялся в предшествующих исследованиях. Термины «защита» и «субсидии» подлежат расширительному толкованию и охватывают весь спектр торговых налогов и субсидий, прямых субсидий и прочих мер вмешательства со стороны федерального правительства и местных администраций, которые оказывают влияние на цены сельхозпроизводителей. Поскольку большинство видов сельскохозяйственной продукции поступают в торговый оборот, цены производителей сравниваются с соответствующими эквивалентами цен на границе. Таким образом, торговая и ценовая политика, а также макроэкономические условия, включая обменный курс и ставку процента, оказывают непосредственное влияние на стимулы для сельскохозяйственного производства.

В целом, если говорить о средних общероссийских показателях, расчеты свидетельствуют о том, что для тех видов продукции растениеводства, которые преобладают в торговом обороте России (пшеница, семена подсолнечника), внутренние цены производителей очень близки к эквивалентам цен на границе для тех же товаров. В 1999 г. значения номинального коэффициента защиты (НКЗ) этих товаров составляли, соответственно, -3,8% и -0,6%, что считается несущественным. В отличие от этого, производители ржи и овса получали цены, которые были намного ниже соответствующих цен на границе (-13,0% и -14,8%, соответственно), т.е., благодаря торговому и ценовому режиму, с производителей этих видов продукции «взимался налог». Показатели для ячменя были аналогичны показателям для пшеницы (-4,4%). Что касается продукции животноводства, то здесь выделяется производство говядины как направление деятельности, пользующееся наибольшей защитой (НКЗ=24,2%); за ним идет свиноводство (7,3%). Производство молока облагалось небольшим налогом (-4,6%). Таким образом, в среднем по стране, прямые интервенции в целях воздействия на цены и условия торговли применительно к производству пшеницы, семян подсолнечника, ячменя и, в меньшей степени, свинины, носят довольно ограниченный характер.

Совокупный эффект интервенций, предпринимаемых федеральным правительством и местными администрациями в целях воздействия на цены производимой продукции, а также ресурсов, приобретаемых сельским хозяйством, находит отражение в так называемом «эффективном коэффициенте защиты» (ЭКЗ), который является мерой воздействия на величину добавленной стоимости, т.е. мерой остаточной доходности основных факторов производства (земли, рабочей силы, капитала и прибыли) в разных отраслях сельского хозяйства по сравнению с тем, что можно было бы получить при эквивалентах цен на границе. Например, в некоторых отраслях отрицательное воздействие на доходы хозяйств, которое оказывает скрытое налогообложение цен на производимую продукцию, можно было бы частично компенсировать за счет субсидирования приобретаемых ресурсов. И наоборот, субсидирование приобретаемых ресурсов могло бы усилить эффект субсидирования производимой продукции. В среднем по стране, хозяйства могут приобретать дизельное топливо и удобрения по слегка субсидируемым ценам (по сравнению с соответствующими эквивалентами цен на границе). Цены на корма несколько ниже эквивалентов цен на границе, что согласуется с отрицательными значениями НКЗ для пшеницы, ячменя, овса и молока (см. выше). В целом, цены на электроэнергию значительно ниже сопоставимых международных тарифов: согласно оценкам, субсидирование составляет около 35%. Разные направления сельскохозяйственного производства значительно отличаются друг от друга по своей зависимости от приобретаемых ресурсов. В некоторых отраслях сельского хозяйства более 70% цены производимой продукции идет на оплату приобретаемых ресурсов. Именно так обстоят дела в скотоводстве, производстве молока и свиноводстве. Следовательно, доходы сельхозпроизводителей во многом зависят от эволюции цен на такие виды приобретаемых ресурсов, как корма (пшеница, ячмень, овес), удобрения, дизельное топливо, а не только от цен на производимую продукцию. Величина ЭКЗ для такой продукции весьма чувствительна к субсидированию приобретаемых ресурсов. В отличие от этого, у зерна выше соотношение добавленной стоимости и цены; доля приобретаемых ресурсов составляет около 35% от общей стоимости продукции. У продукции растениеводства абсолютные значения ЭКЗ невелики и колеблются от -11% для овса и ячменя до 0,2% для пшеницы, что не очень сильно отличается от соответствующих значений НКЗ. С другой стороны, значение ЭКЗ для семян подсолнечника намного выше (34%). Производство молока имеет небольшое отрицательное значение ЭКЗ (-13,8%), однако значения ЭКЗ для других видов продукции животноводства (говядина и свинина) достаточно высоки, что обусловлено очень большой долей ресурсов, приобретаемых по субсидируемым ценам.

### III. Однако сельскохозяйственная политика во многом формируется и осуществляется на региональном уровне, и здесь явные искажения принципов ценообразования и торговли намного сильнее, чем на федеральном уровне

Сельскохозяйственная политика России во многом (если не полностью) формируется и осуществляется на региональном уровне. Во второй половине 1990-х годов региональные бюджеты были главными источниками финансирования расходов консолидированного бюджета на сельское хозяйство (на их долю приходилось примерно две трети всех расходов), в то время как доля федерального бюджета в общем объеме поддержки сельского хозяйства несколько снизилась (рис. 4). Кроме того, доля региональных бюджетных ассигнований в финансировании фактических расходов намного выше, чем на федеральном уровне.



В экономических отношениях между центром и регионами можно выделить две проблемы общего характера: 1) субъекты федерации имеют ограниченные налоговые полномочия и получают большую часть своих доходов от федерального правительства; 2) до сих пор центр слабо контролировал расходы регионов и разрабатываемую ими общую экономическую политику. В отсутствие строгого контроля со стороны центра чем больше регионы тратят, тем больше их компенсации из федерального бюджета, что, как правило, ослабляет стимулы к обеспечению необходимого объема и применению экономически эффективных способов расходования средств<sup>3</sup>. Кроме того, поскольку регионы не могут получить доходы за счет обычных механизмов налогообложения, они зачастую прибегают к полугалльным и нерыночным методам, таким как товарные кредиты (см. ниже). Обе вышеуказанные проблемы общего характера находят отражение в сельскохозяйственной и продовольственной политике. Возникшая в результате этого пестрая смесь не согласующихся друг с другом мер сельскохозяйственной политики обусловила раздробленность общероссийского рынка.

В рамках анализа, описанного в настоящем докладе, эта раздробленность проявляется в виде существенных межрегиональных различий в уровне защиты (с поправкой на транспортные издержки и качественные различия). Для продукции растениеводства эти различия более заметны, чем для продукции животноводства. В среднем по всем видам продукции растениеводства наиболее высокие уровни скрытого налогообложения наблюдались в основных производящих регионах, т.е. Волго-Вятском, Центрально-Черноземном и Западно-Сибирском экономических районах (ЭР) и в Поволжье. В отличие от этого, сравнение цен Центрального, Северо-Кавказского и Уральского ЭР показало, что сель-

<sup>3</sup> Более подробная информация приведена в Исходной концепции предлагаемого Проекта развития бюджетного федерализма и реформирования системы региональных финансов.

хозпроизводители в этих районах субсидировались. Следует подчеркнуть, что такое скрытое налогообложение во многом обусловлено не целенаправленной сельскохозяйственной политикой, а скорее схемами предоставления товарных кредитов и связанными с ними мерами торгового контроля. В результате проводимой региональной политики между субъектами федерации также существуют значительные различия в ценах на удобрения, особенно фосфорные.

*А. Введение торговых барьеров, установление контроля над ценами и предоставление субсидий значительно искажают структуру стимулов для сельхозпроизводителей в ряде субъектов федерации и являются потенциальным препятствием для вступления в ВТО.*

Региональные и местные органы власти часто использовали такие инструменты, как интервенции, осуществляемые в целях воздействия на цены, и субсидии. Например, в 1994–1995 гг. в некоторых субъектах федерации в дополнение к общероссийским тарифам были введены региональные таможенные пошлины. Наряду с этим, в ряде субъектов федерации были введены ограничения на вывоз сельскохозяйственной продукции и продуктов питания за пределы их территории. Эти межрегиональные торговые барьеры сократились в 1995–1998 гг., однако многие из них были восстановлены после августовского кризиса 1998 г. Что касается норм и технических стандартов, то некоторые регионы создали собственные тестирующие лаборатории и требуют, чтобы зарубежная продукция отвечала местным стандартам, которые во многих случаях отличаются от общероссийских., причем у этих регионов нет общих стандартов. Общераспространенной практикой является создание региональных продовольственных фондов, которыми, как правило, распоряжаются «продовольственные корпорации» (см. ниже раздел IIIВ). Они также вносят вклад в раздробленность рынка, поскольку оказывают влияние на рыночные цены и обуславливают ценовые различия между регионами.

*В. К числу наиболее серьезных проблем относятся применяемые регионами схемы предоставления товарных кредитов.*

Не имея в своем распоряжении налоговых ресурсов и преследуя цель оказания поддержки сельскохозяйственным предприятиям, которые испытывают нехватку денежных средств, многие субъекты федерации стали использовать неденежные методы закупок сельскохозяйственной продукции, обычно облакаемые в форму «товарных кредитов». При такой системе поставщики ресурсов, приобретаемых сельским хозяйством, напрямую поставляют свои товары хозяйствам во время посевной, но при этом не получают от хозяйств никаких платежей. Вместо этого долги хозяйств берет на себя региональное правительство и списывает их в зачет налогов, которые должны заплатить государству поставщики сельскохозяйственных ресурсов, приобретаемых сельским хозяйством. В ответ на это, хозяйства обязаны поставлять свою продукцию (в основном зерно) для нужд регионального правительства. Это зерно, как правило, идет в продовольственные фонды, которые, в свою очередь, распределяются между военными объектами и больницами или иногда поступают на рынок. Несмотря на то, что на федеральном уровне эта система просуществовала только до конца 1996 г., она до сих пор используется в некоторых субъектах федерации. Цены на ГСМ и удобрения в рамках заключаемых договоров весьма непривлекательны (на 20–30% выше рыночных), поскольку хозяйства не выбирают поставщиков приобретаемых ресурсов. Затем осенью, когда уровень цен на зерно снижается, региональные правительства пытаются получить платежи, иногда за счет установления барьеров для реализации сельскохозяйственных товаров за пределами своего региона. Несмотря на эти попытки получения платежей, товарные кредиты зачастую не возвращаются. В отсутствие каких-либо альтернативных источников кредитных ресурсов и имея неплохие шансы на то, что кредиты в любом случае не придется возвращать в полном объеме, хозяйства идут на участие в таких схемах. Тем не менее их не устраивают высокие цены на приобретаемые ресурсы и низкие цены на производимую продукцию, которые заложены в этих договорах.

Товарные кредиты оказывают сильное отрицательное воздействие на сельское хозяйство в нескольких аспектах. Во-первых, ограничения на торговлю, особенно в регионах-поставщиках зерна, являются серьезным препятствием для интеграции российского рынка. Во-вторых, поскольку кредиты доступны только в основном крупным сельскохозяйственным предприятиям и почти недоступны фермерским хозяйствам, они носят дискриминационный характер по отношению к последним. Кроме того, будучи по

сути льготными кредитами, товарное кредитование способствует тому, что, сельскохозяйственные предприятия могут передавать ресурсы, приобретаемые по в значительной степени субсидируемым ценам, своим работникам, которые используют их в личном подсобном хозяйстве, что еще больше привязывает работников к предприятию и создает для них отрицательные стимулы к организации собственного крестьянского хозяйства (см. вставку 2). Наконец, товарные кредиты тормозят развитие прогрессивных форм реализации продукции. Сохранение этой схемы во многом обусловлено отсутствием эффективно работающей системы сельских финансов.

## **Вставка 2. Есть ли шанс у крестьянских хозяйств?**

### **Отрицательное влияние товарных кредитов на фермерство: пример Саратовской области**

Официальная российская статистика говорит о том, что за последние пять лет число крестьянских хозяйств, и без того незначительное, еще больше уменьшилось. Иногда на основании этих цифр делается вывод о том, что в России крестьянские хозяйства не могут выжить. Углубленный анализ различных категорий сельскохозяйственных производителей в Саратовской области дает иную картину. Результаты анализа говорят о том, что крестьянским хозяйствам не удалось выжить (по крайней мере в этом регионе и в этот период времени) потому, что они оказались в невыгодном институциональном и экономическом положении по сравнению с двумя другими категориями сельскохозяйственных производителей — коллективными сельскохозяйственными предприятиями и работниками/пайщиками этих предприятий, которые используют свои личные подсобные хозяйства. Несмотря на небольшой размер выборки, результаты анализа проливают свет на действительное положение вещей.

Различия в условиях, с которыми сталкиваются разные сельхозпроизводители, не очевидны, поскольку по закону все сельхозпроизводители имеют равный доступ к кредитным ресурсам и рынкам приобретаемых промышленных товаров и услуг. Более того, объем федеральных субсидий был в равной степени сокращен для всех экономических субъектов аграрного сектора. Анализ показывает, что товарные кредиты использовались правительством области прежде всего для поддержания бывших коллективных хозяйств, что позволило им продолжать свою деятельность независимо от уровня рентабельности. Кроме того, благодаря доступу к льготным внешним ресурсам, руководители коллективных хозяйств продолжали косвенно субсидировать приобретаемые ресурсы, которые их работники использовали в личном подсобном хозяйстве. Поскольку крестьянские хозяйства не были включены в эту схему, они столкнулись с двойной нагрузкой: ограниченным доступом к кредитам и более высокими ценами на приобретаемые ресурсы, чем у конкурентов.

Научные исследования<sup>4</sup> свидетельствуют о том, что коллективные и крестьянские хозяйства используют совершенно разные каналы для приобретения промышленных товаров и услуг и что крестьянские хозяйства приобретают эти товары и услуги по ценам, существенно отличающимся от цен, уплачиваемых работниками коллективных хозяйств.

