

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Узун В.Я., Шагайда Н.И.

**Механизмы и результаты аграрной реформы
в постсоветской России**

Москва 2015

Аннотация. Систематизированы предпосылки проведения аграрной реформы в России; обобщена теория и практика ее осуществления, проведен сравнительный анализ Столыпинской и Ельцинской аграрных реформ; дана оценка положительных и отрицательных последствий реформирования; сформулированы уроки реформы, новые вызовы, стоящие в области структурной перестройки сельского хозяйства в условиях адаптации к меняющимся рыночным и политическим условиям.

За 25 лет с начала реформы сельское хозяйство продвинулось по пути адаптации к рыночным условиям, сформировалась новая аграрная структура, обеспечена мобильность перераспределения ресурсов между сельхозпроизводителями; повысилась производительность труда, отдача использования других ресурсов в сельском хозяйстве в целом. Вместе с тем, возникли и новые вызовы: концентрация собственности на землю в руках ограниченного круга лиц, резкое сокращение числа занятых в сельском хозяйстве и рост безработицы, перераспределение производства по территории страны и неравномерное развитие сельских территорий, выпадение части сельхозугодий из оборота, большая роль импорта продовольствия в структуре продовольственных ресурсов, возрастание конкуренции производителей в рамках Единого Экономического Пространства, усиление дифференциации доходов сельского населения и продовольственного потребления в целом, неравномерность государственной поддержки сельского хозяйства территорий и т.п. Эти вызовы требуют адекватного изменения аграрной политики, основные направления которых рассмотрены в представленной работе.

Узун В.Я., главный научный сотрудник Центра агропродовольственной политики ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Шагайда Н.И., директор Центра агропродовольственной политики ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2014 год.

Оглавление

Введение	4
1.Предпосылки аграрной реформы	6
1.1. Низкая эффективность сельского хозяйства.....	6
1.2. Неудачные опыты по решению проблем развития сельского хозяйства и продовольственного снабжения.....	8
1.3. Обострение продовольственного дефицита	10
2. Концепция аграрной реформы в России	14
2.1. Цель, задачи и принципы аграрной реформы	14
2.2. Институционализация аграрной реформы	17
3.Осуществление реформы	25
3.1.Реформирование земельных отношений	25
3.2.Реорганизация колхозов и совхозов	30
3.3.Реформирование системы государственного управления сельским хозяйством.....	34
4. Результаты реформы	40
4.1. Формирование многоукладной аграрной экономики	40
4.2. Перераспределение земель.....	51
4.3. Адаптация сельхозпроизводителей к рынку	59
4.4. Оптимизация размещения сельскохозяйственного производства	62
4.5. Очаги роста и зоны запустения	65
4.6. Повышение финансовой устойчивости, банкротства	67
4.7. Рост господдержки сельхозпроизводителей	70
4.8. Рост производительности труда – снижение занятости	72
4.9. Повышение эффективности используемых земель, сокращение их площади	74
4.10. Повышение продуктивности – сокращение поголовья скота.....	76
4.11. Повышение ресурсоотдачи, снижение ресурсопотребления	77
4.12. Изменение стратегии импорта и экспорта	78
4.13. Изменение структуры расходов на продовольствие	81
Заключение	84
Список используемой литературы	97

Введение

Аграрная реформа конца XX-го века в России грандиозна по масштабам изменения отношений собственности, форм организации производства и механизмов государственного регулирования сельского хозяйства. По существу, в стране произошла смена аграрного строя. Она затронула интересы многих миллионов людей. Несмотря на многочисленность публикаций по аграрной реформе, очень трудно найти работы, которые бы комплексно рассматривали проблему реформирования: предпосылки, механизмы, динамику приоритетов государственной политики, результаты в части изменения в структуре собственности, аграрной структуре, размещении, эффективности в сельском хозяйстве, состоянии продовольственной безопасности, других качественных характеристиках. Преобладающая в аграрной экономической литературе негативная оценка результатов преобразований, как правило, не основана на системном анализе произошедших изменений, а апеллирует к отдельным показателям и явлениям, часто базируется на опасениях, которые высказывались еще до начала реформ.

На протяжении десятков лет в дореформенный период научные работники, руководители хозяйств обосновывали необходимость изменения организации взаимоотношений государства и сельхозпроизводителей, системы организации производства в сельском хозяйстве, пробовали разные системы стимулирования работников. Опыт реформирования в сельском хозяйстве накапливался еще в рамках советской системы. Однако политико-экономические изменения в стране в начале 90-х так быстро меняли обстановку в стране, что оказалось, что этого опыта не хватает, чтобы адаптироваться к новым условиям. К такому кардинальному и стремительному изменению ситуации не были готовы ни власти, ни ученые, ни руководители и работники сельскохозяйственных предприятий.

Механизмы реформы создавались в ходе самой реформы. Их разработка не была разделена по времени с реализацией на практике. В России не было рыночного законодательства, опыта организации производства в условиях рынка, инвестиций заинтересованных лиц. Инфляция исчислялась сотнями процентов, были нарушены все связи по поставке ресурсов и продаже выращенной сельхозпродукции. За 70 лет был утерян исторический опыт самостоятельного хозяйствования сельских семей. К моменту реформы уже более 60 лет функционировали многоотраслевые и огромные по европейским меркам сельскохозяйственные организации с сотнями наемных ра-

ботников. Эти организации выполняли многочисленные социальные функции и являлись центром жизни сельских сообществ. В этих условиях проводились кардинальные преобразования.

Аграрная реформа конца XX-го века в России многогранна по результатам. Они противоречивы: с одной стороны, она позволила добиться такого роста урожайности, продуктивности, производительности, ресурсоотдачи, а с другой – сельское хозяйство во многих регионах стало очаговым, появились районы запустения, из сельскохозяйственных организаций ушли миллионы людей, которые должны были сами решать, чем им заниматься. В связи с этим однозначного ответа на вопрос об удачности реформы нет.

1. Предпосылки аграрной реформы

1.1. Низкая эффективность сельского хозяйства

За годы советской власти замедление темпов развития сельского хозяйства и низкая эффективность очень часто объяснялись субъективными, волюнтаристскими, ошибочными действиями руководителей страны или исполнителей. Однако проблемы социалистического сельского хозяйства были закономерны.

Государственная продовольственная монополия. Почти все товарные продовольственные ресурсы были сосредоточены в руках государства и продавались потребителям по ценам, установленным государством. Лишь незначительная часть продовольствия поступала в потребительскую кооперацию и на колхозный рынок, продавалась по рыночным ценам. Государство было обязано:

- поддерживать государственные розничные цены на зафиксированном низком уровне много лет и даже десятилетий подряд;

- организовать закупку продукции у сельхозпроизводителей. Закупки производились по государственным закупочным ценам. Так как затраты на производство систематически росли, государство вынуждено было время от времени повышать закупочные цены;

- компенсировать разницу между растущими закупочными ценами и низкими розничными ценами из бюджета. Расходы на эти цели систематически росли и в 1990г. на них приходилась пятая часть всех бюджетных расходов [5];

Спрос на продовольствие по низким ценам превышал предложение. В особо критических ситуациях вводилась карточная система распределения продовольствия. В последние десятилетия перед реформой сбалансировать спрос и предложение государство пыталось за счет импорта.

Административное, внеэкономическое принуждение к производству и реализации продукции по директивным ценам. Для того чтобы принудить сельхозпроизводителей продавать свою продукцию государству, разрабатывались директивные планы от уровня страны до сельскохозяйственных предприятий. Все показатели годовых и пятилетних планов хозяйств, включая посевные площади, поголовье скота, урожайность, удои т.д. после утверждения становились директивными заданиями, и их выполнение контролировалось.

Под составленные планы хозяйства подавали заявки на ресурсы (удобрения, горюче-смазочные материалы, технику, стройматериалы и т.д.). Выделенные госу-

дарством лимиты ресурсов заявители старались выбрать в полном объеме, часто про запас¹.

Главным критерием оценки деятельности руководителей всех уровней был процент выполнения плановых заданий. Все остальные показатели – прибыль, рентабельность, себестоимость, качество продукции были второстепенными. Снижение эффективности, рост ресурсоемкости, отставание от развитых стран по урожайности, продуктивности, производительности труда и затратам ресурсов на единицу продукции стали важнейшими характеристиками сельского хозяйства в России.

Слабые бюджетные ограничения. Принуждая колхозы и совхозы производить и продавать продукцию по директивным ценам, государство вынуждено было устанавливать мягкие бюджетные ограничения. Если хозяйство не могло за счет своей выручки покрыть все затраты на продукцию, то убытки могли быть отнесены на прирост кредиторской задолженности списаны, компенсированы за счет субсидий и т.д. Существовала категория «планово - убыточных хозяйств». Для немедленного покрытия возникшей задолженности по заработной плате в банке для предприятий был всегда специальный счет. Задержка зарплаты не допускалась практически никогда.

Наряду с выделением безвозмездных бюджетных средств, в совхозах практиковалось изъятие свободного остатка прибыли. Результатом такого перераспределения была всеобщая уравниловка или даже хозрасчет наоборот. Те предприятия, которые имели наивысшую рентабельность, после перераспределения оказывались даже в худшем положении, чем те, которые имели убытки и были нерентабельными.

Безвозмездное финансирование сводило на нет действие экономических стимулов. Ослаблялась или исчезала реакция предприятий и организаций на изменения цен на продукцию и услуги. Без внеэкономического принуждения уже нельзя было добиться ни изменений в структуре производства, ни сокращения удельного расхода ресурсов.

Лишение сельхозпроизводителей права иметь землю в собственности, запрет на перераспределение земли между сельхозпроизводителями на иных, кроме административных, решений. Земля в СССР после Октябрьской революции

¹ «Наряды, как и всякие карточки, всегда отовариваются не на то количество товаров, которое действительно нужно в данное время, и в данном месте, а на полный объем, предусмотренный в фондах и нарядах. В результате в одних звеньях народнохозяйственного организма накапливаются ненужные в данный момент материальные ценности, а в других ощущается их острый недостаток»[13]

1917г. оказалась в исключительной собственности государства, была введена государственная собственность на землю.

Исключительная государственная собственность на землю породила целый ряд негативных явлений (фактическое отсутствие земельного оборота, неустойчивость, безответственность и т.д.).

Внеэкономические принципы выбора форм организации производства. Аграрная политика строилась исходя из предпосылки, что государственная собственность наиболее эффективная. Наблюдалось сокращение доли не только частного, но и колхозного сектора. Так, с 1960 по 1990 гг. численность совхозов в России возросла с 4 до 13 тыс., а колхозов, наоборот, сократилась с 18,5 до 12,8 тыс. [32]. В результате к 1990 г. на долю совхозов уже приходилось около 60% сельхозугодий и основных фондов сельхозназначения, которыми располагали сельхозпредприятия.

Слабые стимулы повышения эффективности производства. Одной из причин нарастания негативных явлений была слабая связь между эффективностью производства и оплатой труда. Так, в 1987г. годовая заработная плата работника высококорентабельного совхоза составляла 2185 руб., а убыточного и низкорентабельного - 2246 руб. Такая картина наблюдалась и в колхозах².

Эти проблемы носили системный характер.

1.2. Неудачные опыты по решению проблем развития сельского хозяйства и продовольственного снабжения

Сложившаяся к началу 30-х годов XX века аграрная политика оставалась в основе своей неизменной все последующие десятилетия, хотя предпринимались попытки внести в нее изменения (1953, 1955, 1965 гг.). Административной системе удавалось не только сохранить постулаты аграрной политики неизменными, но и усилить их воздействие на сельскохозяйственное производство.

Так, в 1953г. была признана ошибочность чрезмерной централизации и регламентации планирования и управления колхозами. Были приняты решения о некотором расширении самостоятельности колхозов (о совхозах речь не шла), дали дополнительный импульс развитию личного подсобного хозяйства, ослабив налоговое давление на него. Бригады и фермы переводились на хозрасчет, создавались механизированные хозрасчетные звенья, работающие по безрядной системе. Начался поиск новых форм внутрихозяйственной организации труда. Однако аграрная политика

² Группировки Госкомстат СССР за соответствующие годы.

была сохранена, а ее основная идея - обобществление производства, - получила дальнейшее развитие. Колхозы были укрупнены. В СССР вместо 237 тыс. колхозов в 1939г. и 220 тыс. в 1952г., после укрупнения осталось лишь 60 тыс. (1956г.). Личное подсобное хозяйство в конце 50-х годов подверглось новому разорению за счет наложения жестких ограничений на его развитие.

Спад производства в первой половине 60-х годов был объяснен волюнтаризмом, поэтому мероприятия по его преодолению были сведены, кроме смены руководства страны, к идее 1953-1955 гг. по расширению самостоятельности колхозов, снижению административного давления на совхозы. Но и на этот раз генеральная линия на обобществление не оспаривалась, а, наоборот, всячески развивалась. Шло дальнейшее укрупнение колхозов, сокращение числа (в РСФСР с 15,9 до 12,0 тыс., средняя площадь сельскохозяйственных угодий с 6,8 до 7,3 тыс. га/хозяйство).

В этот период постепенно ликвидировались даже формальные различия между госхозом и коллективным хозяйством, а многие колхозы были преобразованы в совхозы решениями директивных органов без всякой компенсации членам кооперативов их паевой собственности. Численность совхозов возросла с 1965г. по 1980г с 6,3 до 11,8 тыс. В их начале 80-х был создан крупнейший народнохозяйственный комплекс - агропромышленный, а потом - на фоне правительственных решений о предоставлении самостоятельности колхозам и совхозам в планировании - сверхведомство - Госагропром СССР. В 1983 г. получил путевку в жизнь коллективный подряд. Уже спустя два года Госкомстат СССР сообщил, что основная часть земель в стране обрабатывается подрядными подразделениями. В 1985 -1988 гг. в сельском хозяйстве внедрялись разные формы подрядов (семейный, знаменитые КИТы - коллективы интенсивного труда, арендный). Однако форма, при которой работники получали бы заинтересованность в труде, так и не были найдены.

Неудачными были и попытки *обеспечить сбалансированность спроса и предложения на продовольствие*. В советскую эпоху спрос на продовольствие всегда, кроме нескольких лет НЭПа, превышал его предложение. Дефицит продовольствия был имманентен советской системе. В периоды наибольших обострений дефицита проблему пытались решить внеэкономическими методами, а именно – введением карточного распределения продовольствия (в 1918-1921 гг., в 1930-1933 гг., 1941-1947 гг., в конце 80-х, начале 90-х годов - не повсеместно, а по усмотрению местных властей). Переход от карточного снабжения к свободной торговле всегда сопровож-

дался резким повышением цен на продовольствие. Предпринимались гигантские усилия по удовлетворению спроса (в сталинскую и хрущевскую эпохи – в обеспечении хлебом, в брежневскую - мясом и молоком). Коллективизация проводилась, главным образом, чтобы сосредоточить в руках государства хлебные ресурсы страны. Подъем целинных и залежных земель имел ту же цель - обеспечить увеличение поступления в госресурсы продовольственного зерна. В целях обеспечения населения мясом и молоком государство (кроме строительства животноводческих комплексов) было вынуждено в 70-80-ые годы пойти на беспрецедентные объемы импорта кормов и затраты валюты на эти цели. Однако только путем наращивания предложения решить проблемы сбалансирования спроса и предложения не удавалось.

1.3. Обострение продовольственного дефицита

Производство сельскохозяйственной продукции России в предреформенные годы, хотя и медленно, но устойчиво росло: стоимость валовой продукции сельского хозяйства в 1986-1990 гг. превысила уровень 1976-1980 гг. на 16,9%, в том числе животноводства – на 21,9% – рис. 1.

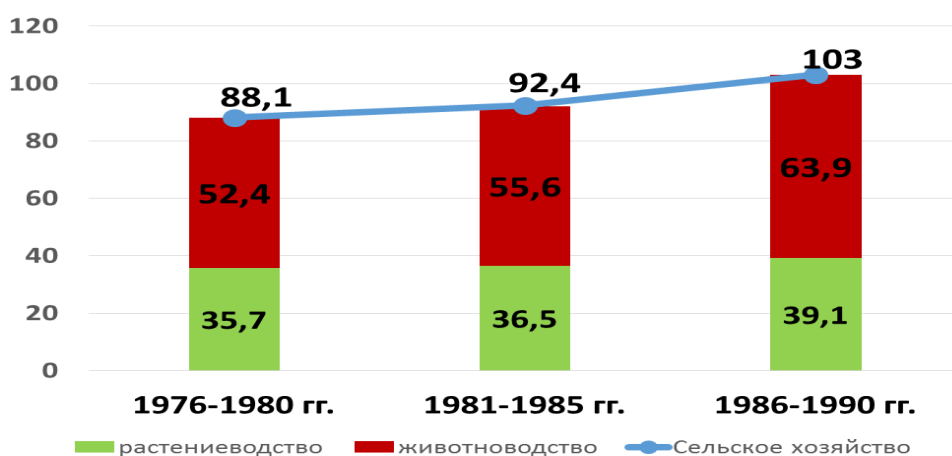


Рисунок 1. Динамика производства валовой продукции сельского хозяйства РСФСР во всех категориях хозяйств в млрд. руб. (сопоставимые цены 1983 г.)

Источник: Госкомстат РСФСР: РСФСР в цифрах 1990 г. и 1984 г.

Показатели потребления продовольствия на душу населения были на уровне развитых стран мира. Ни засухи, ни каких – то иных природных катаклизмов в анализируемый период не произошло. И в то же время, вся продовольственная цепочка была крайне разбалансирована. Уровень дотаций в 1989 г. превышал 70% закупочных цен по отдельным продуктам – табл. 1.

Таблица 1. Цены и субсидии на основные продовольственные товары в СССР 1989 г. (руб./килограмм)

	Средняя розничная цена	Средняя субсидия	Общая стоимость	Доля субсидий в общей стоимости (в %)
Хлеб	0,32	0,08	0,40	20
Мясо	1,81	5,20	7,01	74
Свинина	1,86	2,79	4,65	60
Баранина	1,52	5,79	7,31	79
Птица	2,82	1,6	4,42	36
Цельное молоко	0,25	0,36	0,64	61
Масло	3,4	8,88	12,28	72
Жирные сыры	2,36	2,16	4,52	48
Сахар	0,86	0,14	1,0	14

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

Падение доходов от экспорта в 80-х нефти сократило возможности государства по продолжению его политики дотирования сельхозпроизводителей. Государственные закупочные цены не удовлетворяли сельхозпроизводителей. В условиях снижения риска политических репрессий руководители колхозов и совхозов стремились не продавать продукцию государству по установленным закупочным ценам.

Е.Т. Гайдар, ссылаясь на официальные документы 1990-1991 гг., так описывает драматическую ситуацию с продовольственным снабжением: «В 1990 г. мы получили один из наиболее высоких урожаев: 237 млн. тонн ... Вместе с тем в госресурсы зерна поступило ... 66,8 млн. т., что ... на 28 млн. т. меньше, чем заготавливали в 1978 г., когда имели точно такой же урожай. Значит, ответ на вопрос, куда девалось зерно, ясен: оно оставалось у производителей, а забота о снабжении населения - у государства.... Менее чем на 10 суток запасы зерна в Москве, Ивановской, Тульской, Нижегородской, Тюменской, Свердловской, Читинской, Камчатской и некоторых других областях. Не решают хлебную проблему поступления зерна по импорту. В январе - марте [1991 г.] завезено импортного зерна только 3,7 млн. т. при намечавшихся поставках 12,4 млн. т.» [3, Гл.7,§2].