Во-первых, в результате внедрения схемы товарных кредитов в 1996 г. коллективные хозяйства смогли отказаться от коммерческого кредитования, которое только начинало развиваться, и вернуться к льготному государственному финансированию и практике неплатежей, прекратив всякие попытки возврата кредитов. В период с 1994 по 1997 г. число коллективных сельскохозяйственных предприятий, получавших новые коммерческие кредиты, уменьшалось с каждым годом, сократившись с 11 хозяйств (вся выборка) в 1994 г. до нуля в 1997 г. В то же время число хозяйств, пользующихся товарными кредитами, увеличилось с 1 до размера всей выборки. В течение этого периода все или почти все обследованные сельскохозяйственные предприятия получали те или иные государственные субсидии. В противоположность этому, как показывает таблица 1, сокращение объема коммерческого кредитования и государственного субсидирования означало конец внешнего финансирования крестьянских хозяйств, несмотря на высокий показатель возвратности кредитов (95%), полученных крестьянскими хозяйствами в целях финансирования закупок сельскохозяйственной техники и оборудования.

<sup>4</sup> Обследования семей работников бывших коллективных хозяйств и частных фермеров в Энгельском районе Саратовской области были проведены, соответственно, в 1998 и 1999 гг. Данные обследований были дополнены результатами анализа балансов и данных о производстве, реализации и потреблении приобретаемых ресурсов тех коллективных хозяйств, где работали члены обследованных семей. Дополнительная информация была получена по результатам обследования семей частных фермеров и работников/пайщиков коллективных сельскохозяйственных предприятий, проведенного в Саратовской области в 1992 и 1994 гг. Звилон Лерманом и Кэрин Брукс (Всемирный банк).

## Вставка 2 (продолжение)

**Таблица 1. Крестьянские хозяйства Саратовской области, получившие коммерческие кредиты и бюджетную поддержку**

<i>Год</i>	<i>Банковский кредит</i>	<i>Бюджетная поддержка</i>	<i>Число фермеров в выборке</i>
1991	15	2	(76)
1992	120	16	(200)
1993	174	8	(273)
1998	1	0	(193)

*Источники:* 1991, 92, 93: Saratov Survey 1994 Brooks; Lerman et al., The World Bank;  
1998: 1999 Saratov Survey, The World Bank.

Проведенный анализ также показывает, что огромное большинство работников предприятий получило значительную часть приобретаемых ресурсов от своих коллективных хозяйств в виде платы натурой или арендных платежей по весьма субсидированным ценам, в то время как крестьянские хозяйства не имели такой возможности. Количество субсидируемых ресурсов, выделяемых каждому работнику/пайщику, было ограничено в силу уравнительного характера такого содействия. Работники, которым эти ресурсы были нужны не для личного потребления, а для коммерческого производства, должны были приобретать дополнительные ресурсы по рыночным ценам. Такая схема мешала превращению ЛПХ в коммерческие крестьянские хозяйства и давала работникам/пайщикам коллективных хозяйств достаточные стимулы для того, чтобы оставаться в коллективе. Крестьянские хозяйства и здесь находились в невыгодном положении, поскольку им приходилось использовать для приобретения всех видов ресурсов более дорогие рыночные каналы и платить за все живыми деньгами.

Неудивительно, что такие различия экономических и институциональных условий сказались и на уровне рентабельности сельхозпроизводителей, и на степени зависимости хозяйств от уровня рентабельности. С одной стороны, жесткие бюджетные ограничения и ограниченный доступ к кредитным ресурсам поставили крестьянские хозяйства в зависимость от прибыли, за счет которой они могли финансировать свое производство; с другой стороны, уровень рентабельности этих хозяйств был невысоким, поскольку их производственные издержки были намного выше, чем у работников/пайщиков, субсидируемых коллективным хозяйством.

В результате в Энгельском районе Саратовской области все крупные сельхозпроизводители продолжали свою деятельность, несмотря на то, что в 1998 г. 11 из 12 хозяйств были нерентабельны. В то же время число крестьянских хозяйств сократилось. Как показывают результаты обследования, высокие производственные издержки (даже без учета постоянных затрат на технику и строения) не позволили крестьянским хозяйствам извлечь из своего производства нечто большее, чем прибыль, которую дает ЛПХ, что статистически не отличается от прибыли, которую получают работники коллективных хозяйств от своих личных подсобных хозяйств, размер которых более чем в сто раз меньше!

Как показывают результаты анализа, проблема не в том, что крестьянские хозяйства потерпели крах, а в том, что местная сельскохозяйственная политика не оказала поддержку крестьянским хозяйствам.

#### IV. Тем не менее остается множество вопросов сельскохозяйственной политики, которые необходимо решить на федеральном уровне

A. Экономическая политика по отношению к коллективным и частным хозяйствам препятствует привлечению частных инвестиций и развитию частного сектора.

Крупные хозяйства работают в условиях мягких бюджетных ограничений и терпимого отношения к невыплате долгов, что ведет к увеличению долгового бремени, не дает этим хозяйствам стимулов для реальной реструктуризации и ставит их в более выгодное положение по сравнению с частным сектором. Накопление долга обусловлено отсутствием строгих требований финансовой дисциплины со стороны кредиторов и государства. Даже если хозяйства были бы рентабельными, у них не было бы серьезных стимулов к погашению своих долгов в условиях, когда кредиторы не применяют принудительных мер. Сохранение психологической ориентации на мягкие бюджетные ограничения означает, что нерентабельные хозяйства, долги которых постоянно растут, не становятся банкротами. Механизмы, естественно ограничивающие сумму накопленного долга, отсутствуют. Хозяйства имеют возможность брать новые кредиты у поставщиков, государства, а иногда даже у коммерческих банков — вероятно, потому, что все (и заемщики, и кредиторы) верят, что правительство не допустит банкротства крупных сельскохозяйственных предприятий и будет, как и раньше, периодически выкупать их долги. В определенной степени такого рода помощь является своего рода компенсацией хозяйствам за неофициальное, скрытое налогообложение, заложенное в системе товарных кредитов (см. выше раздел В), а также за ту социальную помощь населению, которую оказывают хозяйства. Существует несколько каналов оказания такой социальной помощи: это и проводимая хозяйствами политика обеспечения полной пожизненной занятости работникам, и официальные объекты социальной инфраструктуры, находящиеся в ведении хозяйств, и неофициальная, но очень существенная поддержка хозяйств населения (см. ниже).

Конечно, увеличению суммы накопленного долга способствовали огромные убытки крупных предприятий. В 1990-е годы в России резко возросло количество нерентабельных «традиционных» крупных предприятий. К 2001 г. почти 90% всех российских хозяйств были нерентабельными и имели долги, причем значительная часть этих долгов была просрочена. В 2001 г. средний размер долга одного российского хозяйства составлял около 340 тыс. долларов США (за год до этого — 280 тыс. долл. США), и в основном это были долги поставщикам и внебюджетным фондам (табл. 3). Проблему задолженности усугубляют также значительные суммы неплатежей сельскохозяйственным предприятиям со стороны покупателей их продукции.

Таблица 3. Задолженность сельскохозяйственных предприятий

	На 01.01.00			На 01.01.01		
	Общая сумма задолженности	В том числе просроченной	Кол-во предприятий	Общая сумма задолженности	В том числе просроченной	Кол-во предприятий
Задолженность <b>предприятий</b> , всего (млрд руб.)	175,8	124,9	22917	219,3	151,3	22586
В том числе задолженность:						
перед бюджетами	19,1	15,0	20353	24,3	19,2	20015
В том числе перед						
федеральным бюджетом	7,9	6,3	16955	10,3	8,3	15880
перед внебюджетными фондами	60,5	50,4	20842	74,6	62,5	20573
перед поставщиками	54,8	37,6	21183	68,9	45,6	20917
по кредитам и займам	27,3	12,2	12651	35,8	13,3	12606
Задолженность <b>предприятиям</b> , всего (млрд руб.)	26,7	13,2	21033	33,2	15,9	25207
В том числе со стороны покупателей продукции	20,7	10,7	20037	25,4	13,0	19847

Обменный курс: 01.01.2000 1 долл. США = 27,50 руб.; 01.01.2001 1 долл. США = 28,55 руб.

Общее количество предприятий: на 01.01.2000 — 25306; на 01.01.2001 — 25207

Источник: Данные Госкомстата.

Существуют две общие категории факторов, обуславливающих нерентабельность российских хозяйств: внешние факторы, связанные с экономической политикой государства, и внутренние факторы, относящиеся к самим хозяйствам. Внешние факторы — сокращение традиционной поддержки сельхозпроизводителей, контроль над ценами на продовольственные товары, способствующий дальнейшему ухудшению условий торговли для сельского хозяйства, ограничения на торговлю сельскохозяйственными товарами — безусловно, оказывают отрицательное воздействие на уровень рентабельности хозяйств. Однако более важными и более существенными являются внутренние факторы, связанные с традиционной структурой коллективных хозяйств, которая в целом не изменилась за десять лет реорганизации хозяйств в России.

- Размеры сельскохозяйственных предприятий не сократились настолько, чтобы они стали более управляемыми.
- Руководители хозяйств по-прежнему стремятся обеспечить работой всех членов хозяйств без учета соображений экономической эффективности.
- По традиции (а иногда и под давлением органов власти) сельскохозяйственные предприятия вынуждены поддерживать сельскую социальную инфраструктуру, включая традиционное предоставление бесплатной поддержки личным подсобным хозяйствам.
- В своей деятельности хозяйства по-прежнему ориентируются главным образом на производство вместо того, чтобы уделять первоочередное внимание рынкам, потребителям и реализации продукции: руководители хозяйств все еще стремятся максимально увеличить объем производства, а не прибыль.
- Работники—члены хозяйств продолжают работать в традиционных условиях коллективной деятельности, когда они не несут прямой ответственности за результаты своей работы или за свой вклад в доходы или убытки.

Все эти внутренние причины мешают повышению экономической эффективности хозяйств и неизбежно снижают размеры прибыли. Пока российские хозяйства будут придерживаться нынешней стратегии реорганизации, т.е. избегать радикальной внутренней реструктуризации в соответствии с рыночными принципами, они не смогут повысить свою эффективность и рентабельность. Тем не менее позиция и политика российского правительства не дают хозяйствам серьезных стимулов для реструктуризации. Сохранение мягких бюджетных ограничений позволяет нерентабельным хозяйствам продолжать свое существование и не вынуждает их проводить реструктуризацию и внутренние реформы.

В итоге проблема увеличения прибыли и, следовательно, сокращения долгового бремени по существу должна решаться самими хозяйствами. В ответ на изменение экономических и политических условий хозяйства должны провести реорганизацию и реструктуризацию в целях повышения своей экономической эффективности и производительности. Именно к этому обычно прибегают хозяйства в странах с рыночной экономикой, чтобы сохранить рентабельность при изменении внешних условий, и именно эти меры были успешно применены хозяйствами стран Центральной и Восточной Европы при проведении реформ 1990-х годов. В свою очередь, государство должно изменить экономическую политику таким образом, чтобы устранить препятствия, до сих пор мешавшие большинству хозяйств перейти на действительно рыночные принципы работы. В частности, государство должно, с одной стороны, перестать навязывать сельскохозяйственным предприятиям убыточные виды деятельности, а с другой — прекратить предоставление «морально опасных» льготных кредитов, которые подрывают развитие чувства ответственности у заемщиков.

Совсем недавно, 8 июня 2001 г., правительство предприняло попытку решения этого вопроса, выпустив Постановление «О реструктуризации долгов сельского хозяйства». В этом Постановлении определяется порядок реструктуризации задолженности (основной суммы, штрафов и пеней) по федеральным налогам и пошлинам, а также социальным выплатам и налогам с заработной платы, выплачиваемым в государственные внебюджетные фонды. Хозяйство, включенное в эту программу, получает возможность погасить свою задолженность по федеральным налогам и пошлинам, а также социальным выплатам в государственные внебюджетные фонды в течение шести лет (в рассрочку равными платежами). Задолженность по штрафам и пеням должна быть погашена в течение следующих четырех лет (в рассрочку равными платежами). После того как будет погашена треть всей задолженности (и если

хозяйство своевременно и в полном объеме производило текущие платежи в течение двух лет после включения в программу), будет списано 50% суммы штрафов и пеней. Если хозяйство погасит основную сумму долга в течение шести лет, вся задолженность по штрафам и пеням будет списана в течение следующих четырех лет. Если хозяйство не будет соблюдать график реструктуризации долгов, решение о реструктуризации его долга будет отменено. По данным Минсельхоза России, на 1 октября 2001 г. только около 800 хозяйств стали участвовать в Программе. Правительство продлило срок подачи заявок на участие в ней до 1 апреля следующего года, но вряд ли это приведет к существующему росту желающих реструктурировать долги на объявленных условиях (по оценкам ряда экспертов, это могут сделать около 20% имеющих просроченную задолженность). Для повышения заинтересованности предприятий участвовать в этой программе предстоит усилить режим санкций, включая процедуру банкротства, по отношению к предприятиям, которые оказались не в состоянии следовать условиям кредитного соглашения, а следовательно, не имеют права участвовать в программе.

Частные фермерские хозяйства осуществляют свою деятельность в неблагоприятных условиях, что приводит к стагнации частного сектора. В ведении крестьянских семейных хозяйств находятся 15,3 млн га, или около 6% сельскохозяйственных земель (12% пахотных земель) России. В период между распадом СССР и 1995 г. число крестьянских (фермерских) хозяйств возросло до 280 тыс. Однако в последние годы рост фермерских хозяйств прекратился, а их число даже уменьшилось по сравнению с 1995 г. (в 2000 г. было 263 786 хозяйств). На первых этапах увеличению числа крестьянских хозяйств способствовал целый ряд факторов, в том числе льготные кредиты и относительно свободный доступ к технике. В последние годы ситуация изменилась. В настоящее время крестьянские семейные хозяйства сталкиваются с серьезными проблемами в своей повседневной деятельности и, кроме того, испытывают затруднения в связи с отсутствием конкурентных рынков приобретаемых ресурсов и производимой продукции. Несмотря на многочисленные истории, повествующие об успешной деятельности частных коммерческих хозяйств, в целом этот сектор далек от процветания.