Валовое производство зерна в РСФСР в 1990 г. составило около 127 млн. т. Но колхозы и совхозы продали государству лишь 33,9 млн. т., т.е. уровень товарности был менее 27 %. Для снабжения из госресурсов населения хлебом, а животноводства кормами, заготовленного зерна явно не хватало³.

³ Отметим, что в последующие годы такого большого валового сбора зерна в России никогда не было. Рост цен стимулировал рост уровня товарности зерна. Например, в 2011 г. сельхозорганизации России собрали 63,9 млн. т. зерна (в весе после доработки) Из этого объема было реализовано 45,9 млн. т., т.е. уровень товарности составили 71,8%. Проданного зерна хватило и для продовольственного снабжения и для животноводства и для экспорта.

Чем объяснить обострение дефицита в условиях роста производства в сельском хозяйстве? Политики часто ставили этот вопрос, но вместо анализа причин, переходили на поиск виновных: одни обвиняли коммунистическую власть, другие М.С. Горбачева с его перестройкой, третьи – реформаторов, допустивших массу ошибок. Глубокий экономический анализ причин, породивших продовольственный кризис, а также использовавшихся методов его разрешения, так и не был проведен.

А.Н. Илларионов на основе анализа балансов в России показал, что объемы производства были достаточны для нормального снабжения населения основными видами продовольствия, а пустые прилавки были следствием ошибок в политике Правительства России. Главная из них - по его мнению - сохранение в 1992 г. регулируемых цен на хлеб и ряд других продуктов [7]. С этим следует согласиться. Однако нужно добавить, что сдерживание розничных цен привело к необходимости сдерживания и закупочных цен.

Отказ крестьян от продажи зерна по установленным ценам повторялся неоднократно в истории России⁴. В начале 90-х годов государство также принуждало сельхозпроизводителей продавать продукцию по государственным закупочным ценам, которые были ниже рыночных. Колхозы, совхозы, личные подсобные хозяйства отказывались это делать. Вновь появились, фактически, заградительные отряды на границах субъектов РФ. Они останавливали всех, кто хотел вывезти свою продукцию в другие регионы России для реализации по более выгодным ценам [35].

Отказ сельхозпроизводителей продавать государству продукцию был порожден и политикой государства по установлению закупочных цен. Эти цены были выше розничных в государственном магазине, но значительно ниже тех, которые сельхозпроизводители могли бы получить при продаже на рынке - табл. 2.

⁴ В 1917 г. причиной очередей за хлебом в Петрограде было нежелание крестьян продавать свое зерно по низким закупочным ценам военного времени. В 1918-1920 гг., когда крестьяне отказывались продавать свою продукцию по продрозверсточным ценам, они были объявлены злостными спекулянтами, дороги в города были перекрыты заградительными отрядами. Перед коллективизацией была аналогичная ситуация: низкие государственные закупочные цены не устраивали крестьян. Для обеспечения снабжения для государственных нужд по установленным ценам была проведена коллективизация, землю и другие средства производства у крестьян отобрали, а тех, кто не захотел вступать в колхоз, выселили в лагеря или другие территории.

Таблица 2. Средние закупочные цены в России и цены на мировом рынке по основным видам сельскохозяйственной продукции (руб./ 1 т.)

	1990 г.			1991 г.			1992 г.		
	Российская цена	Справочная мировая цена	Мировая цена к российской (разы)	Российская цена	Справочная мировая цена	Мировая цена к российской (разы)	Российская цена	Справочная мировая цена	Мировая цена к российской (разы)
1.Зерно									
1.1.Пшеница	279	736	2,6	689	5290	7,7	8181	18106	2,2
1.2.Кукуруза	734	928	1,3	1114	9997	9,1	8838	28887	3,3
1.3.Прочие зерновые	261	648	2,5	483	5212	10,8	11359	15346	1,4
2.Подсолнечник	428	1408	3,3	837	14004	16,7	17799	35750	2,0
3.Сахар (свекла в пересчете на сахар)	696	1336	1,9	909	11203	12,3	24306	25165	1,0
4. Мясо									
4.1.Молоко	654	640	1,0	806	7157	8,9	5671	22028	3,9
4.2.Говядина	7780	13800	1,8	10794	101529	9,4	52268	382877	7,3
4.3.Свинина	5027	13464	2,7	7557	128253	17,0	51379	424362	8,3
4.4.Мясо птицы	3815	9288	2,4	6452	100712	15,6	45443	258400	5,7
5.Яйцо	1890	6304	3,3	4122	69242	16,8	34224	178223	5,2

Источник: ОЭСР, расчеты авторов⁵

Наихудшее соотношение внутренних закупочных и мировых цен наблюдалось в 1991 г. Разрыв в ценах увеличился еще и из-за быстрого обесценивания рубля по сравнению с долларом и европейской валютой того времени (ECU) и достиг 8-17 раз.

Власти России не стали повышать закупочные цены, чтобы стимулировать продажу продукции российскими сельхозпроизводителями. Они обратились за кредитами к зарубежным партнерам [3], которые предоставили «связанные» кредиты (на них должна была быть куплена продукция по рыночным ценам у зарубежным фермеров). Купленное по высоким ценам зерно затем продавалось на внутреннем рынке по низким ценам. Разница компенсировалась из бюджета. Например, в 1992г. импортное зерно продавалась на российском рынке в 5 раз дешевле покупки. Из бюджета РФ дотировалось 80% импортной цены.

⁵ Расчеты по данным ОЭСР (PSE DATABASE FOR RUSSIA, 2009). При определении справочных мировых цен в 1990 и 1991 г., вместо использованных в расчетах ОЭСР официальных курсов доллара (соответственно 0,78 и 1,75 руб. за доллар), за 1991 г. нами был рассчитан средний биржевой курс доллара (68 руб.), а за 1990 г. использован специальный курс обмена долларов в рубли (6,26 руб.), установленный Постановлением Совета Министров СССР «О введении специального курса рубля» от 12 октября 1989 г. №846. Исходя из корректировок справочные мировые цены, рассчитанные ОЭСР были умножены на коэффициент 8 в 1990 г. и коэффициент 38,9 в 1991 г.

Вполне очевидно, что даже в условиях закрытой советской экономики такая тактика вела к постепенному вытеснению отечественных производителей с рынка, росту доли импортной продукции в продовольственном снабжении. Импорт зерна в 1992 г. составил 28,9 млн. т. и превысил объемы государственных закупок на внутреннем рынке. Такого уровня завоза не было затем ни в один год.

«По мере того, как усиливалась инфляция, производители отказывались продавать свою продукцию государству по контролируемым ценам. Росли объемы продукции, сбываемой по альтернативным каналам по де факто свободным ценам, но то количество продовольствия, которое поступало в частную торговлю, было недостаточным для компенсации сокращения поставок в государственную систему торговли.... Объем сбыта продукции сократился в большей степени, чем объем производства, поскольку население, колхозы, совхозы и перерабатывающие предприятия накапливали запасы в ожидании изменения цен. Процентные ставки, отстающие от темпов инфляции, служили еще одним стимулом к накоплению запасов, а не рублей» [34].

Несправедливые цены естественным образом вели к сокращению объемов государственных закупок продукции сельского хозяйства. Так, сельхозпредприятия в 1991 г. продали государственным заготовительным организациям лишь 62% зерна, 53 % картофеля. Остальная продукция продана по другим каналам [33], улучшилось потребление в селе. В начале 90-х годов - впервые в истории страны - потребление мяса и молока в сельских семьях оказалось выше, чем в городских.

Таким образом, к началу 90-х годов в России усилились кризисные явления: углубился дефицит продовольствия, сократились объемы государственных закупок для снабжения населения по фиксированным ценам, увеличился разрыв между закупочными ценами и ценами на рынке, увеличился ввоз продовольствия и его реализация по регулируемым низким ценам, что вытесняло национальных производителей со своего рынка. В стране необходимо было проводить реформу.

2. Концепция аграрной реформы в России

2.1. Цель, задачи и принципы аграрной реформы

Целью земельной реформы - по закону РСФСР «О земельной реформе» - является перераспределение земли для создания условий равноправного развития различных форм хозяйствования на земле, формирования многоукладной экономики, рационального использования и охраны земель на территории РСФСР [6].

В программе аграрной реформы в Российской Федерации на 1994-1995гг. впервые четко сформулированы цели аграрной реформы: насыщение рынка продовольствием и сельскохозяйственным сырьем по общественно приемлемым ценам на основе создания организационно-экономических, финансовых и правовых условий для эффективного ведения агропромышленного производства, формирование аграрного рынка, социального возрождения села, восстановления экологического равновесия [20]. Как видно из целей, здесь преобладает производственный аспект, тогда как цель реформы «состоит также, а возможно, прежде всего в том, чтобы увеличить доходы и повысить благосостояние той большой части населения, которая проживает в сельской местности, чей сельский бюджет в значительной мере зависит от сельского хозяйства» [51].

В ходе аграрной реформы в России решались следующие основные задачи:

1. *Формирование многоукладной экономики* на основе приватизации земли и реорганизации колхозов и совхозов.

2. *Переход от директивно-плановых к рыночным отношениям* путем:

-отказа от директивных заданий по производству и реализации продукции и приобретению ресурсов по государственным ценам;

-ориентации на спрос, предложение, рыночные цены, оценку эффективности бизнеса по прибыли и уровню рентабельности,

-формирования конкурентной среды, обеспечения оборота земли и других средств производства, их перехода от менее эффективных пользователей и собственников к более эффективным.

3. *Демонополизация продовольственного снабжения* с передачей этой функции агропромышленному бизнесу и сохранением за государством выработки стандартов, контроля качества продовольствия, создания резервов.

4. *Переход от государственного управления сельским хозяйством к его экономическому регулированию* путем:

-отмены государственных директивных заданий;

-принятия государством на себя обязательств по субсидированию и предоставлению других преференций сельхозпроизводителям, участвующим в мероприятиях, включенных в государственные целевые и иные программы;

-установления государственных нормативно-правовых административных, экономических и иных требований, регламентов, санкций и т. п.

5. *Передача объектов социальной сферы и инженерной инфраструктуры от сельхозпроизводителей органам муниципальной власти* путем освобождения сельскохозяйственных организаций от обязательств по финансированию строительства и содержания этих объектов.

При обсуждении стратегии аграрной реформы возникло ряд проблем.

Первая проблема была связана с принципиальным выбором: кому передавать землю в собственность – юридическим лицам или гражданам? Первоначально обсуждался вопрос о том что – организациям, потом – гражданам.

Вторая проблема - кто имеет право на получение земли в процессе приватизации? Обсуждались варианты:

- *землю вернуть прежним собственникам* - провести реституцию земель. Восточно-Европейские страны так и поступили. В России, где прошло 70 лет после национализации земли, такой вариант был отвергнут по техническим причинам: найти документы на право собственности не представлялось возможным;

- *поделить землю между семьями* пропорционально числу членов семьи или работников⁶. В Албании, Армении, Вьетнаме, Китае был выбран именно такой вариант. Использование этого варианта в России неизбежно привело бы к роспуску колхозов и совхозов, разрушению ранее созданных объектов инфраструктуры (мастерских, гаражей, заправочных станций, зернотоков и т.д.), разрушению животноводческих ферм;

- *разделить землю на доли* и каждому собственнику предоставить право решать вопрос об ее использовании самостоятельно. Россия выбрала именно этот вариант. Он позволял каждому получить участок в счет земельной доли и создать крестьянское (фермерское) хозяйство, расширить личное хозяйство. Кто не хотел создать свое хозяйство, получал право передать долю в аренду своему сельхозпредприятию, фермерам или другим гражданам, продать ее, передать наследникам. Принадлежащий арендодателям одного хозяйства земельный участок оставался в общей долевой собственности и не делился.

Аналогичный вариант приватизации земли использовали Украина, Молдова и другие страны СНГ, кроме Армении. Преимуществами этого варианта была добро-

⁶ Известный российский экономист Г.Х.Попов предлагал всю приватизируемую землю оценить и эту стоимость разделить между всеми гражданами России, выдать каждому земельный ваучер [17]. При этом предполагалось, что сельхозпредприятия и крестьянские хозяйства для получения земли будут скупать или иным способом привлекать ваучеры городских и сельских жителей. Однако этот вариант приватизации земли не получил поддержки законодателей.

вольность вступления в права собственника участка земли, возможность объединения земельных долей без предварительного их выделения в натуре, что позволяло избежать чересполосицы и сохранить крупные поля, не делить Россию на пяти – десяти гектарные участки.

Для эффективного использования земли и других ресурсов механизм первоначального распределения важен, но еще важнее – возможность оборота, правила перехода земли и других ресурсов от менее эффективных к более эффективным пользователям. "Сам факт наличия прав собственности и четкого их разграничения важнее вопроса о наделении ими того, а не другого участника". "Тогда появится возможность для рыночных операций с этим ресурсом, для его передачи по цепочке рыночных обменов" [10].

2.2. Институционализация аграрной реформы

Особенностью аграрной реформы в России явилось создание основных её институтов в очень ограниченный отрезок времени, фактически, в ходе самой реформы. При этом происходила достаточно быстрая эволюция норм. Например, в отношении собственности на землю: от владения и аренды государственной землей до частной собственности. В отношении доступа к земле сельскохозяйственного назначения: от лиц, занимающихся сельскохозяйственной деятельностью, имеющих сельскохозяйственное образование, прошедших обучение, к любым лицам. В отношении племенных станций, конезаводов, учебных и опытных хозяйств, прочих особенных и ценных для развития отрасли организаций: от запрета или ограничений на приватизацию (1992 г.) до выставления их на торги без обременений или особенностей формирования имущественного комплекса, что ставит под сомнение возможность их дальнейшего функционирования(2012 г.).

Первые шаги в направлении земельной реформы были заложены еще в советский период времени – в Основах законодательства Союза ССР и союзных республик о земле [15] (1990 г.). Структура этого документа – прообраз Земельного Кодекса не только России, но и других стран - бывших республик СССР. Положения, которые обсуждались при принятии Основ, а также те, что вошли в его текст, были реализованы в ходе реформ в разных странах на постсоветском пространстве. В разработке был еще один закон, который охватывал более широкий круг вопросов реформирования – Закон Союза ССР «Основа законодательства Союза ССР и союзных республик об аграрной реформе». Однако этот закон так и не был принят ни в СССР, ни в постсоветской России.

Отказ от принятия специального закона об аграрной реформе впоследствии явился основанием для многочисленных обвинений, что реформа проводится без закона, без проработки, не имеет законодательного закрепления.

Анализ представленных законодательных и нормативных актов показывает, что была сделана попытка осуществления последовательных комплексных действий в ходе реформы:

- создан орган, ответственный за проведение земельной реформы;

- определен перечень организаций агропромышленного комплекса, в которых приватизация запрещена или ограничена. Сюда попадали организации, функционирование которых необходимо поддерживать ради сохранения генофонда животных и растений (племенные станции, конные заводы, семенные станции и т.п.), подготовки специалистов сельского хозяйства (учебно-опытные хозяйства и т.п.), имеющие неделимые мелиоративные системы (овощеводческие хозяйства и т.п.) или фонды (откормочные хозяйства и т.п.). Остальные предприятия подлежали реорганизации с обеспечением права их членов выходить из их состава с долей земли и имущества для организации КФХ;

- осуществлено разграничение собственности на землю между государством и гражданами (общая коллективов граждан и индивидуальная фермеров). Участки, оставшиеся в государственной собственности, переданы: (1) в ведение сельских администраций для нужд развития населенных пунктов, (2) в районные фонды перераспределения земель для предоставления новым землепользователям, (3) в пользование правопреемников колхозов и совхозов;

- за счет бюджетных средств подготовлены материалы перераспределения земель, включая схемы землепользования каждого реорганизуемого колхоза или совхоза;

- определена (на первом этапе – схематично, позднее все более подробно) схема проведения приватизации земли, реорганизации хозяйств;

- подготовлены типовые договоры для сделок с земельными долями и имущественными паями, типовые формы учредительных документов новых организаций;

- заданы сроки, в течение которых должны быть приняты решения коллективами бывших колхозов и совхозов в отношении вида собственности на землю, которую они могут получить (общая долевая или общая совместная собственность). Пра-

во на получение участка в счет земельной доли каждого гражданина не ограничивалось по времени;

- функции по учету участков, прав на них, контролю землеустройства сосредоточены в одном органе, что обеспечило низкие транзакционные издержки проведения работ по реформе;

- подготовлены, фактически бесплатно, к выдаче документы, подтверждающие права граждан на землю;

- государство декларативно взяло на себя обязательство содействовать в создании производственной инфраструктуры КФХ, пыталось создавать стимулы ведения фермерского хозяйства, разрешая строительство дома на участке или обещая особую систему взаимоотношений по поводу службы в армии для фермерских детей, упрощая взаимоотношения КФХ с налоговыми органами и государственными внебюджетными фондами;

- продекларировано желание упростить налогообложение сельскохозяйственных организаций – перейти к одному налогу, так называемому земельному, который заменит все налоги и платежи, взимаемые с сельхозпроизводителей;

- декларативно провозглашалось сохранение государственной поддержки сельхозпроизводителей, содействие социальному развитию территорий, созданию стимулов переселения в сельскую местность, поддержка кооперирования и многое другое.

В первых программных документах подчеркивалась особая роль сельского хозяйства, отмечалась необходимость развития сельских территорий, содержались намерения довести государственную поддержку сектора до 15% национального дохода [24]. Признано, что сельское хозяйство особенно сильно пострадало от инфляции и структурных изменений. [29] Предполагалось погашать из государственного бюджета товаропроизводителям разницу в ценах на сельскохозяйственную и промышленную продукцию, производить возмещение затрат на строительство объектов социальной сферы и убытков от стихийных бедствий, предоставлять кредиты за 8-10% годовых [25]. Однако все денежные обещания государства – как правило – оставались на уровне деклараций.

Аграрная реформа проводилась, фактически, без информационной работы среди руководителей и работников сельскохозяйственных организаций, без финансовой поддержки, в условиях чудовищной инфляции, непоследовательно и с перекосами.

Постепенно реформирование как процесс сознательного преобразования аграрной сферы перестал быть приоритетом государства. Это изменение проявилось в снижении статуса органа, занимающегося земельной реформой. Государственный комитет РСФСР по земельной реформе – Госкомзем РСФСР - был создан в 1990 г.⁷ В ходе двух реорганизаций этого органа в его названии еще присутствовали слова «земельная реформа» [22,30]. Третья реорганизация привела к появлению Комитета по земельным ресурсам и землеустройству при Правительстве РФ, одной из функций которого было проведение приватизации земли [23]. С момента следующей реорганизации – с 30 апреля 1998 г. [41] – функции реформирования нет. С 2004 г. ни у одного органа управления нет ни только функции приватизации, но и вообще управления земельным фондом страны.

Ожесточенные споры по возврату приватизированных земли в государственную собственность до конца 2001 г., до принятия Земельного Кодекса РФ, привели к тому, что земельные отношения с собственниками земель бывших колхозов и совхозов не были оформлены (оформлять долго, тяжело, а если отменят частную собственность, то и зачем?). Сельскохозяйственные организации в этих условиях не старались покупать земельные доли, концентрировать собственность, в том числе и для того, чтобы использовать свою землю в качестве залогового имущества. В конце 2001 г., после принятия Земельного Кодекса РФ, дискуссии закончились, стало ясно, что возврата земли в государственную собственность не будет.

В 2002 г. был принят ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Сельскохозяйственные организации обязали оформить договора с собственниками земельных долей. Однако из-за отсутствия ограничений на покупателей сельскохозяйственной земли, слабых ограничений на концентрацию земли в руках любых лиц, возможности вовлечения сельскохозяйственных угодий под застройку, интерес к земле стали проявлять банки и прочие несельскохозяйственные структуры. Сельскохозяйственные организации были неконкурентны с ними по привлечению земли. Они не могли платить так много собственнику земельной доли, как это мог сделать банк. У них не было юристов, чтобы оформлять бумаг. Органы по управлению сельским хозяйством избрали позицию ограничения преобразований, а не по-

⁷ Верховный Совет РСФСР законом РСФСР от 14 июля 1990 г. в соответствии с решениями Первого съезда народных депутатов о государственном суверенитете РСФСР и разграничению функций управления организациями на территории РСФСР утвердил в Перечне республиканских министерств и ведомств Государственный комитет РСФСР по земельной реформе

мощи в использовании новых инструментов формирования частного предприятия руководителями, специалистами, инициативными лицами из числа работников. Сельскохозяйственные угодья стали массово переходить в руки лиц, заинтересованных в земле.

Новые ситуации требовали оперативных и адекватных реакций, информационной, методической, законотворческой работы. Однако не было ведомства, которое бы отслеживало и координировало усилия для преодоления этих вызовов, продолжая аграрную реформу.

Причинами такого положения являются:

- отсутствие сформулированных и положенных в основу государственной политики общественных интересов в отношении сельского хозяйства;
- отсутствие системы мониторинга преобразований с целью выявления институциональных ловушек, негативно влияющих на формирование рынка сельскохозяйственных земель и аграрной структуры.

Опыт выявления институциональных ловушек был реализован только однажды - в 1993-1995 г. в Нижегородской области, когда там был реализован проект МФК⁸ «Приватизация земли и реорганизация сельскохозяйственных предприятий в России». Проект был начат по инициативе губернатора Нижегородской области, затем – по просьбам губернаторов – аналогичные пилотные проекты осуществлялись еще в 11 субъектах РФ.

Разработанная в ходе реализации проекта методика приватизации земли и реорганизации сельскохозяйственных организаций в экономической литературе получила название «Нижегородская модель» [27]. К этому времени уже была проведена, хотя и формально, реорганизация основной части колхозов и совхозов.

При разработке Проекта ставились несколько целей. Основными из них являлись:

- разработка механизма реализации конституционных прав граждан на землю и имущество сельхозпредприятий;
- создание возможностей для формирования конкурентоспособных частных (негосударственных) хозяйств;

⁸ Проект стал возможен благодаря тому, что Россия стала членом МФК, смогла привлечь ресурсы и экспертов для реализации проекта.

-принятие федеральных и региональных нормативных правовых актов по приватизации земли и реорганизации сельхозпредприятий.

В целях разработки и осуществления проекта было принято Постановление Нижегородского областного Совета народных депутатов №300м от 21 сентября 1993 г. «Об утверждении программы приватизации земли и реорганизации сельскохозяйственных предприятий Нижегородской области». Отбор пилотных хозяйств для отработки процедур производился из числа претендентов, подавших заявку и принявших на общих собраниях своих членов решение о проведении реорганизации. Основная работа ложилась на внутривладельческие комиссии.

Основными этапами реформирования сельскохозяйственного предприятия по нижегородской модели были следующие [27]:

1.Формирование пакета документов для выдачи свидетельств на земельные доли и имущественные пай на основе инвентаризации земли и составления списка претендентов на землю.

2. Проведение информационной кампании. Комиссия организовывала информационную кампанию, охватывающую все населенные пункты хозяйства, все внутривладельческие подразделения, каждого собственника земельной доли и имущественного пая.

3.Выявление лидеров, создание новых и расширения действующих предприятий, крестьянских хозяйств, индивидуальных бизнесов. Участниками реорганизации могли быть лидеры из числа владельцев земельных долей и имущественных паев, желающие создать новое сельскохозяйственное предприятие, крестьянское хозяйство или индивидуальный бизнес. Чтобы участвовать в реорганизации новые лидеры обязаны были создать СХО, КФХ или зарегистрироваться индивидуальным предпринимателем в соответствии с действующим на тот момент законодательством.

4.Заключение договоров между предпринимателями и собственниками земельных долей и имущественных паев. Чтобы получить землю и имущество реорганизуемого хозяйства лидеры (главы вновь созданных и ранее функционирующие СХО, КФХ и индивидуальные предприниматели) должны были заключить договора или совершить иные сделки с собственниками земельных долей и имущественных паев, то есть провести концентрацию в своих руках прав на землю и имущество.

5. Составление заявки на получение земли и имущества. После завершения договорной компании все лидеры предоставляли в Комиссию информацию о количестве свидетельств на земельные доли и имущественные паи, которыми они могли распорядиться на различных основаниях (собственные, арендованные, купленные, внесенные в уставный капитал).

Все лидеры должны были подать в Комиссию заявления на земельные участки и имущество, в обеспечение которых они привлекали земельные доли и имущественные паи. Общая стоимость угодий (в баллогектарах), на которые подавалась заявка, должна была соответствовать общей оценке свидетельств на земельные доли (в баллогектарах). Общая стоимость заявленного имущества должна была соответствовать общей оценке имущественных паев в паевых рублях. Из всех участков и имущества были сформированы земельные и имущественные лоты с учетом формирования целостных производственных единиц.

Комиссия сводила заявки на землю и имущество. Сводные заявки состояли из трех разделов. В первом разделе перечислялись участки земли (виды имущества), на которые была заявка только от одного лидера. Во второй части - от двух и более лидеров (с перечнем заявителей), в третьей части - участки земли (виды имущества), на которые не было ни одной заявки. Все размещалось в открытом доступе. Комиссия устанавливала срок, в течение которого лидеры могли уточнить свои заявки, провести переговоры с другими лидерами с тем, чтобы сократить число заявок с двумя и более претендентами.

6. Внутрихозяйственный аукцион по распределению земли. На аукцион выставлялись все земельные участки реорганизуемого хозяйства. Каждый участок - это отдельный лот. На аукционе цена 1 га земли на каждом участке указывалась в баллах. Аукцион проводился в три раунда. В первом раунде распределялись земли, на которые претендовал только один лидер. Во втором раунде распределялись участки, на которые было несколько претендентов. При этом аукционист начинал торг, устанавливая цену в баллах за 1 га спорного участка. Он поднимал цену до тех пор, пока из претендентов оставался только один. Площадь участка определялась делением оценки поля в баллогектарах на количество баллов за 1 га, на которые согласился победитель.

В третьем раунде распределяются лоты, на которые первоначально не было заявок. Эти лоты дешевели на сумму баллов, на которую удорожались спорные лоты.

В результате претендент во втором раунде получал меньшую площадь спорного участка, но стоимость оставшихся участков в баллогектарах снижалась. В результате проигравшие во втором раунде получал больший участок в расчете на долю.

7. Внутрихозяйственный аукцион по распределению имущества. Имущественный аукцион проводится после земельного. Платежным средством являлись паевые рубли, в которых были оценены права на имущество.

Имущественный аукцион, как и земельный, проводился в три раунда. В первом раунде распределялось имущество, на которое претендует только один участник аукциона. В число таких лотов включались мелиоративные сооружения, многолетние насаждения, а также незавершенное сельскохозяйственное производство. Эти лоты передавались по стартовым ценам тем участникам аукциона, на чьих земельных участках эти лоты находились.

На втором раунде распределялись лоты, на которые было несколько участников. Лот доставался тому, кто готов был заплатить большую цену в паевых рублях.

Лоты, оставшиеся на третий раунд, дешевели на сумму переплат второго раунда. Их могли приобрести те, кто не выиграл лоты во втором раунде. Если желающих не было, то оставшиеся паевые рубли должны были быть объявлены погашенными, а нераспределенное имущество передавалось на баланс местной администрации.

8. Передача земли, имущества и долгов.

После земельного и имущественного аукционов его участникам давалось время для обмена земельными участками и имуществом. Обмен осуществлялся по взаимному согласию сторон при посредничестве Комиссии. Соответствующие дополнения вносились в протоколы аукционов.

Каждый лидер на основе протоколов аукциона по земле и заключенных с собственниками земельных долей договоров, подавал в земельный комитет и районную администрацию заявления о выделении земельного участка в собственность хозяйства (по выкупленным, внесенным в уставный капитал или переданным КФХ долям), или в собственность арендодателей земельных долей. Переданная в аренду земля оформлялась в общую долевую собственность арендодателей.

Имущество по результатам аукциона передавались новым хозяйствам по актам приема-передачи. Комиссия составляла разделительный баланс в соответствии с результатами реорганизации хозяйства. В соответствии с разделительным балансом деньги на счетах и в кассе, кредиторская и иные виды задолженности, а также нема-

териальные активы реорганизованного предприятия распределялись между участниками имущественного аукциона пропорционально суммам паевых рублей каждого участника, указанным в заявке на участие в аукционе [27].

По итогам проекта было принято 3 постановления Правительства РФ [18,19,21], детализирующих процедуру приватизации земли и реорганизации колхозов и совхозов. Также было подготовлено подробное пособие, разосланное Минсельхозом РФ во все сельскохозяйственные организации. Несмотря на институционализацию этой практики, она была реализована в ограниченном числе случаев. В большинстве хозяйств отношения оказались недооформленными, что привело позднее к проблемам, включая захват рейдерами.

3.Осуществление реформы

3.1.Реформирование земельных отношений

Технология приватизации земельных участков предусматривала:

1. Передачу участков для ЛПХ, коллективного садоводства, огородничества, животноводства, жилищного и дачного строительства в собственность граждан-пользователей. На самых ранних этапах реформы – до введения частной собственности на землю – эти участки могли быть переданы в пожизненное наследуемое владение. Как правило, передача таких участков осуществлялась без подачи заявлений фактических пользователей, по общим спискам членов садовых товариществ, жителей населенных пунктов и т.д.;

2. Предоставление в постоянное (бессрочное) пользование, пожизненное наследуемое владение (до введения частной собственности на землю), собственность участков для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства;

3. Сохранение в государственной собственности участков из разных категорий земель для северного оленеводства и промыслов, казачьих обществ, общинных хозяйств, передачу их в пользование на разных титулах, включая аренду;

4. Сохранение в государственной собственности участков, находящиеся в пользовании отдельных видов сельскохозяйственных предприятий и организаций: по селекции, семеноводству, племенного дела, научной и учебной деятельности и т.д. Земли передавались таким предприятиям и организациям в постоянное (бессрочное) пользование;

5. Разграничение земель сельхозорганизаций, в ходе которого происходило их разделение, как правило, на четыре части. Первая часть – сельскохозяйственные уго-

дья в пределах норм бесплатного наделения землей (в виде земельной доли) членов трудового коллектива хозяйства – передавалась в собственность коллектива. Вторая часть сельскохозяйственных угодий оставалась в государственной собственности и передавалась в ведение сельских администраций для нужд поселений. Третья часть – оставшаяся часть сельхозугодий с находящимися между ними другими видами угодий оставалась в государственной собственности и передавалась в районный фонд перераспределения земель. Четвертая часть – вся совокупность участков, занятых разными видами несельскохозяйственных угодий (в т. ч. и под строениями, дорогами и другими сооружениями в границах бывшего колхоза или совхоза) оставалась государственной и передавалась правопреемнику колхоза или совхоза в постоянное (бессрочное пользование).

Коллективы граждан реорганизуемого колхоза или совхоза должны были принять несколько решений, чтобы получить землю в собственность при приватизации. Первое решение – выбрать вид собственности на землю. Земля могла быть им передана в общую совместную собственность или в общую долевую. В первом случае – каждый из членов коллектива не имел доли в праве на участок. Во втором – определялась земельная доля (позднее – доля в праве на участок), с которой возможно было совершать сделки. Второе решение – утверждение списка претендентов. Третье – принятие обращения к главе районной администрации с просьбой о передаче земли из государственной в частную – совместную или долевую. Решение принималось на общем собрании претендентов на землю. Каждый из списка претендентов мог подать заявку на получение индивидуального участка в счет земельной доли для ведения КФХ до того, как участок передавался в общую собственность. Для этого нужно было подать индивидуальное заявление главе администрации.

Районный фонд перераспределения земель формировался для обеспечения землей новых сельхозпроизводителей (фермеров, кооперативов, сельскохозяйственных организаций), которые не имели права на получение земельной доли или участка в счет земельной доли. Формирование районного фонда перераспределения осуществлялось административно, на основании решения главы администрации. В фонд передавалась неэффективно используемая земля [8] или земля сверх норм бесплатного наделения [40]. До 1992 г. до 10% сельскохозяйственных угодий бывших колхозов и совхозов могло быть передано в фонд. Формирование фондов и использование их земель осуществлялось на основе временного положения [2] и отдельных

пунктов указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ. Бывшие пользователи этих участков могли их использовать без каких-либо документов до того момента, пока они не будут предоставлены другим пользователям. В фонд перераспределения очень часто попадали наименее ценные земли. Земля из фондов перераспределения в 1991–1992 гг. передавалась, главным образом, городскому населению, что приводило к конфликтам с сельским сообществом. В дальнейшем реформа по такому пути не пошла [26].

В ходе земельной реформы участки передавались в собственность за плату и бесплатно. Земля передавалась бесплатно:

1. в общую собственность граждан при реорганизации колхоза и совхоза в пределах нормы, установленной на уровне района;
2. крестьянским (фермерским) хозяйствам – в пределах норм передачи земли в собственность для КФХ (если земля не была выделена в счет земельной доли) или в счет земельной доли (если фермер был из среды тех, кто имел на это право);
3. для ИЖС (индивидуального жилищного строительства) и ЛПХ – в пределах норм, установленных местной администрацией;
4. участки для целей садоводства, огородничества, животноводства, дачного строительства – передавались по нормам, установленным решением субъекта РФ.

Норма бесплатной передачи земли устанавливалась постановлением, решением главы районной (при приватизации земель колхозов и совхозов), местной (для ЛПХ) администраций. Остальные нормы – на уровне субъекта РФ.

Для расчета среднерайонной нормы бесплатной передачи земли при реорганизации колхозов и совхозов использовалось несколько показателей. Первый – сумма площадей сельскохозяйственных угодий колхозов и совхозов района, подлежащих передаче в общую собственность. Второй – общее число членов всех коллективов колхозов и совхозов района, в пользу которых проходила приватизация земель. Деление общей площади на общее число претендентов позволяло вычислить эту норму в гектарах земли среднего качества. В отдельных сельскохозяйственных организациях норма уточнялась с помощью коэффициентов: в тех хозяйствах, где почвы были беднее – норма увеличивалась, где лучше – уменьшалась. Для того чтобы численно отобразить различия в качестве земли разных хозяйств при расчете нормы бесплатной передачи земли, с 1994 г. стали использовать интегрированную оценку качества земли в отдельном хозяйстве – в баллогектарах.

В случае если в хозяйстве было больше сельскохозяйственных угодий, чем полагалось по норме бесплатного наделения в районе, то излишки направлялись в районный фонд перераспределения земель. Если меньше – то среднерайонная доля снижалась до уровня расчетной доли в хозяйстве, т.е. была меньше нормы района.

Большое число участников привело как к возникновению проблем управления общей собственностью, так и раздела участков. Сделки с таким участком были невозможны, так как коллектив собственников никогда не мог принять единогласного решения о продаже или об аренде участка, что требовалось по закону. Для того чтобы обеспечить подвижность такого особого объекта в ходе реформы были созданы особые механизмы, главными из которых являются:

- *механизм раздела общей собственности и выделения участков меньшего размера.* Участник или группа участников общей собственности на участок могли выделить в счет своих земельных долей участок для ведения фермерского хозяйства или для передачи в аренду другой организации, продаже, внесения в уставной капитал;

- *механизмы сделок с земельными долями для их консолидации и выделения участков в счет консолидированных долей.* Это позволяло снизить опасность чрезмерного дробления сложившихся на местности участков, полей. Были разрешены сделки с долями: продажи, аренды, дарения, внесения в уставной капитал и т.п.

Таким образом, под особый объект, созданный в ходе приватизации в сельскохозяйственных предприятиях, создавались особые механизмы. Технология проведения приватизации земли в России предопределила не столько появление рынка земельных участков, сколько рынка земельных долей.

Такой подход к приватизации часто критикуют. Однако он имеет серьезные преимущества перед приватизацией, когда каждый собственник получает индивидуальный участок:

-быстрое проведение - в течение 1991-1994 гг. было приватизировано почти 114 млн. га⁹ сельскохозяйственных угодий;

-бесконфликтная приватизация, так как граждане не получали индивидуальных участков, различающихся качеством и местоположением. Все доли были равными, все могли претендовать на одинаковые участки по оценке в баллогектарах;

-рынок земельных долей позволял сельхозорганизациям и фермерам концентрировать земельные доли, а на втором этапе – выделять консолидированные участки. Та-

⁹ Эта площадь была передана в собственность в виде участков в общей собственности

ким образом, не возникало проблемы консолидации индивидуальных участков. Эта проблема есть везде, где в ходе приватизации происходило наделение индивидуальными мелкими участками.

Минусы российской приватизации земли очевидны и вытекают из её плюсов:

- созданы участки в общей собственности коллективов граждан, оборот которых затруднен;

- конфликты при разделе участка в долевой собственности неизбежны, они только отсрочены во времени. Однако этот «минус» может быть существенно сглажен: возможность покупки земельных долей сокращает число участников общей собственности, как и потенциальных споров;

- специфические механизмы, созданные для участков в общей собственности (раздела, принятия решения о пользовании, измерения долей в праве, решение споров и т.п.) могут быть со временем заменены на унифицированные, что приведет к проблемам их применения в отношении особых участков в долевой собственности. Это и стало происходить с 1998 г.

В национальных республиках России приватизация земли была проведена – если вообще была проведена - в разное время. На 1 января 2013 г. в России осталось 5 субъектов РФ, в которых вся земля в сельском хозяйстве остается государственной: это Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Чечня, Республика Северная Осетия-Алания. Различия в сроках проведения приватизации были обусловлены компетенциями власти республик России. Для проведения приватизации нужны были их законодательные решения. Они до 2004 г. не были приняты.

Для преодоления сопротивления в принятии решений о приватизации земли в республиках России федеральные власти предприняли некоторые шаги. Так, в соответствии с ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» субъекты РФ должны принять решение о начале приватизации. В случае если решения не были бы приняты, то начало приватизации было назначено федерацией – 1 января 2004 г. (ст.19.1). Все республики, включая эти 5, решения приняли. Приватизация будет начата через 49. Республики оттягивают приватизацию всеми способами.