Роль и будущее крестьянских семейных хозяйств обсуждаются уже давно и неотделимы от дальнейшего развития крупного сельскохозяйственного производства. Темпы развития этих хозяйств в России в течение последнего десятилетия были ниже, чем ожидали многие западные наблюдатели и российские эксперты. В силу указанных выше ограничений крестьянские хозяйства не смогли стать основной движущей силой российского сельского хозяйства. В настоящее время перед всеми участниками аграрного сектора — крупными предприятиями, ЛПХ и крестьянскими хозяйствами — стоят серьезные проблемы, касающиеся эффективности, и трудности, связанные с экономической политикой федерального правительства и местных органов власти и неразвитостью рынков. Вполне вероятно, что неизбежные изменения, которые ожидают крупное сельскохозяйственное производство, и бремя долгов сельского хозяйства изменят распределение относительных ролей различных, ныне действующих участников аграрного сектора. И хотя крестьянские хозяйства вряд ли станут играть такую же роль, как в Западной Европе и Северной Америке; они, безусловно, займут важное место в том случае, если в сельском хозяйстве (особенно в отношении крупных хозяйств) будут введены жесткие бюджетные ограничения и будет проводиться прозрачная финансовая политика.

Несмотря на большое значение личных подсобных хозяйств, они не получают прямой поддержки, однако значительная косвенная поддержка предоставляется через крупные сельскохозяйственные предприятия с использованием неэффективных и непрозрачных процедур. Согласно официальной статистике в 2000 г. примерно 6,1 млн га находилось в пользовании приблизительно 15,5 млн собственников личных подсобных хозяйств; при этом средний размер участка составлял 0,39 га. К хозяйствам населения, кроме личных подсобных хозяйств, относятся коллективные и индивидуальные сады, которые возделывают около 14,1 млн семей и общая площадь которых составляет 1,3 млн га, а также коллективные и индивидуальные сады и огороды: общая площадь — 437 тыс. га, число семей — 5134 тыс. Кроме официально закрепленной за ними земли, население использует часть земель крупных сельскохозяйственных предприятий или муниципалитетов (в основном пастбища и сенокосы). По некоторым оценкам, фактически хозяйства населения используют около 28 млн га сельскохозяйственных угодий. Изначально ЛПХ были предназначены для производства продукции в основном для личного потребления, хотя даже при коммунистическом режиме эти участки использовались для производства продукции, которая продавалась на рынке. Сейчас, в переходный период, значительная часть продукции, которую производят ЛПХ, по-прежнему предназначена не для продажи на рынке, а для личного по-

ребления. Многие семьи выживают только благодаря продукции, произведенной в их личном подсобном хозяйстве. В 1999 г. доля реализованной продукции в общем объеме зерна, картофеля, овощей и яиц, которые произвели ЛПХ, не превышала 10%; товарность ЛПХ по молоку составила 16,8%, скоту и птице — 23,4%.

В настоящее время на долю ЛПХ приходится около 54% общего объема сельскохозяйственного производства, а в производстве овощей и фруктов, большая часть которых не идет на реализацию, доля ЛПХ еще выше. Эта статистика не только отражает низкую продуктивность крупных хозяйств, но и демонстрирует наличие крепких (хотя зачастую невидимых) связей между ЛПХ и крупными хозяйствами. Крупные хозяйства предоставляют ЛПХ исходные ресурсы и услуги. Значительная часть продукции, производимой крупными хозяйствами, используется в личных подсобных хозяйствах на нужды животноводства, а исходные ресурсы (удобрения, химикаты и т.д.), предназначенные для крупных сельскохозяйственных предприятий, также используются в ЛПХ. Как отмечалось выше, огромная задолженность крупных хозяйств зачастую приводила к ситуациям, когда ЛПХ использовались как покрытие, спасавшее от уплаты внешних долгов и налогов. Местные сельские администрации также поддерживают ЛПХ, например, тем, что сдают им в аренду сенокосы и пастбища, принадлежащие муниципалитету.

Лица, ответственные за разработку сельскохозяйственной политики, как правило, игнорируют ЛПХ, несмотря на то, что они производят основную часть сельскохозяйственных и продовольственных товаров для страны. Вспомогательные службы и поставщики ресурсов, приобретаемых сельским хозяйством, по-прежнему привязаны к местным крупным хозяйствам, членами которых являются владельцы ЛПХ. У государства нет стратегии содействия повышению продуктивности ЛПХ. Нынешняя роль ЛПХ, безусловно, является признаком того, что рыночный, более продуктивный аграрный сектор пока не создан. Будущее этой категории сельскохозяйственного производства неотделимо от развития крупных хозяйств. В случае ускоренной реструктуризации крупных хозяйств и появления частного коммерческого сельского хозяйства ЛПХ в их нынешнем виде, вероятно, исчезнут или превратятся в фермы, обеспечивающие владельцу лишь частичную занятость, или фермы для развлечения, как это произошло в Центральной и Восточной Европе. Некоторые хозяйства населения, характеризующиеся высоким уровнем товарности, превратятся в крестьянские (фермерские) хозяйства. Если крупные хозяйства останутся такими, как сейчас, существующая система ЛПХ приобретет долгосрочный характер. Соответственно, общественные блага, такие как научные исследования, распространение опыта, информация о рынке, должны предоставляться владельцам ЛПХ (либо напрямую, либо через крупные хозяйства) на краткосрочной основе в целях повышения продуктивности и качества работы ЛПХ и содействия дальнейшей интеграции ЛПХ с официальными каналами сбыта.

#### *В. Продовольственная помощь сдерживает развитие рынка.*

В течение 1990-х годов Россия несколько раз получала крупные партии продовольственной помощи из США и стран ЕС. В рамках программы, реализация которой началась в конце 1998 г., были произведены поставки 2,7 млн т пшеницы, а также крупные поставки ржи, кукурузы, сои и соевого шрота, риса, говядины, свинины, сухого молока и мяса птицы. Кроме того, в марте 2000 г. США приступили к осуществлению новой программы, которая предусматривала поставку в Россию 520 тыс. т продовольственной помощи, включая 300 тыс. т пшеницы, 20 тыс. т семян и 200 тыс. т других продовольственных товаров.

Продовольствие, поставленное в рамках программы 1998 г., было распределено между субъектами федерации, которые, как было задумано, должны были продать его по рыночным ценам и перечислить полученные средства на Специальный счет в Министерстве финансов РФ, откуда они должны были поступить в Пенсионный фонд РФ и другие российские ведомства для использования на заранее согласованные нужды. Несмотря на то, что в конце концов были произведены все выплаты, регионы задерживали перечисление средств на Специальный счет (в основном для Пенсионного фонда РФ): по состоянию на 29 ноября 2000 г. примерно две трети субъектов федерации имели просроченную задолженность.

При совокупной объявленной стоимости в размере 1,5 млрд долл. США обе партии продовольственной помощи (ЕС и США) позволили получить всего лишь 16,7 млрд руб. (около 596 млн долл.

США). Самая значительная разница между стоимостью этих товаров в США и фактическими доходами от их продажи в России была у семян, сухого молока, сои и пшеницы. Например, российские партнеры продали семена только за 12,8% от их закупочной стоимости в США.

Помимо потенциальных проблем отчетности, прозрачности и адресности, есть все основания полагать, что продовольственная помощь помешала развитию российского рынка сельскохозяйственной и продовольственной продукции. Во-первых, такое количество продукции ведет к снижению местных цен (по сравнению с тем, какими они могли бы быть в отсутствие таких дополнительных поставок), несмотря на все усилия ЕС и Минсельхоза США обеспечить реализацию этой продукции по «рыночным ценам». Простая экономическая теория спроса и предложения говорит о том, увеличение предложения должно вызывать снижение цен на рынке; единственный вопрос — в каком объеме. Некоторые виды этих товаров были поставлены в таком количестве, что их влияние на цены должно было быть существенным. Любое увеличение предложения ведет к снижению цен на рынке (даже если товары продаются по «рыночным ценам»), однако в данном случае нарушения рыночных пропорций были еще значительнее в результате того, что фактические цены реализации были зачастую намного ниже местных цен на рынке. Многие российские эксперты признают, что продовольственная помощь вызвала негативные изменения на местных рынках.

Например, 8,9 тыс. т семян кукурузы, поставленные в качестве продовольственной помощи и использованные в ходе посевной 2000 г., были реализованы в среднем по цене 5 тыс. руб. (176 долл. США) за тонну, в то время как цены на отечественные гибридные семена колебались в 2000 г. от 12 до 16 тыс. руб. за тонну (422–563 долл. США), а цены на семена кукурузы, ввезенные в Россию по коммерческим каналам, составляли 800–900 долл. США или 22 640–25 470 руб. (семена кукурузы из Молдовы и Украины) и 1 200 долл. США или 33 960 руб. (семена кукурузы из США). Поставки риса (100,7 тыс. т из США и 49,6 тыс. т из стран ЕС) составляли почти одну треть годового объема потребления риса в России и вызвали серьезные негативные изменения в инфраструктуре этого сегмента российского рынка.

Что касается других видов зерна, эксперты Минсельхоза США утверждали, что объемы поставок зерна в рамках продовольственной помощи (около 5 млн т с учетом всех поставок из США и стран ЕС) составляют лишь незначительную часть от общего объема производства зерна (около 57 млн т в 1999 г.) и, следовательно, не могут оказать существенного влияния на рынок. Однако этот аргумент представляется неубедительным в силу ряда причин. Во-первых, увеличение поставок продукта с такой низкой эластичностью по цене, как зерно, должно оказать непропорционально сильное воздействие на уровень цен. Следовательно, можно предположить, что 9%-ое увеличение поставок приведет к снижению цен гораздо больше, чем на 9%. Во-вторых, фактическое увеличение поставок было гораздо большим, чем обычно цитируемые 9%, поскольку правильной сравнительной базой является не общий, а реализованный объем поставок. Реализованный объем поставок составил всего лишь около 12,9 млн т (поскольку 28,2 млн т были использованы хозяйствами для внутренних нужд, а 15,9 млн т были использованы в рамках бартера и неденежных сделок). Таким образом, дополнительные 5 млн т могли оказать очень существенное влияние на ценообразование и развитие этого сегмента рынка. И здесь цены реализации зерна также были ниже рыночных. Средняя цена на американскую пшеницу, поставленную в качестве продовольственной помощи, составляла 1 389 руб. (49 долл. США) за тонну, в то время как средние внутренние закупочные цены на пшеницу в 1999 г. колебались от 1 383 руб. в августе до 1 765 руб. в октябре. Более того, попытка установления единой цены реализации на всей территории является примером политики ценообразования, которая широко практиковалась государственными продовольственными предприятиями развивающихся стран и, как теперь признано, искажала стимулы для сельхозпроизводителей.

Региональные администрации, исходя из политических соображений, тоже, как правило, распределяли продовольственную помощь по очень низким ценам. Это одна из причин задержки регионами запланированных платежей на Специальный счет. Кроме того, эта программа помешала развитию рынка вследствие того, что опиралась в реализации продовольственной помощи на бывшие государственные организации и не использовала при отборе посредников справедливые и прозрачные процедуры.

Наконец, страны-поставщики безвозмездной продовольственной помощи нанесли дополнительный экономический ущерб тем, что настояли на введении мер регулирования экспорта в целях предотвращения реэкспорта безвозмездно предоставленного зерна. Их действия были продиктованы

добрыми намерениями и ставили целью предотвращение коррупции, однако в результате усилились старые социалистические тенденции регулирования экспорта, которые к тому времени уже были значительно ослаблены в процессе поступательного движения к рыночной экономике.

*С. Государственные или бывшие государственные монополии доминируют на основных сегментах рынка кредитных инструментов/ресурсов.*

Доминирующую роль в банковской деятельности в области агропромышленного производства по-прежнему играют Агропромбанк и его правопреемники. С начала преобразований сельская финансовая политика претерпела несколько этапов своей эволюции, однако на сельском финансовом рынке по-прежнему доминируют государственный сельскохозяйственный банк и его правопреемники, а конкурентные частные каналы кредитования занимают очень небольшой сегмент этого рынка. В 1991 г. был создан Агропромбанк, объединивший 43 региональных филиала и 1300 местных отделений сельскохозяйственного банка СССР. Он должен был выступать в роли целевого сельскохозяйственного кредитора, находящегося в собственности государства. Государство в значительной степени субсидировало ставки процента этих кредитов, а убытки покрывались из федерального бюджета. К концу 1993 г. убытки достигли таких огромных размеров, что сохранять существующее положение дел было уже невозможно; в результате субсидирование сельскохозяйственных кредитов было отменено, а ставка процента Агропромбанка была повышена до 213%, т.е. до уровня, достаточного для компенсации стоимости кредитных ресурсов.

Несмотря на то, что такая высокая номинальная ставка процента едва достигала положительного значения в реальном выражении, сельхозпроизводители были недовольны этой системой и настаивали на возврате к субсидируемому кредитованию. В 1995 г. система денежного кредитования была заменена бартерными «товарными кредитами» (см. выше раздел ППВ), т.е. централизованной системой кредитования сельскохозяйственного производства, которая затормозила развитие частных каналов реализации сельскохозяйственной продукции и ресурсов, приобретаемых сельским хозяйством. На федеральном уровне эта система просуществовала только до конца 1996 г., однако во многих регионах она действует и сегодня.

Система денежного кредитования была восстановлена в 1997 г., когда был создан Фонд льготного кредитования, просуществовавший до 2001 г. Из средств этого Фонда предоставлялись краткосрочные (на 1 год и менее) кредиты сельхозпроизводителям (в том числе крестьянским хозяйствам) и перерабатывающим предприятиям по ставке процента не выше 25% ставки Банка России. Банкам разрешалось осуществлять перекредитование средств с установлением маржи не выше 3%. Распорядителем Фонда был межведомственный комитет во главе с Министерством сельского хозяйства и продовольствия (МСХ). Этот комитет определял суммы, которые могли быть выделены каждому субъекту федерации и каждому участвующему банку. В первый год своего существования Фонд предоставил кредиты на сумму 5 647 млрд денонмированных руб. (947 млн долл. США) из общей суммы запланированных средств, равной 6 822 млрд руб. (1,14 млрд долл. США). Кредиты предоставлялись через два банка: Агропромбанк (72%) и Альфа-Банк (остальное).

Начиная с 1997 г. участвующие банки отбирались по конкурсу. В 1998 г. были отобраны двенадцать банков, хотя 44% средств Фонда были распределены через банк «СБС-Агро», правопреемник Агропромбанка. В 1999 г. для участия в этой программе были отобраны только пять банков, что было связано с кризисом 1998 г., охватившем всю экономику России, и банкротством многих банков. В 2000 г. из-за развала «СБС-Агро» эту работу продолжили только четыре банка. В 1999 г. сумма предоставленных кредитов составила 4,6 млрд руб. (170 млн долл. США), а в 2000 г. — 2,3 млрд руб. (82 млн долл. США). Коэффициент возврата средств Фонда льготного кредитования всегда был низким. К началу 2001 г. общая сумма задолженности перед Фондом составляла 8,5 млрд руб. (298 млн долл. США), включая 6 млрд руб. просроченной задолженности.

Несмотря на то, что банки, которые предоставляли кредиты из средств Фонда льготного кредитования, теоретически несли ответственность за сбор платежей в счет погашения долга, в действительности они не брали на себя никаких рисков. На встречах руководители банков открыто говорили о том, что не считают себя стороной, которая несет конечную ответственность за сбор платежей, хотя, по их утверждению, они предпринимали такие попытки и в случае необходимости могли удержать залог. Тем

не менее за исключением нескольких перерабатывающих предприятий, которые могли предложить технику (и которые в целом как категория имели высокий коэффициент возврата средств), лишь у немногих заемщиков был залог, который стоило удерживать. Случаи невозвращения кредитов были весьма многочисленными, и банки просто выступали в роли посредников государства. Таким образом, у них практически не было стимулов к совершенствованию тех навыков оценки проектов и предложений, которые потребовались бы им для того, чтобы увеличить объем собственных кредитов, предоставляемых сельскому хозяйству. Вместо рыночного механизма предоставления кредитов тем, кто мог бы их использовать наиболее эффективно, был установлен порядок распределения кредитов под руководством межведомственного комитета, который решал, какой объем кредитных ресурсов должен получить каждый субъект федерации и каждый банк и сколько должны получить крестьянские хозяйства в целом как категория. В общем в 1992–2000 гг. политика кредитования аграрного сектора не претерпела значительных изменений. По существу, сельскохозяйственные кредиты по-прежнему носили характер государственного льготного кредитования.

Во второй половине 2000 г. эта система была еще раз радикально пересмотрена. Правительство объявило о введении схемы субсидирования процентной ставки процента, в соответствии с которой федеральный бюджет будет компенсировать заемщикам до 20 пунктов ставки процента Банка России. Эта схема применялась с 15 сентября до 15 декабря 2000 г. в целях содействия финансированию уборочных работ и действует с начала 2001 г. В 2000 г. в этой программе приняли участие более 1000 сельскохозяйственных заемщиков; кредиты предоставляли 60 банков из 48 субъектов федерации.

С учетом всех проблем Фонда льготного кредитования механизм субсидирования ставки процента можно считать значительным улучшением. Правительство уже не определяет получателей кредитов, а федеральный бюджет не берет на себя кредитный риск: все риски берут на себя банки, поэтому они вынуждены оценивать кредитные риски. Благодаря этому, у банков может появиться стимул к тому, чтобы совершенствовать собственные навыки оценки сельскохозяйственных проектов и связанных с ними рисков, и в дальнейшем они могут начать собственную кредитную деятельность, не рассчитывая на субсидии. Объем предоставленных кредитов (1,17 млрд руб. или 42 млн долл. США в IV квартале 2000 г.) был больше, чем в предыдущие месяцы при старой системе. В то же время с учетом числа коммерческих банков и территорий, участвующих в новой схеме, масштабы ее реализации пока ограничены. Около 62% всей суммы кредитов были предоставлены Сбербанком (государственный банк), и еще 3,4% — другим государственным банком, Внешторгбанком. Остальные 58 участвующих коммерческих банков предоставили всего лишь 408 кредитов на сумму 408 млн руб. (14,6 млн долл. США). Среди этих 58 банков есть 24 банка, предоставивших всего один-два кредита. В федеральном бюджете 2001 г. на цели субсидирования ставки процента выделено 1,4 млрд руб. (около 50 млн долл. США), за счет которых планируется привлечь 10 млрд руб. (357 млн долл. США) в виде кредитов коммерческих банков.

В 2000 г. был также учрежден государственный Россельхозбанк, который должен был стать источником краткосрочных и среднесрочных кредитов для сельского хозяйства. Россельхозбанк был создан на базе одной из частей прекратившего свое существование банка «СБС-Агро» в качестве основного канала проведения бюджетных средств, предназначенных для сельского хозяйства, включая программы льготного кредитования, лизинга и страхования урожая. В настоящее время банк имеет 24 филиала в субъектах федерации; в 2001 г. будут открыты 10 новых филиалов. По состоянию на 1 января 2001 г. уставный капитал банка составлял 375 млн руб. (13 млн долл. США с учетом средств, предоставленных Агентством по реструктуризации кредитных организаций, АРКО); предполагается, что к концу 2001 г. уставный капитал увеличится до 2,8 млрд руб., причем в основном, за счет бюджетных ассигнований. В 2000 г. Россельхозбанк предоставил агропромышленным предприятиям 340 млн руб. кредитных ресурсов (12 млн долл. США). В эту сумму не входят кредиты из Фонда льготного кредитования, который в 2000 г. функционировал отдельно от Россельхозбанка. (В 2000 году банк не являлся государственным агентом по использованию средств этого фонда.) Прибыль банка в 2000 г. составила 3,42 млн руб. (1,2 млн долл. США).

Доля потребностей сельскохозяйственных предприятий в оборотных средствах, покрываемая за счет банковских кредитов, значительно сократилась по сравнению с началом 1990-х годов, однако способность предприятий обеспечивать оставшуюся часть необходимых оборотных средств за счет собственных ресурсов уменьшилась еще больше. По состоянию на 1 октября 2000 г. кредиты и займы покрывали 16,5% оборотных средств сельскохозяйственных предприятий (на 1 января 1992 г. — 28,6%). Доля

собственных ресурсов сельхозпроизводителей в общем объеме оборотных средств снизилась с 66,2% в 1992 г. до всего лишь 1,0% в 2000 г. Таким образом, в 2000 г. потребности сельскохозяйственных предприятий в оборотных средствах в основном покрывались за счет задолженности перед поставщиками, бюджетом, пенсионными фондами и иными внебюджетными фондами. В то же время долгосрочных банковских кредитов в буквальном смысле не существует.

Коммерческие банки и раньше не имели, и сейчас не имеют большого желания самостоятельно предоставлять кредиты сельскому хозяйству. Общая сумма кредитов со стороны коммерческих банков, не связанных с Фондом льготного кредитования, лишь незначительно превышала объем такого льготного кредитования. Такое нежелание кредитовать обусловлено рядом факторов общего и внутриотраслевого характера. К числу общих причин относится чрезвычайно высокая доходность инвестиций на рынке государственных облигаций, что создало для банков отрицательные стимулы к кредитованию реального сектора в целом. Другой причиной общего характера, объясняющей нехватку коммерческих кредитов в сельском хозяйстве, является настоящий обвал финансовой системы в 1998 г., в результате которого огромное число банков оказались неплатежеспособными; это самым отрицательным образом сказалось на кредитовании сельского хозяйства и других отраслей.

Одной из внутриотраслевых причин относительно небольшого объема кредитования сельского хозяйства со стороны коммерческих банков, безусловно, были субсидируемые кредиты, которые предоставлялись через Фонд льготного кредитования и вытеснили коммерческие кредиты. К числу других причин относятся низкая рентабельность сельского хозяйства и кажущийся высоким уровень риска, что усугубляется неспособностью сельхозпроизводителей предоставить приемлемый залог. Ипотечный залог сельскохозяйственных земель, который является одним из основополагающих принципов системы сельского кредитования в странах с рыночной экономикой, запрещен российским Законом «Об ипотеке (залоге недвижимости)» 1998 г. Все эти факторы ослабляют для коммерческих банков стимулы к предоставлению кредитов каким-либо клиентам, за исключением самых платежеспособных.

Следует отметить, что за последнее время объем банковских кредитов, предоставленных сельхозпроизводителям, немного увеличился. Одной из причин здесь является то, что у коммерческих банков возник излишек ликвидности, и они ищут возможности для инвестиций в реальном секторе, поскольку государственные облигации уже не так привлекательны, как в прошлом. Другая причина заключается в том, что по мере накопления банками опыта кредитования сельского хозяйства они могут лучше оценивать кредиты, управлять ими и обеспечивать их возврат. Эту тенденцию необходимо укреплять путем создания благоприятных экономических условий, что описано в рекомендациях, изложенных далее, в разделе V.

В сфере лизинга сельскохозяйственной техники господствовал Росагроснаб. Всеобщее беспокойство вызывает тот факт, что российский парк сельскохозяйственной техники резко сократился, что имело серьезные последствия для производительности сельского хозяйства. Например, общее количество тракторов в сельском хозяйстве сократилось с 1 336 000 в 1990 г. (10,6 тракторов на 1000 га пахотных земель) до 817 000 в 1999 г. (7,4 на 1000 га пахотных земель). Парк других видов сельскохозяйственной техники сократился в такой же степени. Из-за нехватки запасных и подлежащих модернизации частей, а также плохого ремонтного обслуживания в сельской местности только около 50% всей имеющейся сельскохозяйственной техники находится в рабочем состоянии, причем большая часть работоспособного оборудования физически и морально устарела. Российское сельскохозяйственное машиностроение также переживает нелегкие времена: половина из 173 действующих предприятий убыточна. Отечественная техника, как правило, ненадежна и малоэффективна, что является одной из причин низкого уровня спроса.

На этом фоне развитие рынка лизинга сельскохозяйственной техники рассматривается некоторыми специалистами как одновременное решение двух проблем: технологической отсталости оборудования хозяйств и связанного с этим сокращения производства сельскохозяйственной продукции растениеводства и плачевного состояния сельскохозяйственного машиностроения.

Основными источниками финансирования лизинга сельскохозяйственной техники являются федеральный и региональные бюджеты (табл. 4). До 2001 г. Минсельхоз устанавливал для каждого сельскохозяйственного региона лимиты (квоты) на финансирование лизинга/закупки сельскохозяйственной техники из федерального бюджета с учетом общего объема средств, выделяемых Лизинговому фонду. В определенной степени эти квоты устанавливались на основе валового объема сельскохозяйствен-

ного производства каждого региона. Росагроснаб заключал договоры лизинга с Агроснабами субъектов федерации, которые в рамках этих сделок выполняли функции лизингополучателей. В свою очередь, Агроснабы субъектов федерации заключали договоры сублизинга с сельскохозяйственными производителями.

**Таблица 4. Инвестиции в лизинг сельскохозяйственной техники (1999 г.)**

Источники средств	Сумма, млн руб.	% от общей суммы
Частные инвестиции (в том числе прямые иностранные инвестиции)	1 831	32
Бюджеты субъектов федерации	1 603	28
Федеральный бюджет	2 280	40
Итого	5 714	100

*Примечание:* На 15.06.99 1 долл. США = 24,5 руб.

*Источник:* Обследование Минсельхоза.

Лизинговые посреднические организации получали значительную часть цены, по которой объекты лизинга передавались хозяйствам, причем величина надбавки была обусловлена большим количеством посредников, участвующих в лизинговых операциях: Росагроснаб как основной лизингодатель, Агроснаб субъекта федерации и районный Агроснаб.

Сельхозпроизводители не могли самостоятельно принимать решения относительно конкретных потребностей в закупке сельскохозяйственного оборудования или самостоятельно выбирать производителя оборудования. Эти важнейшие закупочные решения принимал Росагроснаб. Кроме того, цены на передаваемое в лизинг сельскохозяйственное оборудование и технику устанавливались совместно комиссией Минсельхоза, Росагроснабом и производителями сельскохозяйственного оборудования и техники на каждый квартал. До последнего времени Росагроснаб является в буквальном смысле единственным получателем средств Лизингового фонда. Аукционы на получение доступа к бюджетным средствам для целей лизинга не проводились с 1998 г. Нехватка собственных финансовых ресурсов и отсутствие конкуренции ограничивают возможность торга для конечных потребителей, т.е. хозяйств. В результате у заводов сельскохозяйственного машиностроения и лизинговых компаний нет стимулов к тому, чтобы снижать издержки, предлагать выгодные условия или повышать качество сельскохозяйственной техники.

Приблизительно половина лизингополучателей не выполняет своих обязательств. Таким образом, задолженность перед Лизинговым фондом постоянно растет и в 2000 г. достигла 1,76 млрд руб. (62 млн долл. США). Частные лизинговые компании редко хотят или могут принудительно осуществить свои договорные права на возврат имущества. Невозможность осуществления этих прав отчасти объясняется отсутствием в Гражданском кодексе РФ юридических оснований для того, чтобы лизингодатель мог незамедлительно использовать такое средство защиты, как конфискация арендованного имущества, поскольку суд сначала должен принять решение о факте нарушения договора аренды. Кроме того, во многих случаях лизингополучатели принимали меры, чтобы не допустить конфискацию переданного в лизинг имущества — иногда при поддержке региональных чиновников.