В заключении отметим, что технология приватизации в сельском хозяйстве России имела особенности, проявляющиеся: в отказе от реституции и приватизации сельскохозяйственных угодий в пользу традиционных пользователей земли правопреемников колхозов и совхозов; в сохранении прав на получение земли в собствен-

ность коллективов работников советских сельскохозяйственных предприятий¹⁰; в преимущественно бесплатной передаче сельскохозяйственных угодий в собственность граждан; в передаче земли бывших колхозов и совхозов гражданам в виде многоконтурных участков в общей собственности; в исключении из бесплатной приватизации участков несельскохозяйственных угодий бывших колхозов и совхозов, их передаче в пользование правопреемников.

Это создало базу: для мобильности земельных ресурсов, как новые и традиционные операторы должны были формировать свои землепользования на основе договоров с собственниками; возникновения не только рынка участков, но и долей в праве на них.

Однако созданные предпосылки активного земельного рынка не были реализованы в полной мере из-за высоких транзакционных издержек земельного оборота, нарастающих после 1998 г.

3.2. Реорганизация колхозов и совхозов

Общие замечания. Первый шаг в приватизации сельскохозяйственных организаций был сделан до того, как началась приватизация в промышленности. Передача имущества сельскохозяйственных организаций (не исключенных из этого процесса) в собственность коллективов была узаконена еще в декабре 1990 г. Поправка в 12 ст. Конституции РСФСР гласила:

«Собственностью совхозов, колхозов, кооперативных организаций, крестьянских хозяйств, их объединений являются произведенная ими продукция, средства производства и другое имущество, необходимое для осуществления их производственной и иной, не запрещенной законом деятельности.

Земельные участки для производства сельскохозяйственной продукции предоставляются государством в пользование, пожизненное наследуемое владение или собственность».

Имущество хозяйств становилось собственностью их коллективов с 15 декабря 1990 г. Механизм приватизации был уже намечен в законе «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» (ноябрь, 1990 г). Фермер мог получить в счет земельного и не-земельного пая часть земли и имущества колхоза или совхоза. Предполагалось, что через создание фермерских хозяйств будут стимулироваться структурные преобра-

¹⁰ За исключением организации, которые были исключены из приватизации

зования в сельском хозяйстве. Однако готовность бывших работников создавать КФХ была низкая.

Массовая приватизация и реорганизация колхозов и совхозов началась с выхода Постановлений Правительства РФ №86 «О порядке реорганизации колхозов и совхозов» (29.12.1992 г.), №708 «О порядке приватизации и реорганизации предприятий и организаций агропромышленного комплекса» (4.09.1992 г.). Затем было выпущено несколько Постановлений Правительства на основе опыта отработки процедур приватизации земли и реорганизации в пилотных хозяйствах Нижегородской области.

Технология реорганизации. Несмотря на то, что через процедуру реорганизации должны были пройти все сельскохозяйственные предприятия, были предусмотрены особые процедуры реорганизации в отношении специализированных семеноводческих, племенных и других предприятий с ролью организации в производстве, а также предприятий с высокой долей государственных инвестиций в формировании имущественного комплекса. В ходе работы по реорганизации:

1. На уровне субъектов РФ утверждались списки, в которые входили колхозы и совхозы, исключенные из процесса приватизации по общим правилам. Как показала практика, в начале реформы субъекты РФ включали туда как можно больше хозяйств, надеясь, что компания по реорганизации – временное явление, что будет принято решение о возврате к прежней системе. Впоследствии такой список постепенно уменьшался. Однако до момента окончания бесплатной приватизации – до 2004 г. - все еще оставались сельскохозяйственные организации, которые отвечали всем признакам, реорганизуемым по общим правилам, но из – за позиции руководства не реализовали свои права на участие в приватизации.

2. Все остальные колхозы и совхозы могли быть приватизированы и реорганизованы по общей процедуре или – если отвечали признакам, указанным в разделе 3 Постановления Правительства №708 от 4.09.1992 г. – с учетом особых условий. Особые условия касались ограничений в правах:

-на имущество, если часть имущества была создана за счет бюджетных средств (эта доля выделялась и закреплялась за государством);

-на самостоятельное принятие решений о реорганизации, получение земли и имущества в натуре, конюшен, ипподромов, семенных инспекций и сортоиспытательных станций, организаций по воспроизводству ценных видов рыб, опытных хо-

зяйств и т.п., т.е. организаций, имеющих особое значение для создания общих условий функционирования сельского хозяйства;

-на выделение земли и имущества из организаций, созданных в ходе реорганизации племенных колхозов и совхозов и т.д.

3. На всех уровнях – от федерального до самого хозяйства создавались комиссии по реорганизации. На уровне Федерации, в субъекте РФ и районе они обеспечивали необходимые решения.

4. Внутрихозяйственная комиссия проводила инвентаризацию имущества, готовила передачу с баланса реорганизуемого хозяйства имущество социальной сферы на баланс местной администрации¹¹, рассчитывала имущественные паи каждого претендента, обеспечивала весь процесс реорганизации.

5. В зависимости от наличия заинтересованных лиц в создании самостоятельных организаций на базе одного колхоза или совхоза формировались коллективы граждан из числа собственников имущественных паев и/или земельных долей. Они выбирали форму организации или КФХ, проводили необходимые по процедуре собрания, формировали паевой фонд, уставной или складочный капитал, утверждали уставные документы новых организаций, выбирали руководителей и другие необходимые органы. Руководители регистрировали новые организации.

6. На сумму имущественных паев и земельных долей, привлеченных разным образом в организацию (купля-продажа, внесение в уставной капитал, и т.д.) определялся перечень имущества и участков, которые должны были перейти в новые организации.

7. По соглашению или жребию, реже - на внутрихозяйственном аукционе (по Нижегородской модели) проходило деление земли и имущества между новыми хозяйствами, оформлялась передача из колхоза или совхоза имущества и земли в новые организации, осуществлялся перевод работников.

Для проведения этой работы – выбора формы организации - устанавливался срок до 1 января 1993 г. (т.е. год), в течение которого совхозы и колхозы были обязаны привести свой статус в соответствии с законодательством РФ. Истечение этого срока не означало применения санкций к нереорганизованному колхозу или совхозу,

¹¹ Должны были быть переданы. Однако местные администрации не имели средств к содержанию объектов, поэтому искали причины не принять, а сельскохозяйственные организации, понимая, что объекты будут разрушены, старались их держать до последнего, поддерживая жизнь в селе. Поэтому работа по передаче объектов социальной сферы затянулась на годы - десятилетия.

так как для этого не было правовых оснований. Однако его введение должно было стимулировать проведение реорганизации.

Реорганизация продолжалась и после 1 января 1993 г. Этому способствовало принятие законов «О сельскохозяйственной кооперации» (1995 г.), «Об акционерных обществах» (1995 г.), «Об обществах с ограниченной ответственностью» (1998). Новые законы, регулирующие деятельность обществ и товариществ, вводили новые ограничения и возможности, которые учитывали руководители новых организаций.

Круг претендентов – лиц, участвующих в процессе реорганизации, уточнялся в течение 1991 – 1995 гг. В целом, он повторял круг претендентов на землю, но:

- работники и пенсионеры сельской социальной сферы могли быть включены в число претендентов по решению общего собрания трудового коллектива;

- пенсионеры включаются в список вне зависимости от места жительства.

Стоимость имущества, подлежащая разделению на имущественные паи (паевой фонд), рассчитывалась по балансу организации. Он был равен разнице между стоимостью активов организации и стоимостью объектов социальной сферы, подлежащих передаче на баланс районной или местной администрации, а также долговых обязательства организации (долгосрочная и краткосрочная кредиторская задолженность).

Долговые обязательства распределялись между вновь созданными организациями пропорционально переданному имуществу.

Паяевой фонд подлежал распределению между претендентами по, так называемому, трудовому вкладу. Существовали рекомендации о том, как вычислить этот вклад, но в хозяйстве могли применять свою методику, если она была одобрена общим собранием лиц, имеющих право на участие реорганизации. Как правило, она учитывала стаж работы в хозяйстве и фонд заработной платы.

Постепенное накопление долгов в сельскохозяйственных организациях, фактически, сделало бессмысленным процесс реорганизации, поскольку новые предприятия страдали от долгов уже на момент своего создания. К 1998 г. реорганизация, фактически, остановилась, несмотря на то, что банкротство в отношении сельскохозяйственных организаций долгое время сдерживалось административными методами.

На начало 2014г. функционирует 20,3 тыс.¹² сельскохозяйственной организации. Наиболее распространенной формой является – общество с ограниченной ответственностью. Однако организационная структура находится в постоянном изменении. Так, введение ограничений по численности участников в середине 90-х годов для обществ с ограниченной ответственностью (ООО) привело к их резкому сокращению, росту сельскохозяйственных производственных кооперативов (СПК). Этому способствовала поправка в закон об ограничении изъятия по иску кредиторов части имущества кооперативов. После принятия ФЗ «О финансовом оздоровлении сельхозтоваропроизводителей» (2002 г.) финансовое состояние стало улучшаться. В СПК появилась заинтересованность в привлечении инвестиций. Однако форма СПК непривлекательна для инвесторов. Это привело к появлению противоположной тенденции – сокращению СПК и увеличению ООО - таб. 3.

Таблица 3. Численность сельскохозяйственных организаций различных организационно – правовых форм

	1990	2000	2005	2012	2013
ОАО		1158	1624	1248	1156
ЗАО		3862	2394	1480	1390
ООО			6552	10971	10990
ТОО		1833			
Совхозы	12613				
Колхозы	12785				
Сельскохозяйственные производственные кооперативы		13369	12046	5331	4872
Коллективные предприятия			835	286	240
ГУП		1623	1352	556	474
межхозы	386				
СХО с новой ОПФ					
Прочие организации		6635	1780	1097	1038
Всего	26306	28480	26579	20969	20160
из них организации с иностранным капиталом			51	115	114

Источник: сводные годовые отчеты по сельскохозяйственным организациям за соответствующие годы.

3.3.Реформирование системы государственного управления сельским хозяйством

Переход в 1992 г. к рыночным ценам в одночасье разрушил всю систему централизованного управления сельским хозяйством. Нарушилось функционирование всех ее элементов: производства продукции, ее реализация, приобретение ресурсов стали регулироваться ценами, затратами, спросом, а не планом. Потеряли смысл централизованные плановые задания, система централизованных закупок и распре-

¹² по данным сводного отчета Минсельхоза РФ по сельхозорганизациям.

деления сельскохозяйственной продукции перестала работать. Не нужно было устанавливать должностные оклады, тарифы по оплате, нормы выработки и т. д.

Действовавшие ранее схемы прикрепления поставщиков к потребителям нужно было заменить на взаимные договоры с согласованными ценами, качеством и объемами поставок. Сделать это в один миг было невозможно, поэтому системы реализации застопорилась, заводы по переработке плодов, овощей, мяса, молока остались без сырья, а сельхозпроизводители не знали, куда девать продукцию. Всю систему охватили неплатежи. Выброс импортного зерна по связанным зарубежным кредитам на рынок подрубил внутренних сельхозпроизводителей. В результате переход от централизованно управляемой системы к рыночной привел к обвальному падению производства и потребления отечественной продукции.

До реформы колхозы и совхозы занимались не только сельским хозяйством, но и социальной сферой села, объекты которой были на балансах сельхозорганизаций. В связи с этим органы управления сельским хозяйством много внимания уделяли социальному развитию сел. В ходе реформы эти функции не могли выполняться без ущерба для экономики хозяйств. Социальные объекты постепенно были переданы муниципальным органам власти.

В ходе осуществления реформ кардинальным образом изменились механизмы поддержки сельхозтоваропроизводителей.

Списание долгов. Важнейшими элементами господдержки до реформы было списание долгов. Последнее крупномасштабное списание было в 1990 г. Периодические списания долгов были одним из самых главных статей расхода бюджета на сельское хозяйство. В период реформ эта практика была прекращена. Прямого списания долгов больше не было¹³. В связи с быстрыми темпами инфляции и невероятно большими процентными ставками, многие сельхозорганизации не имели источников для погашения долгов, но долги им больше не списывали, а реструктурировали – в 1995, 1998, 2001 и после 2002 г.

Крупномасштабная реструктуризация долгов организаций агропромышленного комплекса была проведена в 1995 г.¹⁴ В соответствии с Указом Президента РФ от

¹³ В ходе реализации ФЗ «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных сельхоз товаропроизводителей» (2002 г. №83-ФЗ) списывали пени по основному долгу, если организация в соответствии с соглашением с кредитором (после рассрочки и при рассрочке платежа по возврату) вовремя погашала основной долг.

¹⁴ Задолженность по централизованным кредитам, предоставленным в 1992-1994 годах, и процентам по ним организаций агропромышленного комплекса. [43]

29.12.1994 г. №2218 и ФЗ №46 от 24.04.1995 г. были реструктурированы долги организаций АПК на сумму 25 трлн. руб., образовавшиеся из-за невозврата централизованных бюджетных кредитов Центробанка РФ. Погашение долгов было рассрочено на 10 лет, их возврат предусматривался равными долями с уплатой 10% годовых по остаткам. Рассрочка долгов каждой сельхозорганизации осуществлялась по ее заявке и под гарантии субъектов РФ. Впоследствии условия возврата этих долгов неоднократно пересматривались и смягчались, часть не обеспеченного возвратом долга субъектов РФ была списана.

Вторая крупная реструктуризация долгов сельхозорганизаций была проведена в 2002 г. в соответствии с федеральным законом «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей» (№83-93 от 9.07.2002). К этому времени у многих сельхозорганизаций накопились долги не только бюджету, но и федеральным естественным государственным монополиям (Газпром, РАО ЕЭС), а также другим коммерческим организациям¹⁵.

Была разработана достаточно сложная процедура рассмотрения заявок сельхозорганизаций на реструктуризацию долгов и принятия всеми кредиторами совместного решения об отсрочке и рассрочке кредитов каждого должника. В зависимости от финансового состояния должники были разделены на 5 групп. Сельхозпроизводителям, отнесенным к первой группе, предоставлялась отсрочка погашения долга на 5 лет и последующая рассрочка погашения долга в течение 4-х лет. В пятой группе, в которую входили хозяйства с наибольшей долговой нагрузкой, отсрочка составляла 7 лет, а последующая рассрочка - 6 лет.

Кроме отсрочки и рассрочки реструктуризация долгов предусматривала прекращение начисления пеней и штрафов по реструктурированным долгам, снижение процентной ставки по остатку долга до 0,5 % годовых, списание пеней и штрафов по мере погашения основного долга.

Кредитование. До реформы кредиты выдавались Центробанком или государственными банками под установленный государством низкий процент: по краткосрочным кредитам -2%, по долгосрочным – 1% годовых. Просроченные кредиты списывались, как уже было показано выше, наряду с другими долгами.

¹⁵ Интересно отметить, что естественные монополии действовали очень жестко и все-таки находили рычаги возврата долга. В основном - к моменту заключения соглашения о реструктуризации – долги оставались в основном перед бюджетом.

Кроме кредитов банков широко использовались ссуды сельхозпроизводителям из бюджетов всех уровней. Как правило, они были беспроцентными. Ссуды выдавались на проведение весенне-полевых работ, уборки урожая, подготовки почвы под будущий урожай. Выданная ссуда часто не возвращалась, а образовавшаяся просроченная задолженность списывалась. Выдача централизованных кредитов и бюджетных ссуд продолжалась и в первые годы реформ, однако они уже не были безвозмездными, хотя, как правило, выдавались по процентной ставке значительно ниже уровня инфляции.

Такая практика продолжалась до 1995 г. Как и в советские времена, централизованные кредиты и бюджетные ссуды многие заемщики не возвращали, но их не списывали, а реструктурировали (см. выше).

Взамен централизованных кредитов с 1995 г. использовалось товарное кредитование. Его суть заключалась в следующем: сельхозпроизводители получали горюче-смазочные материалы (ГСМ) на весенне-полевые и уборочные работы и обязывались погасить их стоимость в конце сезона. Поставщикам ресурсов (предприятия топливно-энергетического комплекса) государство уменьшало налоговые платежи бюджету на сумму стоимости поставляемых сельхозпроизводителям ресурсов. Для сельхозпроизводителей получался как бы своеобразный беспроцентный кредит за счет доходной части бюджета (за счет отсрочки платежей в бюджет) [1].

Объемы поставок ресурсов на условиях товарного кредитования определяли органы исполнительной власти субъектов РФ на основе сбора заявок от сельхозпроизводителей и по согласованию с Минсельхозом и Минторгэнерго РФ. Указанным органам власти вменялось в обязанность выступать гарантами по товарным кредитам. В случае образования долгов сельхозпроизводителей по товарному кредиту Минфин РФ уменьшал сумму перечислений из федерального бюджета в бюджет субъекта РФ на сумму долга. Правовой механизм товарного кредитования сельского хозяйства приведен в Постановлении Правительства РФ от 7.02.1996 г. №135 «О мерах по стабилизации экономического положения агропромышленного комплекса в 1996 г.»

Погашение товарного кредита происходило либо перечислением вырученных хозяйством денег в бюджет, либо поставкой продукции в федеральный или региональные фонды. Товарное кредитование широко использовалось во второй половине 90-х годов XX века. Однако уже в первые годы его применения выявились и важ-

нейшие его недостатки. Предприятия ТЭК, получившие право предоставления товарных кредитов, завышали цены на ресурсы в счет товарного кредита, на 20-30 %. Во многих случаях переплаты были столь значительными, что сельхозпроизводителям было проще и выгоднее взять кредит в банке и купить ГСМ, чем получать его в виде товарного кредита.

Вторая проблема, возникшая в связи с товарным кредитованием, заключалась в постепенном захвате предприятиями ТЭК сельхозорганизаций, не сумевших своевременно оплатить товарный кредит. Происходило это путем изъятия наиболее ликвидных ресурсов, аренды земель должника и организации собственного производства на них, приобретения обанкротившихся хозяйств.

По мере макроэкономической стабилизации в стране и развития банковской системы стало развиваться кредитование сельхозпроизводителей банками с компенсацией части процентной ставки из бюджета. Сначала право выдачи субсидируемых кредитов было предоставлено лишь отдельным банкам, впоследствии круг таких банков расширился, а с началом реализации приоритетного национального проекта «Развитие АПК» (2006 г.), такое право получили все банки.

Новая система кредитования предусматривала выделение коммерческими банками средств сельхозпроизводителям, которые доказывали возможность его возврата. Заемщик должен был готовить бизнес-план, оформлять залог, договариваться с банком об условиях предоставления кредита (о процентной ставке, сроке, правилах уплаты процентов и возврата кредита).

Компенсация части процентной ставки по кредитам стала основным способом поддержки сельхозпроизводителей в Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-20012 и 2013-2020 годы (далее Госпрограмма по поддержке сельского хозяйства, Госпрограмма).

Господдержка модернизации сельскохозяйственного производства. Государственная поддержка модернизации (до реформы речь чаще шла о научно-техническом процессе) получила дальнейшее развитие. Элитное семеноводство, племенное животноводство, развитие приоритетных отраслей сельского хозяйства, приобретение новой техники через систему агролизинга или субсидированные инвестиционные кредиты стали важнейшими стимулами модернизации сельского хозяйства.

Субсидирование отдельных видов продукции. Впервые было введено еще в 1958 г. по молоку и мясу. В последние годы советской власти по мясомолочной продукции за счет субсидий компенсировалось $\frac{3}{4}$ затрат сельхозпроизводителей, и лишь $\frac{1}{4}$ - за счет выручки от реализации продукции. При себестоимости 1 кг мяса в размере около 8 руб., оно продавалось в магазинах по цене около 2 руб. за 1 кг. За годы реформ изменился источник продуктовых субсидий: если до реформы они выделялись за счет федерального бюджета, то после реформы - за счет региональных бюджетов¹⁶.