В настоящее время Правительство разработало ряд мер, призванных изменить старую систему. Постановлением № 404 от 22 мая 2001 г. функции государственного агента по развитию лизинга в АПК передаются ОАО «Росагролизинг», которое формально отпочковалось от Россельхозбанка. Средства федерального бюджета 2001 г. на финансирование расходов по обеспечению АПК машиностроительной продукцией и племенным скотом на основе финансового лизинга (около 5 млрд руб. с учетом дополнительных доходов), будут направлены на увеличение уставного капитала ОАО «Росагролизинг». Предполагается, что Росагролизинг как головная организация будет заключать договора с региональными лизинговыми компаниями (сублизингодатели), а те в свою очередь предоставлять машиностроительную продукцию в лизинг сельскохозяйственным производителям и другим предприятиям АПК. Новая схема отличается от старой несколькими принципиальными моментами: во-первых, государственный лизинг становится платным. Лизингополучатели будут выплачивать лизингодателю процент, равный 1/3 от

ставки Центробанка, т.е. как и в случае с сезонными кредитами, государство будет субсидировать часть процентной ставки. Во-вторых, маржа, взимаемая лизингодателем и сублизингодателем, ограничивается 1,5% (всего 3%), т.е. существенно снижается плата за услуги. Правда, учитывая платность кредита, общая ставка по лизингу будет превышать ставку по старой схеме, но получать средства будет бюджет через Росагролизинг, а не компании-посредники. В-третьих, расходование федеральных средств по областям будет увязываться не с какими-то нормативами (количество пашни или хозяйств в регионе), а с объемом средств, выделяемым региональным бюджетом. Финансирование лизинга будет осуществляться исходя из расчета 50 на 50%, т.е. на каждый региональный рубль будет выделен рубль из федерального бюджета. В-четвертых, участвовать в схеме в качестве сублизингодателя смогут любые частные региональные лизинговые компании, а не только бывшие отделения Росагроснаба.

Правительство считает, что эта новая система способствует развитию частного лизинга, не отказываясь при этом от патерналистских функций государства, а также в большей мере отвечает рыночным условиям, сложившимся в АПК в последние годы. По мнению авторов этой работы, новый порядок лизинга действительно имеет некоторые преимущества по сравнению с предшествующими схемами. Среди этих преимуществ — более широкое участие частного сектора и более высокая конкуренция на районном уровне, финансирование части расходов за счет регионов вместо распределения средств по старой схеме. Однако, поскольку ожидается, что Росагролизинг будет действовать как собственно лизинговая компания, а также как агент государства (администратор программы), в такой двойственности функций изначально заложена возможность конфликта интересов. Сохраняется возможность замены одного монополиста в области предоставления лизинговых услуг сельскому хозяйству (Росагроснаба) другим (Росагролизингом).

*D. Неурегулированные правовые основы собственности на землю, ипотечного залога земли и сделок с землей мешают привлечению инвестиций.*

Современные правовые основы собственности на землю заложили фундамент для важных изменений. Однако некоторые основополагающие меры, необходимые для формирования полноценного рыночного сельского хозяйства, еще не приняты, и пока остаются нерешенными серьезные юридические проблемы и противоречия, даже в том, что касается наиболее принципиальных вопросов собственности на сельскохозяйственные земли.

К числу наиболее существенных недостатков относятся следующие:

- Несмотря на признание частной собственности на сельскохозяйственные земли, правовая база недостаточно четко определяет «границы» такой собственности. В то время как правовое определение собственности физических лиц, юридических лиц и коллективной собственности четко сформулированы в Конституции Российской Федерации и в Гражданском кодексе Российской Федерации, определение собственности на сельскохозяйственные земли остается неоднозначным (например, неясно, могут ли сельскохозяйственные земли продаваться и покупаться, передаваться в залог и т.д.).
- В настоящее время иностранные физические и юридические лица могут использовать сельскохозяйственные земли на основе аренды. Будущее этого вопроса остается неясным из-за негативного в целом отношения общественности к иностранной собственности. В качестве одного из вариантов: иностранные инвесторы могут образовать в России юридическое лицо с целью владения сельскохозяйственной землей. Местное законодательство ряда республик, например Татарстана, разрешает иностранцам владеть землей на правах частной собственности, однако это не вызвало сколько-нибудь серьезной заинтересованности иностранных инвесторов в приобретении сельскохозяйственных земель.
- Законодательные нормы, касающиеся статуса земельных долей, принадлежащих отдельным лицам в рамках коллективных хозяйств, носят четкий и ясный характер, но при этом все еще нет четко определенных процедур, необходимых для превращения долевой собственности в полноценные права собственности на конкретный участок. Одна из причин отсутствия таких процедур — это опасение того, что в процессе их применения произойдет фрагментация земельных участков, и это впоследствии потребует дорогостоящих работ по их консолидации.

Однако опыт показывает, что фрагментация земельных участков не обязательно сопровождается изолированным использованием этих земель. В таких странах, как Чешская и Словацкая республики, крупномасштабное сельскохозяйственное производство сохраняется, несмотря на фрагментарное землевладение: фермеры нередко арендуют несколько земельных участков, принадлежащих разным собственникам.

- Правовые основы и процедуры, регулирующие функционирование земельных рынков, подобные тем, что существуют в странах с рыночной экономикой, пока еще не разработаны. Хотя Гражданский кодекс РФ однозначно разрешает куплю-продажу сельскохозяйственных земель, действующая правовая база по сути разрешает свободно продавать только те сельскохозяйственные земли, которые соответствуют земельным долям. Другие участки сельскохозяйственных земель могут быть проданы только обратно государству или переданы по наследству. При введении Главы 17 Гражданского Кодекса было оговорено, что вопросы торговли сельскохозяйственной землей будут регулироваться Земельным Кодексом. Однако принятый Земельный Кодекс передал этот вопрос в ведение еще не принятого специального Закона об обороте сельскохозяйственных земель. Таким образом, в ближайшее время этот вопрос не будет разрешен. Единственные активные сегменты земельного рынка связаны с операциями покупки сельскохозяйственных земель для их обособления и последующего строительства частного жилья, а также с рынком земли под садово-огородные участки и дачи в пригородных зонах крупных городов и на юго-западе страны. Оппоненты земельной реформы напоминают об опыте приватизации по весьма низким ценам и сосредоточении бывших государственных активов в руках небольшой группы олигархов. Они пугают, что такие же результаты ожидаются и в случае разрешения продажи земли. Однако этот аргумент не учитывает двух важных моментов. Первый — любой закон, разрешающий куплю-продажу, может также установить ограничения на размеры личных владений. Второй — имеется существенная разница между прошлым опытом приватизации и разрешением продажи земли. В первом случае государство продавало общественные активы, и люди, осуществляющие продажу, не являлись собственниками этих активов, а следовательно, не были кровно заинтересованы в увеличении доходов от продажи. В условиях низкой ответственности и слабого управления это создавало условия для коррупции. В случае с землей ее продажа будет разрешена действующим собственникам земли, и стимулы здесь принципиально иные. Конечно, вопрос о мере ответственности руководителей сельхозпредприятий перед собственниками земельных долей сохраняется, а следовательно, и возможность сделок, не в полной мере отражающих интересы этих собственников. Это подчеркивает важность определенной реструктуризации, рекомендуемой в отчете, с тем чтобы земельные доли были четко определены и их изъятие из коллективных хозяйств обеспечено в случае, если это в интересах собственника земельной доли. Это повысит ответственность руководителей сельхозпредприятий.
- С учетом сохраняющейся неопределенности регулирования вопросов собственности на землю в рамках федерального законодательства и затягивания решения этих вопросов некоторые регионы попытались заполнить правовой вакуум собственными «земельными кодексами». Однако то, как это было сделано, только увеличило путаницу в том, что касается прав частной собственности на землю, вместо того, чтобы создать прочные правовые основы собственности на землю. Законы некоторых субъектов федерации, например Саратовской области, признают неограниченные права частной собственности на землю и разрешают свободный оборот и залог сельскохозяйственных земель. С другой стороны, в некоторых субъектах федерации, где у власти находятся коммунисты (так называемый «красный пояс», простирающийся от Тулы до Краснодара), региональные законодательные органы приняли законы, однозначно запрещающие рыночные сделки с землей. Если такие законы вступают в противоречие с недостаточно четким федеральным законодательством или с Конституцией, непонятно, какие правовые нормы имеют преобладающую силу.
- Попытки продажи сельскохозяйственных земель на аукционах, предпринятые в таких регионах, как Саратовская область, также продемонстрировали чрезвычайно низкий спрос и чрезвычайно низкие цены на сельскохозяйственные земли. При том, что ипотечные учреждения не заинтересованы в предоставлении кредитов под залог сельскохозяйственных земель, стои-

мость сельскохозяйственных земель остается столь низкой, что даже при наличии таких механизмов финансирования они все равно не смогли бы обеспечить объем финансирования, необходимый для эффективного ведения сельского хозяйства. Существует несколько основополагающих причин низких цен на землю, включая нерентабельность сельского хозяйства в целом, однако неопределенность правового статуса земельной собственности также способствует снижению спроса и цен на землю.

- В большинстве случаев реструктуризация хозяйств и последующее распределение земли осуществлялись без предварительного планирования использования сельскохозяйственных земель. Это не только привело к дальнейшей деградации почв и нанесению общего ущерба окружающей среде, но и негативно сказалось на производственном потенциале вновь созданных хозяйств.
- Отсутствие единого кадастра, который включал бы также описание улучшений, связанных с земельными участками, ограничивает инвестиционные возможности в сфере сельского хозяйства. Хотя система земельного кадастра уже введена в действие по всей стране и основывается на действующем законодательстве, данные этой системы ограничиваются физическим описанием территориальных границ земельных участков и другими соответствующими сервитутами. Правительство уже приняло решение о разработке единого кадастра недвижимости, который будет включать информацию как о земельных участках, так и о соответствующих строениях на них и будет создан на основе существующей системы земельного кадастра.

*Е. Государственное управление отличается низкой эффективностью в том, что касается регулирующих функций государства, бюджетных процедур и приоритетов; объем расходов на субсидии слишком велик; недостаточно внимания уделяется законным функциям государства, определенным законами, а обязанности государственного и частного секторов не очень четко разграничены.*

Ни на федеральном, ни на региональном уровнях нет четкого представления о том, какую роль должны играть государственный и частный сектора. Отражением этой общей проблемы являются некоторые более конкретные аспекты сельскохозяйственной политики. Во-первых, в процессе разработки сельскохозяйственной политики правительство слишком активно использует прямые интервенции для осуществления контроля над рынками и субсидирования конкретных видов деятельности. Федеральная политика нормативного регулирования формируется, исходя из глубокого убеждения в том, что для осуществления какой-либо важной функции необходима специальная государственная организация/структура, например Агентство регулирования рынка для регулирования рынка зерна или Агентство сельскохозяйственного страхования для реализации программ страхования продукции растениеводства. В связи с этим многие нормативные акты прежде всего определяют, каким образом государство может осуществить прямое вмешательство в работу рынка, вместо того, чтобы создавать общие нормативные основы, способствующие развитию частного сектора. В выпущенном недавно Положении о Минсельхозе утверждается, что Министерство должно разрабатывать предложения по аграрной политике и структурной реорганизации отрасли, однако большинство функций, перечисленных в Положении, как и раньше, носят административно-контрольный характер (государственные заказы на закупку племенного скота; создание Государственных семенных фондов; разработка правил экспорта и импорта сельскохозяйственной продукции; установление некоторых цен и тарифов; сертификация сельскохозяйственной и агропромышленной продукции; разработка предложений о поддержании определенного уровня рентабельности сельского хозяйства, исходя из соответствующего соотношения цен на ресурсы, приобретаемые сельским хозяйством, и сельскохозяйственную продукцию, с предоставлением компенсаций из федерального бюджета в том случае, если изменение этого соотношения приведет к снижению доходов хозяйств; установление гарантированных цен на сельскохозяйственную продукцию,купаемую для государственных нужд). Ответственность за обеспечение отрасли ресурсами, приобретаемыми сельхозпроизводителями, также возлагается на Минсельхоз.

С другой стороны, Минсельхоз РФ планирует делегировать значительные квазигосударственные регулирующие полномочия союзам частных предприятий и ассоциациям сельскохозяйственных про-

изводителей, в результате чего у них неизбежно возникнет соблазн действовать не в государственных, а в личных интересах. Предполагается, что эти организации совместно с Минсельхозом будут определять правила и нормативы для некоторых продовольственных рынков (в соответствии со специализацией союза или ассоциации). Эти правила и нормативы будут обязательны для всех фирм, работающих на этих рынках. Кроме того, союзы производителей будут выдавать лицензии новым участникам рынка или аннулировать лицензии. Новые фирмы будут обязаны присоединиться к союзу и платить членские взносы. В результате эти союзы возьмут на себя часть функций федерального правительства. Процесс создания союзов и ассоциаций производителей называется аффилированием или саморегулированием сегментов продовольственного рынка. МСХ должен всячески способствовать созданию и развитию союзов сельскохозяйственных производителей, особенно производителей сельскохозяйственного сырья и материалов, а также активно вовлекать их в обсуждение вопросов аграрной стратегии. Однако мировой опыт показывает, что, если этим союзам передаются реальные права в области регулирования рынка, это неизбежно приводит к конфликту интересов и использованию полученных полномочий в целях ослабления конкуренции.

Ориентация на прямые интервенции и субсидии также приводит к тому, что лица, ответственные за разработку сельскохозяйственной политики, оценивают поддержку сельского хозяйства не с точки зрения эффективности и результативности различных форм такой поддержки, а прежде всего с точки зрения объема бюджетных ассигнований. Последствия такого подхода особенно опасны на региональном уровне, поскольку регионы во многом формируют сельскохозяйственную политику как за счет регулирования ценообразования и торговли, так и за счет бюджетных ассигнований.

Сам по себе принцип децентрализации разработки экономической политики не так уж плох, однако регионы слишком часто выбирали такие механизмы поддержки сельского хозяйства, которые создавали различия в ценах между регионами, что требовало введения ограничений на межрегиональную торговлю. Это обусловило раздробленность внутреннего рынка Российской Федерации. Структура бюджетных расходов на региональном уровне аналогична структуре расходов на федеральном уровне за одним важным исключением — продовольственных запасов. Федеральное правительство свело закупки в продовольственные фонды практически до нуля, в то время как такие закупки продолжают осуществляться в широком масштабе на региональном уровне, вызывая сопутствующие негативные последствия. Во многих регионах Российской Федерации были созданы внебюджетные фонды для финансирования соответствующих программ интервенций. Эти фонды крайне непрозрачны как по своим источникам, так и по направлениям использования средств. Часто они находятся под прямым контролем исполнительной власти, в частности губернаторов краев и областей и президентов республик.

В целях координации своей деятельности с деятельностью региональных администраций в области сельского хозяйства Минсельхоз заключает с регионами договоры о сотрудничестве в области развития АПК. К осени 2000 г. были подписаны более 20 таких договоров. Анализ некоторых из этих договоров показывает, что они носят довольно общий характер и не предусматривают никаких конкретных обязательств сторон по устранению факторов, оказывающих негативное влияние на рынок (региональные торговые барьеры, ценовые ограничения и проч.).

Ориентация на объем (финансовую стоимость) поддержки обуславливает также чрезвычайно высокую активность лоббистов в процессе формирования федерального и региональных бюджетов. В разных странах мира бюджетные решения в определенной степени зависят от политического лоббирования. Однако в России лоббирование и административное секвестирование бюджета сочетаются таким образом, что объем фактических расходов на меры поддержки сельского хозяйства не очень тесно связан с какими-либо прозрачными целями или критериями. На федеральном уровне проект государственного бюджета готовит Министерство финансов РФ, которое затем направляет его в другие ведомства. После этого межведомственная комиссия под председательством Министерства финансов готовит проект закона о бюджете и вносит его на рассмотрение Государственной Думы. Обычно аграрному лобби в Думе удавалось добиться значительного увеличения ассигнований на поддержку сельского хозяйства — более 50% в 1997 г. и более 80% в 1998 г. Такая схема не сработала в 1999 г., который был необычным годом, но в 2000 г. сумма ассигнований, предложенная в проекте бюджета, была увеличена с 10 млрд руб. (352 млн долл. США) до 15 млрд руб. (528 млн долл. США). Что касается бюджета на 2001 г., то в связи с дополнительными доходами бюджета, распределенными в декабре 2000 г., основной бюджет сельского хозяйства в размере 15 млрд руб. (525 млн долларов США по курсу обмена на 1 янва-

ря 2001 г.) — без учета дополнительных ассигнований Россельхозбанку в размере 2 млрд руб., поступивших через АРКО, ассигнований на сельскохозяйственную науку, образование и иные виды деятельности Минсельхоза России — увеличился на 9,4 млрд руб. и составил 24,9 млрд руб. (872 млн долл. США). Подробности приведены в главе 6 (табл. 6.1).

Однако фактические расходы обычно существенно отличаются от тех, что запланированы в бюджете. В 1997 г. фактические расходы составили всего лишь 71% от суммы средств, запланированных в бюджете на нужды сельского хозяйства, а в 1998 г. этот показатель сократился примерно до 45%. В процессе освоения средств происходит нечто вроде секвестрации, систематически сокращающей расходы. Таким образом, объем финансовой поддержки сельского хозяйства зависит не столько от планов или долгосрочных целей, сколько от конкретных решений относительно расходов и секвестрации, принимаемых в течение года. Умение лоббировать в целях получения и сохранения денег в бюджете ценится очень высоко, и потому аграрное лобби настаивает на существовании должности Заместителя председателя Правительства РФ, отвечающего за сельское хозяйство.

Кроме того, существует один важный канал предоставления сельскохозяйственных субсидий, который вообще не охвачен обычным процессом бюджетного планирования. С учетом того, что страхование продукции растениеводства не отличается полнотой страхового покрытия, неурожаи сельскохозяйственных культур, связанные со стихийными бедствиями, редко компенсируются за счет системы официального страхования; вместо этого компенсация осуществляется на нерегулярной основе в виде бюджетных «чрезвычайных платежей» или, что является еще более распространенной практикой, в виде списания долгов. В целях оказания содействия сельскохозяйственным предприятиям, пострадавшим от засухи и других бедствий в 1999 г., Распоряжением Правительства РФ от 29 ноября 1999 г. было произведено списание различных долгов на сумму 3,5 млрд руб. (такого рода списание долгов неоднократно производилось в 1991–1999 гг.), а в декабре 2000 г. Государственная Дума выделила еще 3,4 млрд руб. (120 млн долл. США) для компенсации убытков сельского хозяйства от стихийных бедствий.

#### *Г. У Правительства РФ нет настоящей стратегии развития села.*

Несельскохозяйственный компонент сельской экономики представляет собой важную составляющую сельской жизни во многих странах Восточной Европы. Он является источником значительных дополнительных доходов и занятости для сельского населения, обеспечивает спрос на местную продукцию и рынки ее сбыта и создает возможности, необходимые для повышения эффективности сельского хозяйства. В советской России несельскохозяйственные виды деятельности (как те, что являются источниками доходов, так и социальная поддержка) были неотъемлемой частью колхозно-совхозной системы. Отделение этих структур от сельскохозяйственных организаций и формирование новых несельскохозяйственных производств и служб идет очень медленно и осуществляется в основном собственными силами лишь с незначительной поддержкой извне. Согласно результатам ряда социологических исследований, сельские жители России получают значительный «несельскохозяйственный» доход, однако этот доход поступает преимущественно из таких источников, как социальные выплаты, ремесла, охота и рыбная ловля. Малый бизнес в несельскохозяйственной сфере, столь типичный для сельских территорий стран с рыночной экономикой, до сих пор не сформировался.

В результате сокращения финансирования как из традиционных источников (сельскохозяйственные предприятия), так и из федерального бюджета и местных муниципальных бюджетов состояние инженерно-технической и социальной инфраструктуры села продолжает ухудшаться. За последние десять лет произошло резкое сокращение объемов капиталовложений в сельскую инфраструктуру; единственным исключением является расширение сети подачи природного газа. Объем капиталовложений в сельское амбулаторно-поликлиническое учреждение здравоохранения в 1999 г. составил лишь 19% от уровней 1990-х годов, в больницы — немногим более 28%. В результате состояние сферы здравоохранения ухудшилось. В 1999 г. в сельских больницах было на 25% меньше коек, чем в 1999 г. На учреждения культуры и развитие системы водоснабжения было выделено — только 10% средств от уровней 1990-х годов. Тем временем происходило значительное повышение уровня безработицы и бедности в сельской местности (см. табл. 1). Все эти факторы способствовали моральному разложению сельского населения.

Принятая на Западе концепция сельского развития отличается от традиционных российских подходов к решению социально-экономических проблем села. Различные составляющие укладов сельской жизни всегда рассматривались с учетом их значения для сельскохозяйственного производства и считались частью колхозно-совхозной системы. В процессе преобразований и в связи с появлением социальных проблем на селе наметился определенный прогресс в отделении социальных функций от сельскохозяйственного производства, однако России еще предстоит полностью осознать, что для решения социальных проблем нужна не узковедомственная сельскохозяйственная, а совершенно иная политика. Это, в свою очередь, предполагает необходимость комплексного, многоцелевого и целостного подхода к решению проблем сельских территорий. Только так можно будет остановить процесс снижения уровня жизни и повышения уровня бедности в сельских районах.

## **V. Что делать? Рекомендации**

Задача повышения конкурентоспособности сельского хозяйства России заключается в создании условий для повышения общего уровня производительности сельского хозяйства в рамках достаточно открытой экономики. Не существует единого способа повышения общей производительности хозяйств, однако мировой опыт говорит о том, что повышение производительности связано с обеспечением достаточной гибкости, позволяющей корректировать структуру посевов и технологии в ответ на изменение условий на рынке. Перерабатывающая промышленность, системы поставки сельскохозяйственных ресурсов (включая финансы) и системы сбыта продукции на внутреннем и внешних рынках также должны быть достаточно гибкими, чтобы реагировать на эти изменения. Основой для таких изменений должна быть широкая программа общеэкономических реформ и инвестиций, которая сократит препятствия, мешающие преобразованиям, и обеспечит выполнение задач развития инфраструктуры, транспорта, связи, подготовки кадров, образования и создания гибких рынков факторов производства (особенно земли, финансов и труда). Хотя анализ всех этих общеэкономических условий выходит за рамки настоящего доклада, совершенно очевидно, что они имеют огромное значение для того, чтобы конкретные рекомендации по сельскохозяйственной политике дали наибольший эффект. Ниже представлены некоторые рекомендации, касающиеся сельскохозяйственной политики как таковой.

### *A. Формирование основ для действительной реструктуризации хозяйств и земельных рынков.*

Можно выделить три основные причины, мешающие разрешить проблему неплатежей сельскохозяйственных предприятий:

Во-первых, задача финансового оздоровления рассматривается по-бухгалтерски, как чисто финансовая проблема или как проблема реструктуризации долгов. Между тем это прежде всего структурная задача, связанная с 1) улучшением сельскохозяйственной конъюнктуры; 2) передачей земли и ликвидного имущества в руки эффективных собственников и пользователей; 3) освобождением предприятий от бремени затрат по обслуживанию семейных подворий (отношения с ними должны быть коммерциализированы), а также с избавлением от издержек по содержанию объектов сельской социальной и инженерной инфраструктуры.

Во-вторых, принимая решение о реструктуризации долгов, государство ограничивается, как правило, долгами госбюджету и внебюджетным фондам, не пытаясь вовлечь в процессе реструктуризации крупных коммерческих кредиторов (и прежде всего РАО ЕЭС и Газпром), а также региональные и местные бюджеты.

В-третьих, к финансовому оздоровлению неплатежеспособных предприятий слабо привлекаются инвесторы, что связано, в частности, с неопределенностью прав на земельные участки.

Для устранения вышеперечисленных причин, с учетом реального положения в России, оптимальный подход к формированию условий для создания жизнеспособных сельскохозяйственных предприятий и решения проблемы долгов сельхозпроизводителей должен предусматривать принятие ряда мер, касающихся как макро-, так и микроэкономических факторов, включая следующее:

- применение однократной ускоренной процедуры урегулирования долгов при условии осуществления реальной внутренней реструктуризации и реальной приватизации хозяйств, участвующих в программе урегулирования долгов, чтобы крестьяне могли осуществлять свои права собственности на землю без нынешних фактически существующих ограничений и давления со стороны руководства хозяйств;
- введение жестких бюджетных ограничений, которые заставят хозяйства соблюдать строгую финансовую дисциплину;
- применение действенной системы банкротства, которая предотвратит накопление новых долгов хозяйств, созданных в процессе реструктуризации и урегулирования долгов;
- формирование необходимых экономических условий для восстановления реструктурированных (и новых) хозяйств, созданных в процессе урегулирования долгов, на основе повышения эффективности (а не субсидирования);
- активное привлечение инвесторов к участию в программах финансового оздоровления. Для этого следует законодательно определить четкие правила купли-продажи земельных участков; предоставить инвесторам право реструктуризации долгов в случае, если происходит слияние с неплатежеспособным сельскохозяйственным предприятием или его поглощение; определить процедуры публичной продажи долгов инвесторам.

Уникальной чертой этой общей программы является сочетание урегулирования долгов (во внесудебном порядке) с внутренней реструктуризацией хозяйств и переходом к жестким бюджетным ограничениям. Опыт показывает, что списание долга при сохранении старой организационной структуры хозяйства всегда приводило к накоплению новой задолженности. Параллельно решению проблемы непогашенных долгов необходимо осуществить действительную реструктуризацию хозяйств на основе рыночных принципов, чтобы повысить их производительность и рентабельность. Без решения основных проблем собственности и управления, включая разработку реалистичных бизнес-планов, программы реструктуризации долга не принесут большой пользы. Мы рекомендуем начать процесс реструктуризации с выделения гражданам предоставления отдельным лицам определенных на местности земельных участков в натуре и предоставления им свидетельств на полное право собственности на эти земли с правами собственности на них. Затем новым собственникам следует разрешить свободно выбирать реальную организационную форму хозяйства, в рамках которой они предпочитают осуществлять дальнейшее пользование своей землей и другими ресурсами.

Для успешной реализации такой рамочной схемы необходимы определенные предпосылки:

- Наличие правовых основ собственности на землю (включая соответствующие свидетельства), и определения земельных титулов, которые должны быть сформированы за счет:
  - принятия федерального закона, закрепляющего права купли-продажи и залога сельскохозяйственных земель (даже если такие права будут ограничены предельным размером земельного участка, который может находиться в собственности одного человека, или будут введены ограничения на земельную собственность для иностранцев и т.д.);
  - определения порядка осуществления сделок с землей, включая аренду и куплю-продажу земли;
  - создания основ для распространения информации о земельных рынках;
- принятие процедур приватизации хозяйств путем:
  - совершенствования порядка предоставления свидетельств бывшим владельцам индивидуальных земельных долей на выделенные в натуре участки земли;
  - введения ограничений на аренду земельных долей во избежание принудительного пребывания отдельных пайщиков в коллективе;
  - приватизация оставшихся государственных хозяйств;

- наличие политического консенсуса в отношении всеобъемлющего и комплексного подхода к приватизации хозяйств и урегулированию долгов сельхозпроизводителей;
- постановка задачи, управляемой по своему масштабу и технически осуществимой с учетом имеющихся ресурсов (например, необходимо наличие донорской поддержки достаточного объема).

Возможно, новая правительственная программа реструктуризации долгов сельхозпроизводителей — это шаг в правильном направлении, однако многое будет зависеть от того, будет ли она использована для того, чтобы заставить хозяйства осуществить реальную реструктуризацию в соответствии с изложенными выше принципами (как это подробно описано в главе 3), и есть ли у правительства твердые намерения осуществить эти меры, включая принудительное применение процедур банкротства в случае необходимости.