Субсидирование приобретения ресурсов. Принципиальных изменений не претерпели механизмы субсидирования, изменился лишь перечень субсидируемых ресурсов и объемы субсидий. Основная часть субсидий до реформ выплачивалась за электроэнергию и газ, а после реформ – за удобрения и информационное обеспечение, семена. С 2013 г. субсидия на удобрения прекратила свое существование. Введена субсидия на поддержание доходов в растениеводстве, которая должна использоваться на ресурсы для растениеводства.

Субсидирование потребителей сельхозпродукции. В целях поддержания низких цен на продовольствие до реформы, по данным ОЭСР, ежегодно выделялось 30-50 млрд. руб., которые выступали (по принятой в экономической литературе терминологии) в виде трансфертов потребителям из бюджета. С 1995 г. потребители из бюджета не поддерживаются. Наоборот, потребители поддерживают импортеров и внутренних производителей, оплачивая более дорогую – относительно цен на мировых рынках - продукцию. По данным ОЭСР потребители в 2010 г. выплатили около 170 млрд. руб. (фактически, в бюджет, так как удорожание произошло за счет импортных пошлин) и 400 млрд. руб. напрямую сельхозпроизводителям. Россия из страны с относительно дешевым продовольствием превратилась в страну, где продовольствие стоит дороже, чем в развитых странах.

Субсидирование инфраструктуры сельского хозяйства. Существенных изменений в перечне мероприятий по поддержке инфраструктуры и механизмах поддержки в постреформенный период не произошло. Как и прежде научно-исследовательские институты и ВУЗы получают бюджетное финансирование на свое

¹⁶ В соответствии с разделением полномочий между федерацией и субъектами РФ функции поддержки сельского хозяйства переданы субъектам РФ. Федерация может осуществлять поддержку в виде федеральных целевых программ. В настоящее время Федерация отправляет в субъекты РФ субвенции в рамках выравнивания бюджетной обеспеченности, а также средства на реализацию мероприятий, предусмотренных в федеральных целевых программах.

функционирование без конкурсов, независимо от результативности своей деятельности. Затраты на консультационную и маркетинговую помощь и продвижение продукции на рынок (в т. ч. – зарубежный), на долю которых приходится более половины всех затрат на поддержку сельского хозяйства в США, в России составляют менее 1%.

4. Результаты реформы

4.1. Формирование многоукладной аграрной экономики

В 1990 г. основная часть (73,7%) продукции сельского хозяйства производилась в крупных сельскохозяйственных организациях (колхозах, совхозах, агрофирмах). На хозяйства населения приходилось только 26,3% общего производства. За годы реформ аграрная структура России коренным образом изменилась. Доля сельскохозяйственных организаций в общем производстве сельскохозяйственной продукции снизилась до 40,4 % (1998 г.), затем стала расти и к 2013 г. составила 48,7%. Снижение роли сельхозорганизации совпало с временем адаптации дореформенных хозяйств к новым условиям: они сокращали производство, размеры, разорялись, меняли виды деятельности и организационно-правовые формы. В этот период хозяйства населения оказались более устойчивыми: они не сокращали сельскохозяйственного производства, а наоборот, наращивали его. К 1998 г. доля хозяйств населения в производстве продукции сельского хозяйства достигла 57,4 %. В последующие годы их доля систематически снижалась и в 2013 г. достигла 41,1% (табл. 4).

Таблица 4. - Структура стоимости валовой продукции сельского хозяйства по категориям хозяйств, Российская Федерация (извлечение)

Годы	СХО	КФХ*	Хозяйства населения
1990	73,4	...	26,6
1991	68,8	...	31,2
1992	66,7	1,1	33,3
2000	45,2	3,2	51,6
2005	44,6	6,1	49,3
2010	44,4	7,2	48,3
2013**	48,7	10,2	41,1

*- Включая индивидуальных предпринимателей

Существенно выше их доля в валовой добавленной стоимости (в 2011г. – 59,8%) [12], так как материалоемкость продукции семейных хозяйств ниже.

Возникший в начале 90-х годов фермерский сектор постепенно развивался, его доля в продукции сельского хозяйства к 2013 г. достигла 10,2 %.

Несмотря на то, что хозяйства населения оказались буфером, удержавшим падение производства в СХО, они смогли компенсировать его лишь частично (рис. 2).

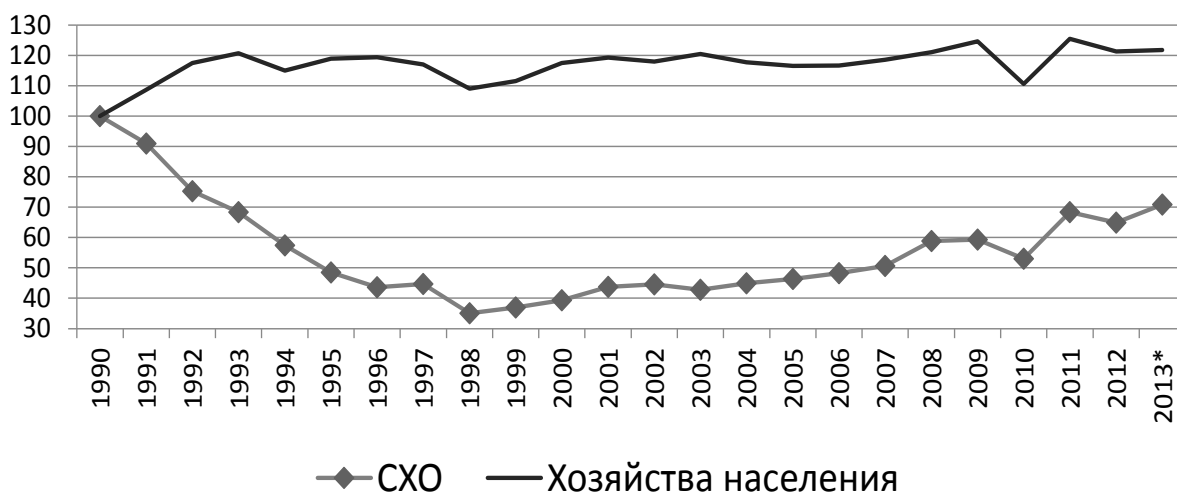


Рисунок 2. Цепные индексы физического объема продукции сельского хозяйства (%)

Хозяйства населения производят сейчас все еще более 40% всей продукции сельского хозяйства. При этом уровень товарности низкий.

За анализируемые годы менялась роль разных категорий хозяйств не только в производстве продукции в целом, но и в производстве отдельных видов продукции. Производство зерна, сахарной свеклы и подсолнечника до и после реформы сосредоточено в СХО. Однако с каждым годом растет доля фермеров в этом производстве: в последние годы по подсолнечнику она превышала 25%, по зерну – 20%. По сахарной свекле – 11%. Доля хозяйств населения в таком производстве незначительна. Производство картофеля и овощей было традиционно сосредоточено в хозяйствах населения (в настоящее время – 80 %), однако, в последние годы происходит достаточно заметный рост доли КФХ. До реформы 70% овощей производилось в сельхозорганизациях, а в последние годы их доля была менее 20% (в хозяйствах населения - 72%). Фермерские хозяйства также наращивают производство овощей, их доля в производстве составляла в 2013г. более 10%.

Таким образом, в растениеводстве сложилось четкое разделение труда: трудоемкие культуры (картофель, овощи, фрукты и ягоды), возделываемые на относительно небольших площадях, производятся преимущественно в хозяйствах населения. Высокомеханизированные, требующие больших площадей (зерновые и технические культуры) производятся в сельхозорганизациях и фермерских хозяйствах.

В животноводстве тоже сложилось определенное разделение труда между разными категориями хозяйств: продукция птицеводства (яйцо и мясо птицы) производится преимущественно сельскохозяйственными организациями, продукция овце-

водства (шерсть, баранина) – преимущественно хозяйствами населения и фермерами. При этом доля фермеров в последние годы быстро росла и достигла 30%, превысив долю сельхозорганизаций.

По молоку в первые годы реформ доля сельхозорганизаций плавно падала, а доля хозяйств населения и фермеров - росла. В последние годы соотношение между этими категориями хозяйств стабилизировалось на уровне 1:1.

Роль сельхозорганизаций в производстве мяса скота и птицы в первые годы реформ резко упала (с 75% в 1990г. до 40% в 1999г.). В последующий период здесь наблюдается быстрое наращивание объемов производства. Сельхозорганизации вновь стали основными производителями мяса. В настоящее время на их долю приходится более двух третей общего объема производства.

В постреформенный период изменилась роль разных категорий хозяйств не только в производстве, но и в использовании ресурсов: наблюдается существенное перераспределение площади сельхозугодий и численности работников между типами хозяйств (табл. 5). В 1990 г. семейные хозяйства использовали менее 2% сельхозугодий, а в 2012 г. уже 37,3%. Доля занятых в семейных хозяйствах за те же годы возросла с 17 до 77,3%.

Таблица 5. Использование ресурсов разными категориями хозяйств

	Годы	Всего	в т.ч.			ХН и КФХ в % к всего
			СХО	хозяйства населения	КФХ	
Площадь сельхозугодий, млн.га	1990	213,8	209,8	3,9	0,1	1,9
	1995	209,6	171,2	28,0	10,4	18,3
	2000	197,0	157,6	24,9	14,5	20,0
	2005	191,7	137,9	33,1	20,7	28,1
	2012	191,1	119,8	48,7	22,5	37,3
Численность занятых в сельском хозяйстве, млн. чел.	1990	10,0	8,3	1,7		17,0
	1995	9,7*	6,7	3,0		30,9
	2000	9,0*	4,6**	4,4		48,8
	2005	7,4*	2,6**	4,8		64,9
	2012	6,5*	1,5**	5,0		77,3

Источники: Статистические ежегодники за соответствующие годы

*-Общая численность занятых, включающая лесное хозяйство

** - по сводным годовым отчетам СХО

В результате реорганизации сельскохозяйственных организаций - разделения, объединения, выделения, а также из-за перехода земли другим сельхозпроизводителям существенно сократилась средняя площадь сельхозугодий сельхозорганизации: с 7,6 (1990) до 4,1 (2012) тыс. га.

В это же время происходило укрупнение крестьянских фермерских хозяйств. Средняя площадь увеличилась более чем в 2 раза: с 41 (1991 г.) до 92 (2013 г.) га.

Около 48% всех фермерских хозяйств (включая индивидуальных предпринимателей, занятых сельским хозяйством) имели на момент последней сельскохозяйственной переписи площадь участка до 50 га. Участки свыше 500 га были в пользовании и собственности 4,4% фермерских хозяйств с землей. Очевидно, что на участках площадью свыше 500 га работают преимущественно наемные работники. Несмотря на нелогичность этой ситуации, она не противоречит закону. ФЗ «О крестьянском фермерском хозяйстве», так как в нем нет ограничений по привлечению постоянных наемных работников. При этом привлечение наемных работников сельскохозяйственным производственным кооперативом ограничено: их должно быть столько, сколько позволяет им выполнять не более 49,9% всех работ в кооперативе. Огромные фермерские хозяйства с преобладанием наемного труда являются завуалированной формой сельхозорганизаций.

Участки для ведения личного подсобного хозяйства состоят из двух частей: при доме в черте населенного пункта (так называемый приусадебный участок) и полевого надела (за пределами населенных пунктов). Около половины семей имеют участки от 6 до 20 соток. Участки площадью свыше 1 гектара имеют 5,4% владельцев ЛПХ, причем, 1% семей - более 5 га. Около половины процента всех ЛПХ имеют участки площадью более 10 га. При этом площадь пастбищ колеблется от 7 до почти 30 га. Начиная с площади более 1 га, большая часть участка для ЛПХ – это пастбища.

Перераспределение земли между разными землепользователями и размеры их участков приведены в табл. 6.

Таблица 6. Перераспределение земли между разными землепользователями

Организационно-правовые формы	Площадь сельхозугодий					
	всего, млн.га		в % к тогу		в расчете на одно хозяйство, га	
	2006	2013	2006	2013	2006	2013
1.Сельскохозяйственные организации	132,3	119,8	79,9	62,7	2261,8	1887,1
крупные и средние	107,4					
малые	24,5					
в том числе						
<i>Хозяйственные товарищества и общества</i>	57,3	58,9	34,2	30,8	2634	2396
крупные и средние	44,9		26,8		4585	
малые	12,4		7,4		1036	
<i>Государственные и муниципаль-</i>	8,0	6,6	4,7	3,5	3060	2424

Организационно-правовые формы	Площадь сельхозугодий					
	всего, млн.га		в % к тогу		в расчете на одно хозяйство, га	
	2006	2013	2006	2013	2006	2013
ные унитарные предприятия						
крупные и средние	8,0		4,7		3060	
малые	0		0		0	
Производственные сельскохозяйственные кооперативы	54,8	47,4	32,7	24,8	3258	2845
крупные и средние	46,0		27,4		4369	
малые	8,8		5,2		1397	
Прочие	12,2	6,9	7,3	3,6	1741	354
2. КФХ (без ИП)	21,6	22,5	12,9	11,8	85,3	86,9¹⁷
3. Хозяйства населения	9,6	46,5	5,7	24,3	0,3	1,0
в т.ч. ЛПХ и ИЖС и др.	8,8	7,7	5,2	4,0	0,4	0,3
Участки граждан-собственников земельных долей		13,2		6,9		9,6
садоводы, огородники, дачники и др.	0,8	25,7*	0,5	13,4	0,1	1,2
Всего	167,6	191,1	100	100	4,5	4,0

* включая граждан, занимающихся сенокошением и выпасом скота, северным оленеводством и промыслом, граждане, владеющие служебными наделами, собственник земельных участков. При переписи 2006 г. площадь этих участков, по методологии Росреестра, не была включена в эту группу.

Источник: 2006 г. всероссийская сельскохозяйственная перепись, 2013 г. – Земельный фонд РФ на 1 января 2013 г.

По данным видно, что средние участки организаций всех организационно – правовых форм уменьшаются, когда как участки для КФХ и граждан – растут.

Роль малого бизнеса. В начале реформ в сельском хозяйстве России преобладали предприятия, которые – ориентируясь на современные критерии по численности работников – можно отнести к крупным. Именно поэтому многие считали, что с переходом к рыночной экономике в России должны сохраниться крупные, преимущественно коллективные сельхозорганизации, а фермерские хозяйства перспектив не имеют. В числе главных причин бесперспективности фермерских хозяйств называлось две: они слишком мелкие и частные. Мелкий размер ведет к низкой эффективности. Частные хозяйства, основанные на труде одной семьи, не приемлемы для России с ее традицией общинной жизни.

Это мнение продолжает существовать и сейчас: «Россия является страной с традициями крупного бизнеса, в отличие от многих других европейских стран, экономический фундамент которых составляет малое и среднее предпринимательство» [9]; «В аграрной реформе расчет на частный бизнес оказался мифом» [46].

Однако если подойти к анализу новой аграрной структуры формально, ориентируясь не на организационно-правовую форму организаций, а на критерии, на ос-

¹⁷ Общий размер участка – 92 га

новании которых осуществляется деление хозяйств на крупные, средние и малые субъекты предпринимательства, то видна безосновательность таких утверждений. В настоящее время микро-, малое и среднее предпринимательство стали преобладающими формами хозяйствования на селе. Кроме того, организации, собственниками которых являются сотни бывших работников и пенсионеров бывших колхозов и совхозов, уступают место тем, собственниками которых является ограниченное число лиц.

В соответствии с федеральным законом №209 –ФЗ от 24 июля 2007 г. «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» к субъектам среднего бизнеса по критерию численность занятых относятся хозяйства с 101 - 250 среднегодовых работников, к малому – до 100. Группировка сельхозорганизаций показывает, что на 1 января 2007 г. в России было только 1962 хозяйства, которые относятся к крупному бизнесу, 4858 – к среднему [37]. Все остальные сельхозорганизации (более 30 тыс.) соответствуют малому бизнесу, включая микропредприятия. Сюда же относятся крестьянские (фермерские) хозяйства, индивидуальные предприниматели. Логично было бы отнести к этой группе – хотя это и не предусмотрено законом - личные подсобные и другие хозяйства населения, реализующие выращенную ими сельскохозяйственную продукцию.

Исходя из такой группировки сельхозпроизводителей, можно оценить их роль в производстве товарной продукции и использовании ресурсов (табл. 7). Приведенные данные свидетельствуют о том, что средний и малый бизнес в сельском хозяйстве России явно преобладает. Это видно, как по его удельному весу в используемых ресурсах, так и по товарной продукции. Так, их доля в товарной продукции в 2006г. составляла 64,7%¹⁸.

Таблица 7. Роль крупного и малого бизнеса в сельском хозяйстве России (2006г.)[37]

	Всего	в том числе			Удельный вес малого и среднего бизнеса
		крупный бизнес ¹	средний бизнес ²	малый бизнес ³	
1.Стоимость товарной продукции, млрд. руб., 2006 г.	795,6	281,0	137,3	377,3	64,7
2.Среднегодовая численность занятых производством, тыс. чел., 2006 г.	7287,7	786,7	690,1	5810,9	89,2
2001 г.	9134,4	1965,8	1612,8	5555,7	78,5
3.Площадь сельхозугодий, за-	190,6	23,0	32,2	135,4	87,9

¹⁸ Здесь не учтены – в связи с отсутствием статистических наблюдений –агрохолдинги. Однако отдельные организации, входящие в холдинг отвечают признакам малых или средних.

	Всего	в том числе			Удельный вес малого и среднего бизнеса
		крупный бизнес ¹	средний бизнес ²	малый бизнес ³	
крепленных за сельхозпроизводителями ⁴ , млн. га., 2006 г.					
2001 г.	195,9	52,7	52,7	90,5	73,1
4.Тракторный парк ⁵ , тыс. шт.	1081,9	437,8		644,1	59,5 ⁷
5.Парк грузовых и грузопассажирских автомобилей ⁵ , тыс. шт.	863,6	267,2		596,4	69,1 ⁶
6.Поголовье скота ⁵ , млн. гол.: крупный рогатый скот	23,5	10,5		13,0	55,3 ⁶
в т.ч. коровы	9,6	3,9		5,7	59,4 ⁶
овцы и козы	22,4	4,4		18,0	80,4 ⁶
птица	390,6	239,5		151,1	38,7 ⁶
7. Использовано минеральных удобрений, млн. т д. в.: 2007г.	3,4	1,7		1,7	50,0
2002г.	2,3	1,5		0,8	34,8

¹ СХО с численностью занятых более 250 чел. (группировка по базе данных)

² СХО с численностью занятых более 100 и менее 251 чел. (группировка по базе данных)

³ СХО с численностью занятых до 100 чел. и малые формы хозяйствования (КФХ, ИП, ЛПХ и др.)

⁴ Земельный фонд РФ на 1 января соответствующего года (Роснедвижимость)

⁵ По данным сельхозпереписи 2006 г.

⁶ Без среднего бизнеса

Доля занятых в малом и среднем бизнесе составила более 89% в общей численности занятых в сельском хозяйстве. За малым и средним бизнесом закреплено 87,9% сельхозугодий.