- В. Создание благоприятных условий для деятельности частных фермерских хозяйств и развития частного рынка за счет частичного пересмотра политики поддержки сельского хозяйства.*
- 1) Государственные закупки на федеральном и региональном уровнях должны быть полностью отменены. 2) Оптимальным вариантом реформирования политики поддержки сельского хозяйства является такая система, когда все субсидии сельхозпроизводителям распределяются с помощью механизма, который не создает ни отрицательных, ни положительных стимулов для производства (например, выплаты из расчета на один гектар) и не зависит ни от потребления сельским хозяйством промышленных товаров и услуг, ни от производства сельскохозяйственной продукции. 3) Если Россия сохранит субсидии на сельскохозяйственные ресурсы, приобретаемые сельским хозяйством, или кредитные субсидии, то их следует распределять не через государственные или монопольные структуры, такие как Россельхозбанк, Росагролизинг или новый Росагролизинг, а по частным каналам на конкурсной основе (например, субсидирование ставки процента может осуществлять любая частная кредитная организация, прошедшая квалификационный отбор, а фермеры могут отдавать свои ваучеры на приобретаемые промышленные товары и услуги любому поставщику, которого они сами выберут).*

Обычно при обсуждении вопросов сельскохозяйственной политики в России слишком много внимания уделялось объему поддержки сельского хозяйства, а не таким важным вопросам, как формы и инструменты такой поддержки. Несмотря на то, что, по меркам стран ОЭСР, сельскому хозяйству России может оказываться весьма скромная поддержка (в денежном выражении), многие из применяемых мер такой поддержки создают неправильные ценовые стимулы (субсидирование кредитов, ресурсов, приобретаемых сельским хозяйством, и некоторых видов продукции животноводства), осуществляются с использованием механизмов управления старого типа, мешающих развитию рынка (схемы предоставления товарных кредитов), способствуют применению рискованных методов ведения сельского хозяйства, создают отрицательные стимулы для развития частного страхового рынка (выплаты в случае стихийных бедствий) и предназначены главным образом для крупных сельскохозяйственных предприятий (списание долгов на индивидуальной основе). Буквально все эти подходы к оказанию поддержки сельскому хозяйству создают возможности для фаворитизма и коррупции.

Одной из главных и вполне законных задач нынешней сельскохозяйственной политики является предоставление социального содействия селу в целях снижения уровня бедности и предотвращения миграции сельского населения. Однако выбранные для этого конкретные инструменты влекут за собой крайне нежелательные и незапланированные последствия, о которых говорилось выше. Необходимо формирование общеэкономических условий, которые будут а) способствовать повышению производительности и налаживать связи между сельхозпроизводителями и частными поставщиками кредитов, промышленной продукции и услуг, и при этом б) обеспечивать необходимую социальную поддержку.

Для того чтобы сформировать такие условия, следует признать, что оптимальные инструменты, необходимые для достижения каждой из этих двух целей, совершенно различны. Первая цель — повышение эффективности и развитие рынка — требует четкого распределения ролей между государственным и частным сектором и гораздо большей избирательности по отношению к первому. В целом это подразумевает полный отказ государства от коммерческого предоставления товаров и услуг.

Это значит, что государство не должно заниматься закупками сельскохозяйственной продукции (за исключением ограниченного круга товаров для государственных ведомств, например для армии) и непосредственно осуществлять реализацию товаров или напрямую оказывать финансовые или иные услуги, которые может предоставлять частный сектор. Это также означает, что все субсидии, предоставляемые частному сектору для оказания таких услуг (например, субсидирование ставки процента, предоставление гарантий под банковские займы или прямые инвестиции и т.д.), должны обладать следующими характеристиками: 1) относительно небольшой объем; 2) предсказуемость последствий для бюджета и возможность управления этими последствиями; 3) ограниченный период предоставления субсидий; 4) субсидии должны быть тщательно продуманы и направлены на устранение конкретных препятствий, временно сдерживающих развитие частного сектора, во избежание появления постоянной зависимости от государственных субсидий. В основном тексте (в частности, в главе IV) изложены конкретные рекомендации по применению этих критериев к некоторым аспектам современной сельскохозяйственной политики и предлагаемым инициативам (схемы предоставления товарных кредитов, субсидирование ставки процента, Россельхозбанк, лизинг сельскохозяйственной техники, кредитные кооперативы, система складских расписок, страхование продукции растениеводства и т.д.).

Роль государства должна сводиться к созданию благоприятных условий, когда действуют стабильные законы и нормативы. Что касается сельскохозяйственной политики России, здесь важно четко определить соотношение ролей федерального, регионального и местного уровней власти. В частности, нельзя допускать, чтобы региональные и местные власти проводили политику, которая приводит к сегментации российского рынка в результате того, что в разных регионах формируются разные цены на один и тот же вид продукции (например, предоставление субсидий, установление контроля над ценами, введение ограничений на торговлю). Власти всех уровней должны направлять свои ограниченные ресурсы на самые приоритетные виды деятельности, которые частный сектор не может осуществлять качественно в силу известных причин, связанных с внешними факторами, или ввиду невозможности отказа от выгод. К числу таких приоритетов относятся фундаментальные научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки, получение и распространение информации, а также различные объекты инфраструктуры (автомобильные дороги, системы водоснабжения и т.д.).

Для достижения второй цели — предоставление социальной поддержки — следует использовать такие методы, которые не мешают достижению первой цели. Передача объектов социальной инфраструктуры (школ, больниц и т.д.) на баланс муниципалитетов и инвестиции в их модернизацию — это один из приемлемых инструментов социального содействия, который также является важным компонентом решения проблемы крупных коллективных хозяйств. Другие механизмы, не мешающие выполнению задач повышения эффективности и развития рынка, — это создание систем социального обеспечения и реализация адресных программ борьбы с бедностью в сельской местности.

Что касается поддержки аграрного сектора в целом, то оптимальным вариантом (вместо существующего субсидирования ресурсов, приобретаемых сельским хозяйством, и списания долгов сельхозпроизводителей) является прямая «несвязанная» поддержка доходов, доступная всем сельхозпроизводителям, включая ЛПХ, и предоставляемая из расчета на единицу площади. Такая схема применялась в других странах, которые провели реформу политики поддержки сельского хозяйства и поняли, что для достижения поставленных целей им лучше всего использовать новые инструменты. Принцип прямых выплат заключается в том, что сумма выплат не зависит от того, что может контролировать сельхозпроизводитель. Например, она не может зависеть от того, сколько тонн пшеницы произвел конкретный сельхозпроизводитель в текущем году; если сумма выплат будет зависеть от этого критерия, это будет равноценно тому, чтобы уплатить более высокую цену за пшеницу данному производителю. Цель прямой поддержки заключается не в том, чтобы стимулировать производство конкретных видов продукции растениеводства или использование конкретных видов ресурсов, приобретаемых сельским хозяйством, а в том, чтобы обеспечить общий запас прочности для сельхозпроизводителей, у которых сокращаются доходы, получаемые из других источников (как правило, субсидии). Предоставление субсидий с использованием прямого механизма, а не через цены называется «разрывом связи» между мерами поддержки и ценами. В США, странах ЕС и Мексике сокращение объема ценовой поддержки сопровождалось выплатой полной или частичной компенсации фермерам в рамках «несвязанных» платежей, производившихся из расчета на один гектар. Общий объем этих субсидий не всегда столь же ве-

лик, как и объем старых субсидий, поскольку в этой системе нет больших административных издержек или крупных потерь. В результате в этом случае больше достается конечному бенефициару, т.е. сельхозпроизводителю.

Важным преимуществом перехода к такой политике поддержки является то, что несвязанная поддержка в наименьшей степени искажает условия торговли (эта характеристика несвязанной поддержки является общепризнанной). К числу других преимуществ замены прочих субсидий на систему прямых субсидий относятся следующие.

- Повышение эффективности использования ресурсов, выделяемых на нужды сельского хозяйства, поскольку у сельхозпроизводителей появляются стимулы к принятию решений о производстве сельскохозяйственной продукции и к использованию приобретаемых ресурсов с учетом их реального экономического значения и стоимости для общества (т.е. рыночных цен).
- Оптимизация распределения средств государственной поддержки в пользу сельхозпроизводителей, которые больше других нуждаются в помощи. Традиционная политика поддержки сельского хозяйства ставит в более выгодное положение крупные сельскохозяйственные предприятия, которые продают свою продукцию на рынке и используют технологии производства, требующие большого количества приобретаемых ресурсов. Прямые выплаты могут быть адресованы мелким, относительно бедным хозяйствам, которые сами потребляют большую часть произведенной продукции (и, следовательно, не могут извлечь больших выгод из высоких субсидируемых цен) и используют небольшое количество приобретаемых ресурсов. Это особенно важно для России, где частные крестьянские (фермерские) хозяйства, а также ЛПХ, могут выиграть от введения прямой поддержки доходов, распределяемой из расчета на один гектар.
- Совершенствование планирования и исполнения бюджета. Поскольку выплаты абсолютно не связаны с производством продукции и потреблением ресурсов в текущем году (что само по себе невозможно предсказать, в результате чего становится непредсказуемой стоимость традиционной политики поддержки сельского хозяйства), бюджетные расходы на эту программу можно согласовать с общими параметрами бюджета, которые определяются заранее.
- Большая предсказуемость доходов сельхозпроизводителей. Как и в предыдущем случае, доход становится более предсказуемым, если выплаты вообще не зависят от текущего производства и использования приобретаемых ресурсов. Если выплаты можно спрогнозировать, то их также можно передать в залог в качестве обеспечения займов, что будет способствовать развитию сельских финансовых рынков.
- Снижение стоимости распределения субсидий.

Другим вариантом поддержки сельхозпроизводителей, который успешно применялся в тех случаях, когда отменялись прочие неэффективные схемы субсидирования, являются ваучеры. Это сертификаты, которые фермер может «потратить» на приобретение некоторых, заранее определенных товаров и услуг у поставщика, которого он сам выбирает. Затем поставщики могут погасить ваучеры через соответствующие каналы и получить компенсацию от государства. Количество ваучеров, выдаваемых одному фермеру, не должно быть связано с текущим производством и использованием приобретаемых ресурсов, а самый простой принцип заключается в том, чтобы выдавать ваучеры из расчета на единицу площади (один гектар). В Румынии, например, после отмены старой схемы субсидирования приобретаемых ресурсов правительство выдало ваучеры (из расчета на один гектар), которые можно было потратить на приобретение ресурсов, потребляемых сельским хозяйством. Преимущества ваучерной схемы аналогичны преимуществам прямых выплат в поддержку доходов, о которых говорилось выше. Этот механизм имеет некоторые важные преимущества по сравнению с товарными кредитами, а именно: 1) он дает сельхозпроизводителям большую свободу выбора и позволяет им заключать оптимальную сделку и получать больше товаров за ту же сумму средств, следовательно, они извлекают больше выгод при меньших затратах со стороны государства; 2) сельхозпроизводители уплачивают и получают за

приобретаемые ресурсы и произведенную продукцию рыночные цены, поэтому они принимают экономически целесообразные решения относительно производства продукции и использования ресурсов; 3) этот механизм не тормозит, а способствует развитию частных каналов поставки ресурсов, приобретаемых сельским хозяйством.

В целом, с точки зрения фермеров, механизм прямой поддержки доходов более предпочтителен, чем ваучеры, поскольку он обеспечивает им большую свободу выбора по сравнению с ваучерной схемой. Однако ваучеры на приобретение ресурсов для сельского хозяйства могут оказаться более приемлемыми в политическом отношении, если правительство хочет, чтобы его действия воспринимались не как поддержка сельхозпроизводителей, а как поддержка сельскохозяйственного производства.

#### *С. Отказ от получения продовольственной помощи.*

Следует признать, что любая продовольственная помощь вызовет увеличение предложения на рынке и, следовательно, неизбежно приведет к снижению цен, получаемых отечественными производителями (даже в том случае, если такая помощь продается по «рыночным» ценам). Следовательно, продовольственная помощь противоречит интересам сельхозпроизводителей и российского АПК. В той степени, в какой продовольственная помощь вытесняет местное сельскохозяйственное производство и способствует удержанию цен на более низком уровне по сравнению с тем, что могло быть без продовольственной помощи, она создает все возможности для появления порочного круга (чем больше продовольственной помощи, тем меньше объем производства, что обуславливает увеличение продовольственной помощи и т.д.), который может довести Россию до состояния постоянной зависимости от продовольственной помощи.

В дальнейшем продовольственная помощь (если таковая будет) должна быть небольшой по объему, носить гуманитарный характер (в основном готовые продукты питания), распределяться через неправительственные организации (НПО) и выдаваться (но не продаваться) тем, кто действительно в ней нуждается. Малообеспеченные категории населения могут получать продовольственную помощь через организации Общества Красного Креста.

Все другие виды импортируемой продукции должны проходить по обычным коммерческим каналам. В периоды неурожая в России должны действовать обычные рыночные механизмы, гарантирующие достаточный объем импорта для обеспечения населения. Если этому мешает нежелание банков открывать аккредитивы, страны-доноры могли бы просто учредить программу гарантий под коммерческие импортные поставки, которая была бы такой же гарантией оплаты, как и аккредитивы. Для доноров эта политическая стратегия могла стать обоюдовыгодной, поскольку она обеспечила бы фактическую ликвидацию имеющихся у них излишков и при этом помогла бы им завязать коммерческие контакты на будущее, когда можно будет отменить гарантии в связи с тем, что у банков появится желание открывать аккредитивы.

#### *Д. Разработка стратегии развития села.*

Нынешняя ситуация в сельских районах России, помимо реализации последовательной программы аграрных реформ, требует безотлагательных мер, а также плановстратегии на более отдаленную перспективу. Очевидно, краткосрочные меры должны быть направлены на создание основы для реализации комплексной стратегии сельского развития. Краткосрочную программу действий мы рекомендуем сфокусировать на завершении выполнения задач, связанных с переходом к рынку. Основные положения такой стратегии можно сформулировать следующим образом.

- Завершение вывода объектов социальной инфраструктуры села из состава крупных сельскохозяйственных предприятий. Социальные объекты следует рассматривать как активы, передаваемые в счет погашения долгов крупных хозяйств государственному сектору (например, задолженностей по налогам, отчислениям в Пенсионный фонд и т.п.).
- Создание системы финансирования социальных услуг и инфраструктуры села после того, как они будут выведены из состава крупных хозяйств. Такая система должна предусматривать: 1) четкое разграничение обязанностей между федеральным, региональными и местными бюджетами;

2) внедрение механизмов, обеспечивающих прогнозируемость трансфертов с верхних уровней государственного управления на нижние и введение жестких бюджетных ограничений; 3) обеспечение налоговой базы местных органов управления, которую не могли бы использовать вышестоящие уровни власти, в целях наделения местных органов правом распоряжения источником доходов, обеспечивающим финансирование минимально необходимых расходов.

- Определение автомобильных дорог и систем связи наиболее приоритетными объектами инвестиций в сельскую инфраструктуру. Небольшие сельские поселения должны обслуживаться мобильными подразделениями социальных служб (например, передвижными банками, библиотеками, медицинскими службами, вызываемыми по радио).
- Обеспечение адресной защиты наиболее уязвимых групп сельского населения. В частности, оказание содействия сельским пенсионерам в сдаче в аренду своих земельных паев для получения дополнительного источника дохода.
- Формирование благоприятных условий для создания и функционирования мелких сельских предприятий, не занимающихся сельскохозяйственным производством.
- Оказание поддержки в укреплении общественных организаций на сельских территориях и в создании условий для того, чтобы сельские жители более активно использовали право голоса при решении своих проблем и принятии решений общегосударственного уровня.

Государственная Дума должна в кратчайшие сроки разработать и принять комплексную стратегию сельского развития, обеспечивающую твердую основу для долгосрочной программы восстановления села. Такая стратегия должна включать: 1) общероссийскую концепцию сельского развития; 2) конкретные стратегические задачи сельского развития, включая: региональные концепции и программы; 3) план действий и схему финансирования его реализации.

Стратегия сельского развития должна отражать российские реалии и основываться на концепции сельского развития, недавно сформулированной в странах с развитой экономикой. Основным принципом этой стратегии должна быть целостность сельского развития, подразумевающая охват всех компонентов жизнедеятельности сельских территорий, ориентацию на нужды людей и использование межатраслевых консультативных подходов. Основной целью такой стратегии должно быть повышение благосостояния сельского населения, к которому относятся не только фермеры и сельскохозяйственные работники, а также расширение диапазона сельского развития с охватом каждого сегмента и компонента сельской жизни.

При разработке стратегии сельского развития Россия должна руководствоваться следующими принципами.

- Результатами экономического роста на селе пользуется все сельское общество, а его основными движущими силами являются частное предпринимательство, конкурентоспособное сельское хозяйство и агробизнес.
- В полном смысле слова частные крупные и семейные фермерские хозяйства и несельскохозяйственные предприятия обеспечивают возможности занятости с хорошей оплатой труда для мужчин и женщин.
- Сельское население обеспечивает устойчивое управление почвенными, водными, лесными и лугопастбищными и рыбными ресурсами.
- Сельское население имеет доступ к эффективно функционирующим рынкам готовой продукции, промышленных товаров и услуг, приобретаемых сельским хозяйством, материально-технических и финансовых ресурсов.
- Сельское население может пользоваться медицинскими услугами, чистой водой и канализацией, услугами по планированию семьи, имеет возможность получения образования и достаточное количество питательных продовольственных товаров/продуктов.
- Необходимая правовая база, государственные инвестиции, производственные и социальные услуги предоставляются и финансируются в децентрализованном порядке с участием всех заинтересованных сторон.
- Сельская местность характеризуется развитием институтов гражданского общества и неправительственных организаций, которые призваны обеспечивать защиту экономических и со-

циальных интересов различных групп сельского населения. Сельские жители участвуют в подготовке программ сельского развития. Сельское самоуправление получает дальнейшее развитие.

*Е. Замена существующих индивидуальных компенсационных выплат за убытки, вызванные стихийными бедствиями, системой страхования продукции растениеводства, основанной на четких принципах.*

Субсидирование страховых взносов в рамках страхования продукции растениеводства может быть в какой-то мере оправданным, если это позволит правительству отклонять просьбы о помощи в индивидуальном порядке в случае стихийных бедствий. Кроме того, сельскохозяйственное страхование повышает привлекательность этой отрасли для кредиторов, поскольку уменьшает соответствующие финансовые риски. Однако есть все основания для того, чтобы попытаться интегрировать сельскохозяйственное страхование в общую систему страхования, а не ориентироваться на создание специальной системы. основополагающим принципом страхования является объединение рисков и их диверсификация. Чем больше диверсифицирован портфель страховщика, тем менее вероятно, что какой-либо страховой случай потребует выплат в таком размере, что возникнут проблемы с ликвидностью. Таким образом, в идеале страховщики должны диверсифицировать свою деятельность путем оформления большого числа страховых полисов в разных регионах и даже договоров страхования разного типа. Разумеется, перестрахование или создание резервного фонда — это дополнительные способы борьбы с потенциальными проблемами ликвидности в случае возникновения какого-либо страхового события, однако это дорогостоящие механизмы, и нужда в них тем меньше, чем больше диверсифицирован портфель каждого страховщика.

Кроме того, очень важно, чтобы созданная система имела разумную основу для оплаты страховых исков. Одной из самых больших проблем схем страхования продукции растениеводства во многих странах, в том числе в США, является то, что страховые иски оплачиваются каждому фермеру с учетом его личных убытков. При таком подходе фермеры, у которых убытки больше, получают более значительную компенсацию. Это неверный подход, поскольку он подталкивает фермеров к тому, чтобы они не принимали всех необходимых мер для минимизации ущерба. (Например, риски можно минимизировать, если применять специальные методы ведения сельского хозяйства или инвестировать средства в водосберегающие меры на случай засухи или выращивать засухоустойчивые культуры.) Это классическая проблема страхования, известная в страховом бизнесе под названием «моральная угроза». Во избежание возникновения этой проблемы при страховании продукции растениеводства лучше всего брать в качестве основания для оплаты страховых исков какую-либо объективно проверяемую меру события, связанную с убытками, или какой-либо иной показатель, который отдельный фермер не может контролировать, например измеряемый показатель града или дефицита жидких осадков [дождя] (т.е. разницы между фактическим уровнем жидких осадков в данном сезоне и неким минимальным уровнем жидких осадков, необходимым для предотвращения катастрофического неурожая). Например, каждому фермеру в конкретном районе можно выплачивать одинаковую сумму за каждый миллиметр невыпавших осадков из расчета на один гектар. В качестве альтернативы основой выплат из расчета на один гектар, причитающихся каждому фермеру на достаточно большой территории, может быть «дефицит урожая» на всей территории.

В главе 4 описаны некоторые меры, принятые Всемирным банком в других странах в целях оказания содействия в учреждении таких программ страхования, и изложены конкретные рекомендации в отношении схем, которые сейчас рассматриваются в России. Реформа должна базироваться на следующих принципах: а) любые схемы предоставления страховых субсидий должны быть жестко увязаны с обязательством не предоставлять в индивидуальном порядке помощь при стихийных бедствиях ни тем, кто застрахован, ни тем, кто не застрахован, чтобы не создавалось впечатление, что такая практика будет сохранена (а это может помешать развитию рынка страхования); б) страховые субсидии следует предлагать только в том случае, когда они базируются на разумных принципах, чтобы минимизировать «моральную угрозу», как это описано выше; в) следует избегать создания новых специализированных структур, которые могут привести к обособлению страховщиков продукции растениеводства от остальной части страхового сообщества; вместо этого необходимо создать простой механизм управления субсидиями.

*Ф. Использование процедуры вступления в ВТО для формирования необходимых экономических основ будущей политики России в области поддержки сельского хозяйства.*

Вступление в ВТО — это четко сформулированная цель экономической политики России. Те, кто отвечает за разработку сельскохозяйственной политики, должны уделить первоочередное внимание завершению этого процесса. Вступление в ВТО обеспечит российскому сельскому хозяйству существенные выгоды. Как экспортер, Россия выиграет от того, что получит более надежный и прозрачный доступ к иностранным рынкам в рамках многосторонней системы, основанной на правилах, в отличие от сегодняшней ситуации, когда члены ВТО имеют право устанавливать нетарифные барьеры для российского экспорта. В более общем плане вступление в ВТО будет способствовать дальнейшему формированию в России экономики с рыночным сельскохозяйственным производством в условиях более надежного торгового режима.

Возможное вступление в ВТО означает, что Россия будет соблюдать целый ряд правил, имеющих особое значение для структуры внутренней сельскохозяйственной политики. Тремя главными вопросами здесь являются торговые меры, касающиеся импорта (доступ к рынку), национальная политика поддержания сельского хозяйства и экспортные субсидии. Кроме того, в ходе переговоров будут также обсуждаться правила санитарного и фитосанитарного контроля, нормы и стандарты, соглашение о защитных механизмах и компенсационных мерах, таможенные процедуры и другие вопросы. Вступление в ВТО ставит перед сельским хозяйством России большие задачи и открывает перед ним большие возможности. Процесс вступления в ВТО дает России уникальную возможность заложить основные параметры согласованной системы правил и институтов, совместимых с полномасштабной интеграцией России в мировую экономику.

На федеральном уровне наиболее явные количественные ограничения уже отменены, и относительно низкий уровень импортных тарифов для большинства видов сельскохозяйственной продукции говорит о том, что у России не будет необходимости значительно снижать тарифы на продукцию, конкурирующую с импортом. Однако существующие региональные ограничения на торговлю и субсидии могут оказаться более серьезным препятствием для вступления в ВТО. При том, что разработка рекомендаций относительно стратегии проведения переговоров о вступлении в ВТО выходит за рамки настоящего доклада, в основном тексте этого документа представлен анализ российских предложений в области сельского хозяйства, касающихся доступа импорта к российскому рынку, экспортных субсидий и национальной политики поддержки сельского хозяйства.

## **VI. Приоритеты и последовательность действий**

Часть описанной выше «программы реформ» заключается всего лишь в том, чтобы не откликаться на призывы к принятию мер, которые могут свести на нет достигнутые на сегодняшний день результаты. Так, Правительство РФ должно воздержаться от принятия предложений, предусматривающих возврат к контролю над ценами в несколько новом варианте, возобновление государственных закупок зерна в целях воссоздания федеральных резервов, установление торговых барьеров, передачу полномочий по регулированию рынка объединениям производителей и получение дополнительной продовольственной помощи в случае будущих неурожаев. Что касается других рекомендуемых мер, требующих решительных действий, то не все они могут быть приняты одновременно и не все имеют одинаковый приоритет.

Первоочередное внимание следует уделить выполнению трех задач. Во-первых, осуществляемая в настоящее время реструктуризация долгов сельхозпроизводителей должна быть проведена таким образом, чтобы обеспечить соответствие сформулированным выше принципам, включая неукоснительное соблюдение Закона «О несостоятельности (банкротстве)» и действительную реструктуризацию сельскохозяйственных предприятий, в том числе за счет введения четкого и простого порядка выхода отдельных пайщиков из состава коллективных предприятий. Во-вторых, федеральное правительство должно принять меры к тому, чтобы обеспечить прекращение использования товарных кредитов на местах. До тех пор, пока они не будут отменены, будет очень трудно контролировать процесс введения межрегиональных торговых барьеров, не говоря о других отрицательных последствиях этих схем. Для того чтобы взять под свой контроль применение торговых барьеров и товарных кредитов, федеральное правительство может действовать через руководителей федеральных округов и использовать федераль-

ные трансферты субъектам федерации. В-третьих, одним из главных приоритетов Правительства РФ должно стать принятие закона об обороте сельскохозяйственных земель, который позволит ликвидировать имеющуюся на сегодняшний день неопределенность, которая препятствует развитию залога сельскохозяйственных земель и привлечению инвестиций в эти земли.

Довольно большое внимание следует также уделить первым шагам по осуществлению общей реформы механизма распределения субсидий. Необходимо составить календарный план постепенного сокращения роли Россельхозбанка и Росагролизинга и введения более прозрачных и рыночных механизмов субсидирования ставки процента и лизинга. Следует приступить к реализации региональных пилотных проектов по предоставлению прямых выплат в поддержку доходов сельхозпроизводителей, и, когда этот механизм будет проверен и признан полезным, эта система должна быть развернута в масштабах всей страны, чтобы все средства поддержки сельхозпроизводителей распределялись только таким образом. Эти меры можно осуществить в течение нескольких ближайших лет, и это будет способствовать вступлению России в ВТО. В те же сроки Правительство РФ может разработать, проверить и развернуть реализацию пересмотренной программы страхования в качестве замены «чрезвычайных» платежей, осуществляемых в индивидуальном порядке. Требуется определить последовательность действий таким образом, чтобы традиционная система субсидирования выводилась одновременно с введением новой системы поддержки. Это позволит избежать резкого уменьшения размера бюджетной поддержки сельскому хозяйству, а также увеличения операционных затрат, связанных с одновременным функционированием обеих систем.

Разработка стратегии сельского развития потребует определенного времени, однако правительство должно приступить к формированию основ этой стратегии уже в ближайшем будущем, начав процесс анализа и внутренних консультаций. В рамках общей стратегии первоочередное внимание, наверное, следует уделить разработке реалистичных децентрализованных бюджетных основ, поскольку именно они смогут обеспечить в итоге устойчивость процесса реструктуризации сельскохозяйственных предприятий.

ООО Издательство «Весь Мир» является официальным дистрибьютором публикаций Всемирного банка в Российской Федерации

Наш адрес: 9а Колпачный переулок, Москва, 101831, Россия  
Тел.: (095) 923-68-39, 923-85-68  
Факс: (095) 925-42-69  
e-mail: [vesmirorder@vesmirbooks.ru](mailto:vesmirorder@vesmirbooks.ru)  
<http://www.vesmirbooks.ru>

В Издательстве можно приобрести или заказать по каталогу любые издания Всемирного банка и других международных организаций

### **СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ**

Подготовка русского издания — Отдел международных изданий  
Издательства «Весь Мир»

ИД № 03510 от 15.12.2000 («Весь Мир»)  
Подписано в печать 26.02.02  
Печать офсетная. Формат 60×84/8 Печ. л. 10,0

ООО Издательство «Весь Мир»  
101831, Москва-Центр, Колпачный пер., 9а