Доля малого и среднего бизнеса быстро росла в 90-ые годы, она растет и сейчас. Так, к 2006 г. она возросла по сравнению с 2001 г. по численности занятых на 10,7, по площади сельхозугодий – на 14 процентных пунктов, а по доле в использовании удобрений – на 15. Вместе с тем, нужно иметь в виду, что в связи с отказом от выделения агрохолдингов в виде одной единицы учета, среди малых числится каждая отдельная дочерняя организация агрохолдинга с численностью занятых до 100 человек.

Живучести мифа о том, что фермерские хозяйства в России не прижились, способствует статистика. Она показывает только официально зарегистрированных фермеров. Если же семья производит товарную продукцию в ЛПХ, даже при полной занятости в нем отдельных членов семьи и вне зависимости от объемов производства, то это хозяйство не относят к фермерским. Среди хозяйств населения есть такие, в которых содержится 16-18 голов свиней или коров. Фактически это уже крестьянское фермерское хозяйство. Аналогично, если семья в целях ведения дел создала общество с ограниченной ответственностью, но продолжает работать преимущественно без наемных работников, то такое хозяйство статистика относит к юридиче-

ским лицам, а не к крестьянским фермерским хозяйствам. Еще более запуталась ситуация после того, как КФХ стало возможным регистрировать как юридическое лицо без указания типа этого юридического лица.

Миф о том, что сельское хозяйство продолжает быть коллективным в отношении собственности, можно проиллюстрировать на примере 10 крупнейших сельхозорганизаций России [31] – табл. 8. Список организаций выбран по рейтингу крупнейших сельскохозяйственных организаций России за 2006-2008 гг.¹⁹ г. Состав собственников выбран из базы СПАРК-Интерфакс на 19 августа 2014 г.

Таблица 8. Собственники 10 крупнейших сельхозорганизации России, 2014 г. (извлечение из рейтинга)

№	ОКПО	Наименование предприятия	Учредители		
			физ. лица	юр. лица	из них: иностранные
1	13797263	НОВООСКОЛЬСКИЙ ФЛ ЗАО "ПРИОСКОЛЬЕ"	3	1	
2	3553136	ЗАО "АГРОКОМПЛЕКС"	3210 (66,9%УК)	9	
3	45810417	ООО "БЕЛГОРОДСКИЕ ГРАНУЛИРОВАННЫЕ КОРМА"		2	1
4	57316591	ООО ПФ "СИБИРСКАЯ ГУБЕРНИЯ"	4		
5	560779	ЗАО "АГРОКОМБИНАТ "МОСКОВСКИЙ"	3032 (31,4%УК)	3	1
6	79323491	ОАО КУРИНОЕ ЦАРСТВО		1	1
7	643867	ОАО "ОМСКИЙ БЕКОН"		1	
8	3525660	ОАО "ПТИЦЕФАБРИКА "СЕВЕРНАЯ"		1	1
9	625964	ЗАО "ПЕТЕЛИНСКАЯ ПТИЦЕФАБРИКА"	38		
10	13411727	ООО АРИАНТ		2	

Источники: Спарк-Интерфакс на 19.08.2014 г.

Только в одном из 10 крупнейших сельхозорганизаций России – ЗАО «Агрокомплекс» - контрольный пакет акций принадлежит коллективу собственников, численность которых сопоставима с численностью трудовых коллективов колхозов и совхозов, преобразованных в товарищества, общества, кооперативы. В остальных случаях организации принадлежат ограниченному кругу лиц. Это распространяется и на ЗАО «Агрокомбинат Московский» с большим числом участников. Здесь 3 юридических лица владеют более 2/3 всех акций. Таким образом, с 1993 по 2014 гг. произошло существенное перераспределение собственности в сельском хозяйстве. Она перешла к ограниченному числу лиц, хозяйства перестали быть коллективными.

Региональные особенности аграрной структуры. До реформы аграрная структура во всех регионах России была примерно одинаковой. За прошедшее время произошла резкая дифференциация аграрных структур субъектов РФ. В части реги-

¹⁹ Рейтинги за более поздние годы не проводились в связи с закрытием доступа к базе годовых отчетов сельскохозяйственных организаций РФ, собираемой с 2009 г. в Минсельхозе РФ.

онов роль сельскохозяйственных организаций остается существенной – их доля в структуре производства продукции сельского хозяйства превышает 50%. Это регионы с так называемым корпоративным типом аграрной структуры. В значительной части субъектов РФ, наоборот, доля СХО резко снизилась и производство продукции КФХ и ЛПХ составило более 70% валовой продукции, т.е. сложился семейный тип аграрной структуры. В остальных субъектах РФ сложился смешанный тип аграрной структуры, в которой доля сельскохозяйственных организаций больше 30%, но не более 50%.

Группировки субъектов РФ за 2000-2010 гг. по типам аграрных структур показали, что изменение аграрной структуры происходит постоянно. Так, в 2000 г. в 23,4% регионов преобладала корпоративная аграрная структура, а в 22,1 % семейная. Более чем в половине субъектов РФ наблюдалась смешанная структура. Казалось бы, что тип смешанной аграрной структуры должен был бы быть устойчивым. Однако он постепенно размывается: часть регионов переходит в число регионов с корпоративной структурой, а часть – в регионы с семейной структурой. К 2010 г. число регионов с корпоративной структурой выросло с 18 до 23 (доля СХО в производстве составило около 60%), а семейной - с 17 до 22 (доля КФХ и хозяйств населения - около 80%).

По перечню регионов в группах разных типов аграрных структур, видно, что семейный тип аграрной структуры сложился:

- преимущественно в восточных и северных регионах страны, а также обезлюдивших районах Нечерноземной зоны;
- в национальных республиках;
- в регионах, где проводится политика по поддержке малого бизнеса (Астраханской, Саратовской, Самарской областях).

Корпоративная структура развивается в самых благоприятных по природным или экономическим условиям регионах (Белгородская, Липецкая, Московская и Ленинградская области, Краснодарский и Ставропольский края).

Концентрация производства. В настоящее время наблюдается усиление концентрации производства в крупнейших сельхозорганизациях. Об этом наглядно свидетельствуют кривые Лоренца по распределению выручки от реализации товарной продукции, коэффициенты концентрации и дифференциации (рис. 3, табл. 9).

Таблица 9. Коэффициенты концентрации и дифференциации по выручке от реализации товарной продукции²⁰

Годы	Количество хозяйств в группе, %										Коэффициент концентрации	Коэффициент дифференциации
	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100		
Выручка данной группы хозяйств, %												
1995	0,6	2,3	4,8	8,4	13,3	19,6	28,0	39,5	58,0	100	0,55	70
2000	0,2	1,0	2,5	4,9	8,3	13,2	20,1	29,9	45,3	100	0,65	273,5
2005	0,1	0,5	1,5	3,2	5,8	9,5	15,0	23,1	37,2	100	0,71	996,5
2008	0,1	0,6	2,0	4,3	7,5	12,1	18,3	27,3	42,1	100	0,67	600,6

Источник: расчет по базе данных ГВЦ Росстата по крупным и средним СХО

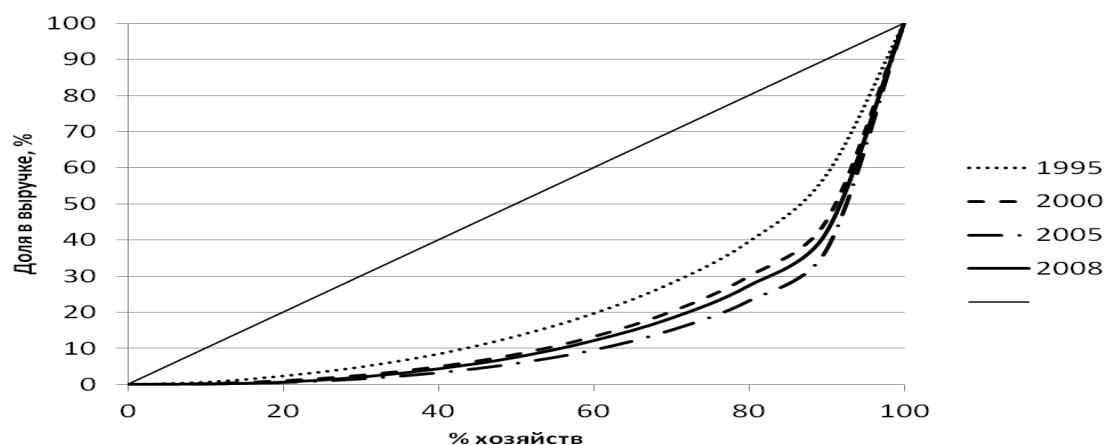


Рисунок 3. Кривые Лоренца по распределению выручки от реализации товарной продукции

Коэффициент концентрации (Джини) в 1995 г. был равен 0,55, а в 2008 г. вырос до 0,67. Коэффициент дифференциации (отношение выручки последней 10% группы хозяйств к первой) в 1995 г. был равен 70, а в 2008 г. – 600,6.

Процесс концентрации идет и в фермерском секторе. Средняя площадь фермерского хозяйства в начале 90-х годов прошлого века составляла около 40 га, а в 2013 г. - 92 га. В России в 2006 г на долю 5 тыс. крупнейших КФХ и индивидуальных предпринимателей приходилось почти половина выручки²¹ всех действующих КФХ²².

Концентрация производства происходит не только в рамках отдельных организаций. В России наблюдается уникальное явление холдингизации площади земли, ратников, числа организаций в рамках одной вертикальной структуры.

Агрохолдинги. В связи с отсутствием отчетности о перечне и составе агрохолдингов потребовалось применить специальную методику для их выделения [37].

²⁰ В связи с закрытием доступа исследователей к базе данных годовых отчетов с 2009 г. Минсельхозом РФ расчеты не были произведены за 2009-2013 гг.

²¹ Расчеты на основе данных Всероссийской сельскохозяйственной переписи, 2006 г. Росстат

²² Из 285,1 тыс. КФХ и ИП на момент переписи 2006 г. прекратили деятельность 116,3 тыс.

По данным за 2004-2006 гг. в России было выявлено 318 негосударственных агрохолдингов. В исследовании были выделены группы сельскохозяйственных организаций, контрольные пакеты которых принадлежали Российской Федерации, регионам или муниципалитетам через уполномоченным государством органам. Совокупность организаций с контрольными пакетами Федерации, регионов, муниципалитетов, названы государственными холдингами²³.

Наиболее эффективны СХО, входящие в агрохолдинги с иностранными головными компаниями: у них уровень рентабельности составлял 26 % и более чем в 2 раза превышал средний уровень по крупным и средним СХО. Наименее эффективны государственные агрохолдинги (средняя рентабельность 4%). Муниципальные агрохолдинги убыточны (-12,5%).

В негосударственных агрохолдингах работало 2,6 % общей численности занятых товарным сельскохозяйственным производством. Они использовали 3,6% сельхозугодий. В стоимости товарной продукции их доля составляла 7,3%.

Отличительной чертой холдингов в России является то, что сельскохозяйственные организации включаются в состав холдинга, являются собственностью головной компании. Работники этих организаций, включая специалистов и руководителя, являются наемными. Особенности труда в сельском хозяйстве предполагают неравнодушие и внимательное отношение к живым организмам. Наемные работники проявляют оппортунистическое поведение при любых стимулах работодателя. Именно поэтому крупные бизнесы в развитых странах мира строятся по другому: сельскохозяйственная отрасль включается в структуру холдинга весьма ограничено. В основном сельскохозяйственное производство выведено за пределы холдингов – в фермы, работающие с холдингами по контракту или на подряде. В этом случае крупнейшие холдинги выступают интеграторами тысяч семейных ферм. Примером может служить компания «Тайсон Фудс» («Tyson Foods Inc.» [50]), по контрактам с которой работает с 11 тысяч фермеров: в птицеводстве (4 тыс. фермеров), свиноводстве (3 тыс. фермеров), откорме крупного рогатого скота (4 тыс. фермеров). Он закупает у них ежегодно продукцию на \$15,4 млрд. Примеры работы фермеров с компаниями интеграторами

²³ Такой подход противоречит классическому определению холдинга, в части, что головная организация не является здесь коммерческой организацией. Однако выделение групп предприятий, принадлежащих одному собственнику – федерации, региону, муниципальным образованиям полезно, чтобы показать распространение государственных структур, управляющих группами сельскохозяйственных организаций, и их характеристики.

можно наблюдать во всех странах западной Европы с высокоэффективным сельским хозяйством [44]. Однако в России выбран путь концентрации сельскохозяйственного производства в самих организациях- производителях продовольствия.

4.2. Перераспределение земель

Приватизация. Структура собственности на землю в сельском хозяйстве кардинально изменилась. Следует отметить, что приватизация в России была проведена, фактически, только в отношении земель, занятых в сельском хозяйстве. Так, по-прежнему почти все земельные ресурсы России – более 92% земель - остаются в государственной собственности табл. 10.

Таблица 10. Доля земельного фонда России, остающегося в государственной собственности, %.

	1.01.2013 г.
Земли сельскохозяйственного назначения	66,8
Земли населенных пунктов	77,8
Земли промышленности, энергетики, транспорта, д.р.	98,8
Земли особо охраняемых территорий	100
Земли лесного фонда	100
Земли водного фонда	100
Земли запаса	100
Итого	92,2

Источник: Земельный Фонд Российской Федерации на 1 января 2013 г. Росреестр

Относительно большая доля приватизированных площадей в населенных пунктах – результат приватизации участков граждан (участки для личного подсобного хозяйства, индивидуального жилищного строительства). Эти участки включаются Росреестром в состав тех, на которых ведется сельскохозяйственное производство.

Массовая приватизация земель колхозов и совхозов закончилась в 1998 г. В собственность граждан было передано 115,4 млн. га. Число собственников земельных долей составило 11,4 млн. человек [4]. На начало 2013 г. площадь в негосударственной собственности (частной и собственности юридических лиц) из земель сельскохозяйственного назначения составила только 114,2 млн. га. (386,1*0,296). За более чем 15 лет площадь в частной собственности не увеличилась, если из расчета исключить массовую приватизацию начала 90-х годов. Это позволяет сделать вывод о том, что если бы в начале 90-х годов в России было принято решение о платной приватизации или о приватизации в виде индивидуальных участков, которые еще нужно было бы сформировать, то приватизации бы не произошло. Государство не смогло за 15 лет создать механизмы, позволяющие продавать государственную землю даже на остаток неприватизированной земли, несмотря на наличие громоздких

норм в Земельном Кодексе РФ и ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Около 50 процентов всех сельскохозяйственных угодий, закрепленных за сельхозпроизводителями, все еще остаются в общей собственности. Если рассматривать площадь участков в общей собственности относительно всех частных сельхозугодий сельхозпроизводителей, то видно, что среди частных участков – по площади – преобладают участки в долевой собственности коллективов собственников. Надо отметить, что наличие земельных долей всегда оценивалось негативно. Были предприняты несколько попыток стимулировать раздел общей собственности и ее ликвидацию. В законе «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» есть несколько статей, направленных на раздел общей собственности. Однако качество этих норм можно оценить, как чрезвычайно низкое: их реализация требует высоких транзакционных издержек [45]. Это объясняет, почему общая собственность продолжает быть преобладающей формой собственности на участки сельскохозяйственных угодий: за 12 лет площадь земель в общей собственности сократилась всего на 16%. Совершенствования требуют как механизмы регулирования оборота участков в общей собственности, так и ее раздела.

Несмотря на то, что транзакционные издержки раздела общей собственности велики, участки в общей собственности все равно делятся (но очень медленно) на меньшие участки в общей собственности. Собственно, целью приватизации земли было создание условий, при которых участки могли перераспределяться между сельхозпроизводителями. Это с большим трудом и медленно, но происходит – табл. 11.

Таблица 11. Перераспределение сельскохозяйственных угодий в общей собственности.

	01.01.2001		01.01.2013	
	млн. га	%	млн. га	%
<i>Участки в общей собственности, всего</i>	113,7	100	95,3	100
Из них закреплены за:				
- правопреемниками реорганизованных хозяйств при приватизации	107,8	94,8	69,5	72,9
- иными организациями	1,7	1,5	5,6	5,9
- КФХ	2,8	2,5	6,4	6,7
- гражданами, которые используют участки			0,6	0,6
- самими собственниками земельных долей (не закреплены за сельхозпроизводителями)	1,4	1,2	13,2	13,9

Источник: Росреестр, расчеты автора

Так, к КФХ перешло уже 6,7% площади в общей собственности. Земельные доли активно скупают сами сельхозорганизации, но при этом не выделяют индивидуальные участки в счет купленных земельных долей. В этом случае организация как участник общей собственности может участвовать в принятии решений по распоряжению участком. Однако здесь возникает вопрос с легитимностью этих решений, если они принимаются в пользу самих организаций.

Данные таблицы 11 свидетельствуют о том, что возрастает также активность перехода участков в общей собственности другим организациям, а не тем, которые возникли на территории бывшего колхоза или совхоза, где и была сформирована исходная общая собственность. Исходные участки в общей собственности делятся, но в результате возникают не только индивидуальные участки, но и участки в общей собственности с меньшим числом участников и меньшей площади. Они переходят в пользование сторонних хозяйств. Если в 2001 г. сторонние хозяйства привлекали 1,5% земель в общей собственности, то в 2013 г. – 5,9%.

По данным таблицы видно, что сами организации и КФХ отказываются по разным причинам от земли, сами граждане не организуют свои КФХ, поэтому уже скопилось 13,2 млн. га сельхозугодий в долевой собственности, не закрепленной за сельхозпроизводителями. Это явление – формирование массивов, которые не нашли своего пользователя, новое, требует разработки специальных норм.

Больше чем в 3 раза выросла за рассматриваемый период площадь сельскохозяйственных угодий в собственности юридических лиц-сельхозпроизводителей. Доля земель сельскохозяйственного назначения в собственности юридических лиц составит 3,6%, в сельскохозяйственных угодьях, закрепленных за организациями и гражданами, занятыми производством сельскохозяйственной продукции – 6,2%.

Активный переход сельскохозяйственных угодий в собственность юридических лиц наблюдается на отдельных территориях. В 2001 г. только в трех регионах России в сельскохозяйственных организациях было сконцентрировано больше 10% закрепленных за ними на разных правовых основаниях угодий. Это были Ярославская (13,5%), Новгородская (13,1%) и Белгородская области (11,6%). В 2013 г. уже в 15 регионах доля была больше 20%, а в Ярославской области она достигла почти 45%, в Калининградской и Московской – 40%

Этот процесс не вызывал бы опасения, если бы не были известны случаи обмана, а также принуждения граждан-собственников земельных долей к внесению зе-

мельной доли в уставной капитал. Организации, сформировавшие участки за счет непрозрачных операций, находятся в зоне риска. Они могут быть втянуты в судебные споры с собственниками, стать непривлекательными объектами инвестиций из-за сомнительно сформированного имущества.

В настоящее время землепользования сельскохозяйственных организаций и граждан сформированы за счет разных источников – Рис. 4.

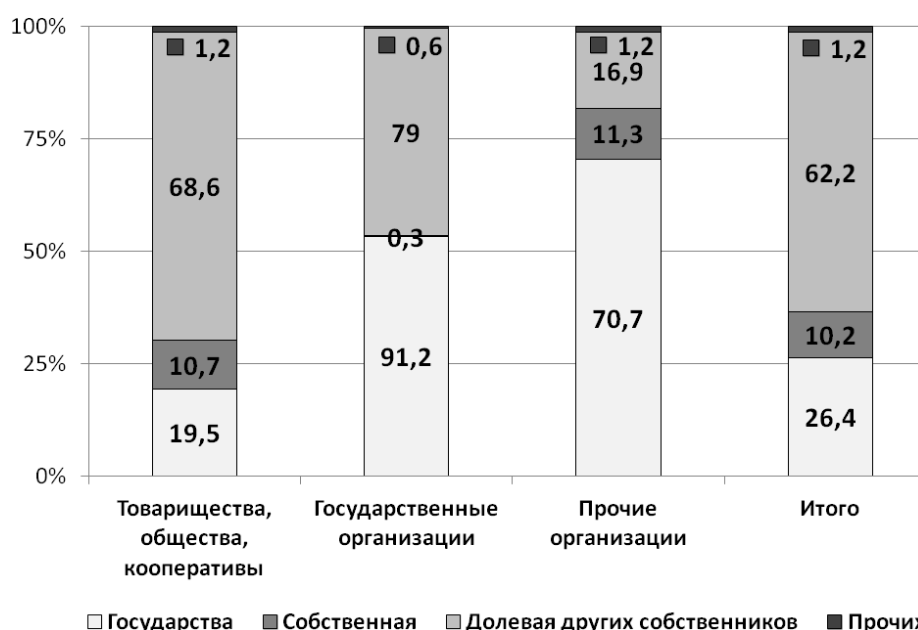


Рисунок 4. Структура собственности на участки сельскохозяйственных угодий в организациях, отнесенных к производителям сельскохозяйственной продукции, 2013 г., %

Источник: Росреестр, на 1.01.2013 г.

Как видно из данных, приведенных на рисунке, в товариществах, обществах кооперативах в среднем по стране находится уже более 10% земель, являющихся их собственностью. Доля государства не достигает и 20%. Основным источником остается земля в общей собственности. В этой связи необходимы простые процедуры привлечения такой земли в хозяйства сельхозпроизводителей.

Участки граждан также имеют разную структуру собственности. У фермеров лишь 21,3% земли находятся в собственности. Остальная земля взята в аренду у дольщиков (29,4%) или у государства, получена в наследуемое владение или пользование (41,9%). ЛПХ, садоводы и дачники используют в основном собственную землю (70,2%) или берут в аренду или пользование у государства (29,8%).

Перераспределение земель между категориями сельхозпроизводителей.

Повышения мобильности земельных ресурсов привело к существенному их перераспределению между разными группами сельхозпроизводителей – табл. 12.

Таблица 12.Площадь сельхозугодий в пользовании сельхозпроизводителей

	1990		2013	
	Площадь, млн.га	% от общей	Площадь, млн.га	% от общей
КФХ	0	0	22,5	11,8
ЛПХ, садоводы, огородники, дачники и т.п.	3,8	1,8	48,7	25,5
Негосударственные сельхозорганизации	84,9 ²⁴	39,7	109,2	57,1
Государственные и муниципальные организации	117,3	54,9	6,6	3,5
Прочие организации	7,8	3,6	4,0	2,1
Итого	213,8	100	191,1	100

Источник: Госкомстат России, 1995; Росреестр, 2013 г.

Реформа привела к кардинальному изменению структуры землепользования. Государственный сектор занимает теперь только 3,5% сельхозугодий. В фермерские хозяйства перешло за 23 года около 12% всех сельскохозяйственных угодий.

Государство делало несколько попыток активизации вовлечения участков, которые находятся в его собственности, в рыночный оборот. В частности, предпринимало действия по стимулированию передачи в аренду или продаже участков, находящихся в постоянном бессрочном пользовании. Однако эти попытки были безрезультатны, земля остается в пользовании, не арендуется, не выкупается [45].

Особенности оборота земли на территориях, на которых не была проведена приватизация земли. На территории части национальных республик России не была проведена приватизация земли в сельском хозяйстве, не разработаны особые механизмы легального оборота земли между сельхозпроизводителями в условиях сохранения государственной собственности на землю²⁵. В результате здесь наблюдается искаженная картина распределения земли и объемов производства между основными группами сельхозпроизводителей. В табл. 13 приведен пример по нескольким республикам Северокавказского федерального округа.

Таблица 13. Распределение объемов производства и сельскохозяйственных угодий между разными группами сельхозпроизводителей, 2012 г., %

	Продукция сельского хозяйства			Площадь сельхозугодий		
	КФХ и ИП	СХО	ХН	КФХ и ИП	СХО	ХН
Российская Федерация	8,9	47,9	43,2	13,0	62,7	24,3
Республика Дагестан	14,1	12,5	73,4	7,5	60,9	31,6
Республика Ингушетия	14,1	8,1	77,8	18,9	73,1	8,0
Чеченская Республика	4,6	7,8	87,6	10,3	82,9	6,8

Источник: Росстат, Росреестр, 2012 г.

В субъектах РФ, где подавляющая часть площадей сельскохозяйственных угодий находится в частной собственности и используются разработанные на феде-

²⁴ В колхозах – коллективных хозяйствах, которые – формально – не были государственными.

²⁵ Чечня, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Северная Осетия - Аланья

ральном уровне механизмы земельного оборота, земля перераспределяется между сельхозпроизводителями, а распределение объемов производства увязано с таким перераспределением земли.

В Дагестане, Чеченской и Ингушской республиках приватизация земли в сельском хозяйстве не была проведена. Здесь подавляющая часть государственной земли формально закреплена в постоянное (бессрочное) пользование сельскохозяйственных организаций (от 61 до 83%). В ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» отсутствуют механизмы оборота прав постоянного (бессрочного) пользования. Это означает, что легально земля не может перейти от сельхозорганизаций в аренду другим пользователям, кроме случая, когда принимается решение о прекращении права на землю сельхозорганизации и передаче земли новому пользователю. Однако по факту земля остается закрепленной за сельхозорганизациями, и нелегально передается в пользование другим категориям хозяйств. Иным образом объяснить диспропорции в распределении земли и производства нельзя: в Ингушетии на 8% сельхозугодий производится 78% сельхозпродукции республики, а в Чечне – почти на 7% сельхозугодий - 88% продукции. Немного лучше картина в Дагестане. Очевидно, что такая система способствует криминализации земельного оборота.

Концентрация обширных массивов сельскохозяйственных угодий под контролем отдельных компаний. В российском законодательстве предусмотрено два ограничения на площадь земли в собственности. Первое касается российских юридических и физических лиц. Субъекты РФ могут установить (а могут и не устанавливать) ограничения концентрации земли в руках одного лица. В случае установления, одно лицо может иметь в собственности более 10% от площади сельхозугодий района. Многие субъекты установили предельное ограничение на минимальном уровне -10%. Однако есть субъекты, где допускается владение всеми землями муниципального района одним лицом, то есть, где ограничение не установлено.

Установленное ограничение собственники земли легко обходят. Например, создав 10 юридических лиц, собственник может закрепить за ними все земли сельскохозяйственного назначения не только одного конкретного района, но и всей страны. То же самое могут сделать 10 физических лиц. Скупая по 10% земли в разных муниципальных районах они могут купить хоть все земли сельхозназначения России. Ограничения на лиц – приобретателей земли - не установлены, сельхозземлю может

купить любое лицо, далекое от сельского хозяйства. Концентрация земли ведет к риску монопольного установления арендной платы или платы за участок и к росту цены на сельскохозяйственные продукты.

В мировой практике формирование латифундий оценивается отрицательно, накоплен опыт противодействия их возникновению или жесткого регулирования деятельности лендлордов. В основном он сводится к следующему:

- запрет на владение землей сельскохозяйственного назначения юридическим лицам. Такие запреты есть в Польше, Украине, Японии, Афганистане и т.д.;

- ограничение площади земель в собственности одного физического лица (Япония). Ограничение площади при приобретении земли из государственной собственности (Литва, Германия);

- экономические меры ограничения площади земли в собственности: прогрессивный налог на землю в зависимости от его площади в собственности одного лица;

- ограничение сумм государственной поддержки на хозяйство (США), запрет на получение господдержки хозяйствами, имеющими площадь выше установленной (ЕС);

- государственное регулирование отношений латифундистов с арендаторами земли. Большой опыт такого регулирования имеется, например, в Великобритании. Взаимоотношение лендлордов и арендаторов строго регламентированы законодательством, направленным на защиту интересов арендатора.

Переход крупных землевладений под контроль иностранных лиц. По российскому законодательству иностранцы могут арендовать землю, но не могут быть ее собственниками.

В отношении юридических лиц запрет наложен только на компании, в уставном капитале которых более 50% принадлежит иностранцам или иностранным юридическим лицам. Обойти это ограничение очень легко. Примеры приведены в табл. 14.

Таблица 14. Учредители компаний-крупнейших землевладельцев (фрагмент)

Холдинги	Тыс. га под контролем	Учредитель 1 уровня	страна	Доля в УК, %	Учредитель 2 уровня	страна	Доля в УК, %	Учредитель 3 уровня	страна	Доля в УК, %
1	260	Юр.1.	РФ	99,9	Юр.1.1.	Кипр	100			
					Юр.2.1	Лихтенштейн	100			
		Юр.2.	РФ	75,5						
2	420	Юр.2.*	РФ	24,5	Юр.2*.1	РФ	99,9	Юр.2.1.	Лихтенштейн	100
		Юр.3								
								Юр.3	РФ	31,2
					Юр.3.1.	РФ	80,1	Юр.3.1.1	Белиз	50
			РФ	76,7	Юр.3.2	Панама	19,9			
3	440	Юр.3*	Виргинские о-ва	14,6						

Агрохолдинг №3 контролирует около 440 тыс. га земли. Его учредителями являются 2 организации и несколько российских граждан. Одна из организаций – иностранная, но имеет меньше 50% уставного капитала, значит закон не нарушен. Однако дальнейший анализ показывает, что среди учредителей второй организации – российской – учредителем является иностранная компания (19,9%) и российская компания, которая – в свою очередь – учреждена иностранной компанией из Белиза (49,95%). В результате такой структуры в российской организации, контролирующей 440 га, более 50% принадлежит - в конечном счете – иностранцам.

Росстат не отслеживает, сколько земель России скуплено иностранцами. Вместе с тем в средствах массовой информации приводятся примеры, из которых следует, что иностранцам в России принадлежат миллионы гектар сельскохозяйственных угодий.

Страны с развитой экономикой запрещают или контролируют переход сельскохозяйственной земли иностранцам. В США в штатах Айова, Миннесота и Миссури наложен запрет на приобретение ими фермерской земли в собственность. В штатах Индиана и Небраска иностранцы обязаны в течение 5 лет избавиться от сельскохозяйственной земли. Федеральное законодательство США не запрещает иностранцам владеть землей ферм на праве собственности, однако они обязаны реги-

стрироваться в Минсельхозе США, то есть правительство контролирует переход земли иностранным лицам по всем штатам.

В Канаде площадь фермы в собственности иностранца в отдельных провинциях ограничивается. Например, в Альберте и Манитобе допустимая площадь иностранной фермы - не более 8 га²⁶.

В мире уже оценены последствия перехода собственности на сельскохозяйственную землю в руки иностранцев в развивающихся странах. Международные организации, в частности – ФАО, с большой осторожностью относятся к такому способу инвестирования в сельское хозяйство. В этих условиях в России полезно было бы понять масштаб явления, чтобы в дальнейшем выстраивать свою политику в отношении иностранных собственников сельскохозяйственной земли.

4.3. Адаптация сельхозпроизводителей к рынку

В переходный период руководители и специалисты большинства сельскохозяйственных предприятий продолжали хозяйствовать, опираясь на установки социалистического сельскохозяйственного производства. Для них сохранение объёмов производства, численности занятых, площади посевов и поголовья скота долго оставались приоритетами. И хотя ни один из этих приоритетов не был обеспечен, смена установок происходила медленно: сельскохозяйственные организации до последнего старались сохранить поголовье, площади посева.

Уровень рентабельности – один из основных сигналов рынка. Если в советское время низкие показатели рентабельности в животноводстве не являлись основанием для сокращения производства его продукции, то в рыночных условиях хозяйства все-таки были вынуждены на этот сигнал реагировать.

В отличие от сельскохозяйственных организаций хозяйства населения и, особенно крестьянские хозяйства в первый период реформ реагировали на сигналы рынка гораздо быстрее и радикальнее, увеличивая долю более рентабельной растениеводческой продукции в общем объеме своего производства.

До реформы в России в производстве сельскохозяйственной продукции преобладала доля животноводческой продукции, производство которой в целом менее рентабельно, чем растениеводческой. С 1990г. по 1995г. она сократилась с 66,3% до

²⁶ Использованы материалы отчета о научно-исследовательской работе Подходы к разработке концепции совершенствования государственной земельной политики в России (земли сельскохозяйственного назначения), выполненные по государственному заданию в РАНХ и ГС в 2013 г.

41,8% в валовой продукции хозяйств населения. В сельскохозяйственных организациях аналогичное сокращение произошло только к 2000г. В фермерских хозяйствах доля животноводства была относительно небольшой, увеличивалась до 1998 г., а в последующие годы снизилась до 21%.

Обычно в качестве объяснения сохранения неприбыльных производств в сельскохозяйственной организации приводятся несколько доводов. Первый – убыточное животноводство сохраняется ради того, чтобы обеспечить круглогодичную занятость работников. С этим можно согласиться, если обеспечивается занятость, дающая большие доходы, чем потери от убыточного производства. Однако во многих хозяйствах это не так. В таком случае сохранение убыточных производств подтачивают даже те хозяйства, которые имеют большую прибыль от растениеводства.

Второй довод: невыгодный сейчас вид деятельности в будущем может принести доход. Третий: убыточное, но постоянно приносящее живые деньги животноводство, спасает хозяйство в месяцы, когда нет других поступлений от реализации продукции. Кроме всего, часто районные или региональные власти административно принуждают хозяйства к сохранению поголовья, особенно – коров. Иногда для этого используются экономические стимулы: предоставление государственных субсидий в растениеводстве только при наличии коров в хозяйстве [11]. Таким образом, сельскохозяйственные организации при принятии решения о сохранении неприбыльных производств учитывают многочисленные другие факторы, что сглаживает влияние рыночных сигналов. Как более простые экономические системы – ЛПХ и КФХ - реагируют оперативнее.

Примером более быстрой реакции населения на рыночные сигналы служит следующая иллюстрация, основанная на расчетах. Субъекты РФ были сгруппированы по себестоимости 1 ц зерна, сложившейся в сельскохозяйственных организациях в среднем за 2008-2010 гг. По группам регионов было рассчитано поголовье свиней на одного сельского жителя в 1990, 1995, 2000, 2005, 2010 и в 2011 гг. в (1) хозяйствах населения и (2) в сельскохозяйственных организациях.

В 1990 г. население содержало примерно одинаковое поголовье свиней в расчёте на одного сельского жителя во всех регионах страны. В третьей и четвёртой группе регионов с самой большой себестоимостью поголовье свиней в расчёте на 100 сельских жителей было даже выше, чем во второй группе. Этому способствовала

распространенная практика кормления свиней хлебом: он был в магазинах по всей территории страны и продавался по низкой цене, а комбикорм был в дефиците.

К 1995 г. картина начала меняться: население увеличило поголовье свиней в первой и второй группе, и резко сократило в четвертой. В 2000г. поголовье в первой и второй группе было выше, чем в 1990 г., а в четвертой группе сократилось почти в 3 раза. Ещё больше изменилась ситуация к 2011г.: население привело производство свинины в соответствие с требованиями рыночной экономики. Если в первой и второй группах поголовье свиней осталось примерно на уровне 1990г., то в третьей оно сократилось в 2,2 раза, а в последней группе в 5 раз: поголовье перемещалось на территории с более дешевым зерном.

Таблица 15. Поголовье свиней в расчёте на 100 сельских жителей в различных категориях хозяйств

Показатели	Группы субъектов РФ по себестоимости 1 ц реализованного зерна в СХО (2008-2010гг.)*				Всего по РФ
	до 340 руб.	340-400	400-500	более 500 руб.	
Количество субъектов	16	19	21	22	78
Поголовье свиней в расчёте на 100 сельских жителей**:					
в сельскохозяйственных организациях					
1990 г.	102,2	98,1	59,8	47,9	80,4
1995 г.	38,6	47,2	32,3	21,5	36,8
2000 г.	19,5	29,4	20,6	11,6	21,7
2005 г.	16,9	25,1	18,6	10,0	18,9
2010 г.	25,5	41,4	25,1	15,6	28,9
2011 г.	27,5	46,2	23,7	17,1	30,6
в хозяйствах населения,					
1990 г.	24,1	15,3	16,6	17,1	18,2
1995 г.	30,0	17,9	14,3	10,5	18,9
2000 г.	28,0	18,0	13,7	6,0	17,6
2005 г.	28,2	17,3	8,2	3,9	15,3
2010 г.	27,1	17,7	7,7	3,8	15,0
2011 г.	25,6	15,7	7,4	3,6	13,8

Источник:* - сводный годовые отчеты СХО Ф9-АПК стр.740 гр.3-4, себестоимость за 2011-2012гг. не может быть рассчитана из-за ограничений в доступе к данным

******-база данных ЕМИСС <http://www.fedstat.ru/indicator/data.do>

Несколько иной характер носили изменения поголовья свиней в сельхозпредприятиях. В 1990 г. поголовье свиней в расчёте на одного сельского жителя в первой и второй группах регионов было в два раза выше, чем в последней группе. В ходе адаптации к новым условиям поголовье свиней сократилось и в регионах с дорогим зерном, и в регионах с дешёвым зерном. Причем более всего сокращение поголовья

было в первой группе, где производилось самое дешевое зерно. Это и районы, которые являются основными экспортерами зерна. Только после 2005г. начался подъем производства свинины в организациях всех регионов.

4.4. Оптимизация размещения сельскохозяйственного производства

Ориентация на рыночные сигналы привела к кардинальным изменениям в размещении производства основных видов сельскохозяйственной продукции по территории страны. Зерно. Группировка – таб. 16²⁷ - показывает, что во всех субъектах РФ произошло снижение посевов зерновых, но прослеживается закономерность: чем выше рентабельность производства²⁸ – тем меньше снижение площадей посева и валового сбора. В группе регионов с наивысшей рентабельностью прирост производства к 2013 г. составил 26% относительно дореформенного уровня.

Таблица 16. Группировка регионов по рентабельности реализации зерновых и зернобобовых²⁹

Группы	Кол-во регионов	Рентабельность реализации (2010-2012 гг.), %, %	Среднегодовая урожайность 2011-2013 гг., ц/га	Доля региона в общем валовом сборе, %		Изменение за период (2013 г-1990г.), %	
				1990-1992 гг.	2011-2013 гг.	Площадь	Валовой сбор
>30%	4	38,4	26,3	12,1	17,6	-4,7	26,0
20-30%	8	27,1	26,7	24,5	29,6	-2,2	-7,9
10-20%	24	15,9	17,7	31,7	28,2	-29,9	-28,1
0-10%	20	6,5	17,5	25,0	20,8	-37,0	-42,0
(-10)-0%	11	-1,2	17,5	6,1	3,5	-62,1	-53,5
(-20)-(-10)%	2	-17,5	14,8	0,2	0,1	-88,6	-82,2
<(-20)%	2	-40,1	11,0	0,05	0,02	-51,4	-63,5
Итого	71³⁰	21,8	21,0	100	100	-27,4	-21,6

*рентабельность за 2013 г. не может быть рассчитана из-за ограничений в доступе к данным

Источник: Рассчитано по данным: базы статистических данных ЕМИСС; сводных годовых отчетов по крупным и средним СХО; сборник Минсельхоза «Агропромышленный комплекс в России»

Сахарная свекла. Аналогичные выводы можно по свекле: чем выше рентабельность производства свеклы в регионе, тем меньшее сокращение площадей наблюдается. Причем, снижение посевных площадей в 2-х лучших группах компенсируется в большей мере ростом урожайности - табл.17.

²⁷ Для того чтобы исключить колебания урожайности по годам, в расчетах применялись трехлетние средние значения по площадям и урожайности.

²⁸ Рентабельность рассчитана по сельскохозяйственным организациям

²⁹ Здесь и далее стоимостные показатели для расчета рентабельности взяты по данным годовых отчетов сельхозорганизаций, а площади посевов/поголовье, объемы производства – по всем категориям населения.

³⁰ без Мурманской области, Камчатского края, Чечни и Ингушетии.

Таблица 17. Группировка субъектов РФ по рентабельности реализации сахарной свеклы *

	Кол-во регионов	Рентабельность реализации (2008-2010 гг.), %	Средняя урожайность за 2008-2010 гг., ц/га	Доля региона в общем валовом сборе, %		Изменение за период (2010 г-1990г.), %	
				1990-1992 гг.	2008-2010 гг.	Площадь	Валовой сбор
>40%	6	46,9	362,0	27,7	29,4	-13,9	-1,5
20-40%	8	31,1	297,0	29,0	34,9	-24,3	-17,7
0-20%	8	13,1	213,0	42,1	35,4	-20,1	-57,1
< 0%	4	-25,7	121,2	1,0	0,3	-22,0	-78,2
Итого	26	27,2	281,8	100,0	100,0	-20,6	-31,2

*за 2011-2012 гг. не может быть рассчитана из-за ограничений в доступе к данным

Источник: Рассчитано по данным: базы статистических данных ЕМИСС; сводных годовых отчетов по крупным и средним СХО

Подсолнечник – в отличие от производства зерна и свеклы производство подсолнечника сместилось не в верхнюю группу регионов по рентабельности, а во вторую. Это наиболее многочисленная группа регионов, которые обеспечивают среднюю рентабельность на уровне 60% – таб. 18.

Таблица 18. Группировка субъектов РФ по рентабельности реализации подсолнечника

Группы	Кол-во регионов	Рентабельность реализации 2010-2012 гг.*, %	Средняя урожайность за 2011-2013 гг., ц/га	Доля региона в общем валовом сборе, %		Изменение за период (2013 г-1990г.), %	
				1990-1992 гг.	2011-2013 гг.	Площадь	Валовой сбор
>80%	3	105,7	21,0	23,1	18,7	107,8	135,1
40-80%	19	59,6	12,1	70,6	73,9	166,9	212,8
0-40%	12	31,9	11,4	5,7	7,2	296,9	300,8
< 0%	4	-13,7	5,2	0,6	0,2	59,2	-33,2
Итого	38	67,4	13,0	100	100	165,2	197,9

*рентабельность за 2013 г. не может быть рассчитана из-за ограничений в доступе к данным

Источник: Рассчитано по данным: базы статистических данных ЕМИСС; сводных годовых отчетов по крупным и средним СХО; сборник Минсельхоза «Агропромышленный комплекс в России»

Мясо КРС. Только в двух регионах России в СХО производства мяса рентабельно - таб. 19. Однако ясно видно смещение производства в регионы с лучшими экономическими результатами. Здесь строго просматривается падение поголовья и производства в группах с самой низкой рентабельностью. В регионах, в которых производится большая часть продукции (рентабельность составила от минус 40 до минус 10), наблюдаются лучшие привесы, однако они не обеспечивают рентабельности производства. Рентабельно выращивание скота по традиционным национальным технологиям – с высокой долей содержания животных на выпасах (Республика Алтай и Дагестан). При этом не достигаются высокие среднесуточные привесы, но обеспечивается более дешевое производство.

Таблица 19. Группировка регионов по рентабельности реализации говядины

	Кол-во регионов	Рентабельность реализации (2008-2010 гг.), %	Средний привес за 2008-2010 гг., кг/гол	Доля региона в общем валовом производстве, %		Изменение за период (2010 г-1990г.), %	
				1990-1992 гг.	2008-2010 гг.	поголовья	валового производства
>0%	2	27,9	118	1,1	1,9	-30,9	-17,9
(-10)-0%	4	-7,8	120	6,5	10,8	-37,7	-30,4
(-20)-(-10)%	15	-14,3	150	30,4	35,1	-65,6	-52,6
(-30)-(-20)%	25	-24,5	163	38,6	33,8	-75,6	-65,9
(-40)-(-30)%	19	-33,7	167	18,9	14,9	-77,0	-69,8
(-50)-(-40)%	5	-45,6	79	0,9	0,5	-68,6	-76,1
<(-50)%	6	-52,2	152	3,6	2,9	-71,7	-69,2
Итого	76	-22,7		100,0	100,0	-69,5	-60,1

*за 2011-2012 гг. не может быть рассчитана из-за ограничений в доступе к данным

Источник: Рассчитано по данным: базы статистических данных ЕМИСС; сводных годовых отчетов по крупным и средним СХО

Свинина. Производство свинины также смещается в регионы с более высокой рентабельностью – таб. 20: доля верхней группы увеличилась с 10,5 до 18% в общем производстве.

Таблица 20. Группы по рентабельности реализации свинины

	Кол-во регионов	Рентабельность реализации (2008-2010 гг.), %	Средний привес за 2008-2010 гг., кг/гол	Доля региона в общем валовом производстве, %		Изменение за период (2010 г-1990г.), %	
				1990-1992 гг.	2008-2010 гг.	поголовья	валового производства
>30%	8	44,8	114,9	10,5	18,0	-2,5	32,2
20-30%	12	25,1	136,3	19,4	17,0	-59,2	-38,8
10-20%	12	15,2	118,4	22,4	21,8	-56,3	-35,5
0-10%	18	5,0	141,8	28,6	27,1	-62,7	-42,1
(-10)-0%	10	-4,0	115,7	9,4	6,3	-66,2	-56,4
(-20)-(-10)%	7	-15,1	132,5	4,4	4,2	-57,3	-35,8
<(-20)%	7	-32,8	184,6	4,1	5,0	-66,1	-26,9
Итого	74	22,8	129,3	100,0	100,0	-55,1	-33,0

*за 2011-2012 гг. не может быть рассчитана из-за ограничений в доступе к данным

Источник: Рассчитано по данным: базы статистических данных ЕМИСС; сводных годовых отчетов по крупным и средним СХО

Яйцо. В перераспределении объемов производства нет видимой тенденции. Не видно, что происходит рост производства близко к рынкам сбыта. Так, в Московской области производство, ориентированное на огромный рынок столицы, разрушено (доля области уменьшилась с 9,2 до 0,8%, объемы производства к 2011 г. снизились в 13 раз), а в Ленинградской - увеличилось на 25% (доля в производстве выросла с 4,5 до 6,5%). Не видно, что происходит рост там, где есть дешевые корма. Все перераспределяется под влиянием очень многих факторов, из которых близость к рынкам, благоприятные природные условия существенны, но полностью объяснить про-

исходящие изменения не могут. Группировка показывает, что производство яиц также реагирует на сигналы рынка, смещаясь в регионы, в которых оно рентабельно.

Таблица 21. Группировка регионов по рентабельности производства и реализации яйца

Группы	Кол-во регионов	Рентабельность реализации (2010-2012 гг.), %	Доля региона в общем валовом производстве, %		Изменение за период (2012 г-1990г.), %	
			1990-1992 гг.	2010-2012 гг.	валового производства	поголовья
>40%	5	45,2	5,1	3,1	-46,2	-61,7
20-40%	13	24,3	17,5	23,4	18,3	-11,8
0-20%	39	11,5	60,4	68,4	1,6	-14,0
(-20)-0%	8	-10,0	13,6	3,2	-82,8	-88,6
<(-20)%	4	-28,9	2,1	1,2	-55,1	-86,5
Итого	71	13,1	100	100,0	-11,3	-31,2

*рентабельность за 2013 г. не может быть рассчитана из-за ограничений в доступе к данным

Источник: Рассчитано по данным: базы статистических данных ЕМИСС; сводных годовых отчетов по крупным и средним СХО; сборник Минсельхоза «Агропромышленный комплекс в России»

В заключение параграфа можно сделать вывод, что сельскохозяйственное производство адаптируется к рыночным условиям, реагируют на сигналы рынка. Производство смещается на территории, на которых можно получить большую рентабельность. Это явление можно наблюдать по всем категориям сельхозпроизводителей.

4.5. Очаги роста и зоны запустения

В первый период реформ (1991-1998 гг.) производство сельскохозяйственной продукции в России систематически сокращалось и составило в 1998г. лишь 55,1% к уровню 1990 г. С 1999 г., наоборот, в сельском хозяйстве России наблюдается систематический рост (табл.22). Исключение составляет лишь 2010 г., когда на значительных территориях страны была засуха. Валовая продукция сельского хозяйства в 2013г. по сравнению с 1998 г. выросла в 1,6 раза. Однако, несмотря на такой бурный рост, она все же не достигла уровня 1990 г. и составила лишь 89,8 %, т.е. масштабы производства дореформенного уровня не восстановлены.

Таблица 22. Индексы роста физического объема продукции сельского хозяйства России (по всем категориям хозяйств, % к предыдущему году)

Годы	Индексы	Годы	Индексы	Годы	Индексы
1991	96,4	2000	106,2	2009	101,4
1992	95,5	2001	106,9	2010	88,7
1993	90,6	2002	100,9	2011	123,0
1994	95,6	2003	99,9	2012	95,2
1995	88,0	2004	102,4	2013*	106,2
1996	92,0	2005	101,6	1998г. к 1990г.	55,1
1997	94,9	2006	103,0	2013г. к 1990г.	89,8
1998	100,9	2007	103,3	2013 к 1998	163,0
1999	85,9	2008	110,8		

Сельское хозяйство по стране развивается неравномерно. Степени падения и роста производства в сельском хозяйстве существенно различались по субъектам РФ. В пятнадцати из них в 2013 г. был превышен уровень производства, достигнутый в 1990 г. Во всех остальных субъектах РФ дореформенный уровень производства не достигнут, а в 11 субъектах РФ он составлял менее 50 % к 1990г.

По сравнению с 1998 г. в 2013 г. валовая продукция сельского хозяйства в сопоставимых ценах выросла в большинстве субъектов РФ. В 29 из них производство увеличилось в 2,1 раза, в 31– 1,22 раза. Однако в 16 субъектах РФ, даже по сравнению с 1998 г., наблюдалось дальнейшее снижение валовой продукции сельского хозяйства.

Анализ данных по субъектам РФ позволяет сделать вывод, что рост сельскохозяйственного производства имеет очаговый характер.

Государство с помощью политики субсидирования сельхозтоваропроизводителей стремится повлиять на ситуацию: за все анализируемые годы господдержка на 1 руб. товарной продукции была выше в тех хозяйствах, которые сокращают производство. Но поддержка была неадекватно малой, и она не смогла переломить сигналы рынка, которые толкали хозяйства на снижение производства.

Таким образом, основной прирост товарной сельскохозяйственной продукции в стране обеспечивали 1-2 тыс., а общая численность увеличивающих товарное производство СХО в 2008 г. составила около 4 тыс. Все это позволяет сделать вывод о том, что в России наблюдается точечный рост сельского хозяйства. При этом появились территории, на которых более 50% сельскохозяйственных угодий не используются. Ниже они именуются зонами сельскохозяйственного запустения. Точечный рост сельскохозяйственного производства сопровождается образованием огромных зон запустения, где сельскохозяйственное производство в рамках сельскохозяйственных организаций не ведется вообще или имеет очаговый характер, т.е. ведется в анклавах, окруженных территориями, где никто не пашет, не сеет, не выращивает скот и птицу. Или ведет такую деятельность для нужд семьи в масштабах, не заметных для статистических наблюдений.

Причин появления и расширения зон сельскохозяйственного запустения много. Назовем главные из них.

В регионах с низким биоклиматическим потенциалом сельхозпроизводители сокращают площади используемых земель. В 14 субъектах РФ, где средний биокли-

матический потенциал равен 106 баллов, почти все сельхозугодия закреплены за сельхозпроизводителями, а в 22 субъектах РФ, где средний БКП составил 84 балла, 40,7% сельхозугодий не переданы сельхозпроизводителям. Таким образом, не используются земли в основном в районах, где их отдача низкая.

Неустойчивость сельского развития. Рост сельскохозяйственного производства и уровень использования сельхозугодий зависят от устойчивости сельского развития, которую, в первую очередь, характеризует динамика численности сельского населения. Спад в сельском хозяйстве и, соответственно, вывод сельхозугодий из оборота наблюдается тех субъектах РФ, где сельское население быстро сокращается.

Низкий уровень господдержки. Вовлечение земель в оборот в социалистической экономике определялось планом, а не экономическими критериями. Планово-убыточным хозяйствам государство компенсировало убытки. В зонах наименее эффективного производства закупочные цены были выше. Они компенсировали затраты. Уровень дотаций колхозам и совхозам из бюджета был высоким. В 1986-1988 гг., по подсчетам ОЭСР, уровень совокупной государственной поддержки 80-83% и многократно превышал уровень поддержки в США, ЕС и других странах [36].

С переходом к рыночной экономике уровень господдержки снизился. В условиях рынка вовлечение ресурсов в производство стало определяться предельной отдачей ресурсов, а не планом: Увеличение масштабов его использования ресурса становится неэффективным, если предельная отдача равна нулю. Бизнес стал отказываться от использования земель, расположенных в зонах с низким биоклиматическим потенциалом.

Высокие транзакционные издержки оформления земель. Земля колхозам и совхозам передавалась при социализме в вечное бесплатное пользование. В рыночных условиях земля, как и другие ресурсы переходит от менее эффективных к более эффективным пользователям. При нулевых или низких транзакционных издержках такой переход осуществляется легко, при высоких транзакции замедляются или прекращаются.

4.6. Повышение финансовой устойчивости, банкротства

Закон «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей» [42], был принят в 2002 г. Продолжая традицию, которая возникла с начала реформы, долги не списывались. Сумма основного долга могла быть отсрочена, рас-срочена. При выполнении графика его погашения списанию подлежали начисленные

пени. Это было справедливо, поскольку – как было показано выше – ставки для расчета пеней устанавливались на чрезвычайно высоком уровне - до 365% годовых.

Этот закон оказал решающее влияние на улучшение финансового состояния сельского хозяйства России: просроченная задолженность с 2002 года систематически сокращалась как в абсолютном выражении, так и в относительном. Если в 1998г. почти 72% долгов были просроченными, то в 2013г. - только 2,7%. В абсолютном выражении просроченный долг был максимальным в 2002г. – 177,1 млрд. руб., к 2012г. он сократился до 38,5 млрд. руб., т. е. почти в 6 раз. В сопоставимых ценах снижение было еще более значительным. В 2013 г. сумма задолженности стала расти, однако доля просроченных обязательств осталась на уровне 2012 г. (табл.23).

Основными причинами сокращения просроченных долгов был выгодный для бизнеса механизм их реструктуризации, ужесточение финансовых ограничений со стороны государства, более разборчивый выбор кредитруемых банками, применение различных процедур финансового оздоровления [39]. Как видно из табл. 23, в 1998г. просроченная задолженность по кредитам банков и займам составляла 44,3%, а к 2007г. она сократилась до 1,5%. и сохранялась примерно на этом уровне в последующие годы.

Таблица 23. Повышение финансовой устойчивости сельхозпроизводителей, млрд.руб.

	1998	2002	2007	2012	2013
Суммарная задолженность по обязательствам	150,7	322,2	738,8	1422,2	1587,0
в том числе просроченная	107,4	177,1	51,3	38,5	43,0
% просроченной задолженности	71,3	55	6,9	2,7	2,7
Из суммарной задолженности:					
кредиторская задолженность	123,7	247,3	237,6	342,9	379,4
в том числе просроченная	95,5	162,3	43,8	22,1	24,0
% просроченной задолженности	77,2	65,6	18,4	6,4	6,3
задолженность по кредитам банков и займам	27,0	74,9	501,2	1079,3	1207,6
в том числе просроченная	11,9	14,8	7,5	16,4	19,0
% просроченной задолженности	44,3	19,8	1,5	1,5	1,6
Дебиторская задолженность	21,5	58,3	193,9	362,7	372,6
в том числе просроченная	12,2	24,4	20,1	13,0	13,1
% просроченной задолженности	56,8	41,9	10,4	3,6	3,5

Источник: Российский статистический ежегодник. М: Росстат, 2013, с.677 и аналогичные данные за предыдущие годы; 2012-2013 гг. Справочник Росстата «Основные показатели сельского хозяйства в России за 2013 г.»

Финансовая дисциплина выросла не только у сельхозпроизводителей, но и у их партнеров по бизнесу: просроченная дебиторская задолженность тоже сократилась (с 56,8% в 1998г до 3,5% в 2013г.).

Финансовое оздоровление не обошлось без жертв. В процессе его осуществления многие сельхозорганизации, и фермеры обанкротились. Особенно много банкротств было в первые годы осуществления программы финансового оздоровления. В последние годы численность банкротств резко сократилась (табл.24).

Таблица 24. Динамика поступления заявлений о признании банкротом должника

Годы	СХО	КФХ
1999	416	79
2000	783	256
2001	1442	616
2002	2551	2128
...		
2007	987	549
2008	760	352
2009	498	185
2010	793	189
2011	534	141
2012	590	н.д.

Источник: В 2010-2011 гг. по СХО – Аналитическая записка к статистическому отчету о работе арбитражных судов РФ в 2011 г. - http://www.arbitr.ru/_upimg/BF2D3B8F8961047431972C2285F4F18A_an_zap_2011.pdf; по КФХ – данные статистического отчета (источник: Высший арбитражный суд)

Во многих случаях банкротство заканчивалось не финансовым оздоровлением должника, передачей его ресурсов новым пользователям и восстановлением производства, а забрасыванием его земель, продажей скота, увольнением людей. В первую очередь эти явления имели место в регионах с неблагоприятными природно-экономическими условиями.

Обычно в качестве показателя, характеризующего финансовую устойчивость сельхозпроизводителей, используется удельный вес прибыльных и убыточных хозяйств. Как видно из данных табл. 25, к 2013 г. доля убыточных сократилась до 22,6 %.

Таблица 25. Доля убыточных СХО и их роль в производстве валовой продукции сельского хозяйства

Год	Доля убыточных организаций, %	
	в общем числе	в выручке
1995	57,2	30,6
2000	51,2	25,3
2005	39,9	16,2
2008	18,0	9,1
2013*	22,6	н.д.

*- по данным бухгалтерской отчетности (без субъектов малого предпринимательства)

Источник: 1995-2008 гг. Группировки по базе данных Росстата по СХО; 2013г. Справочник Росстата «Основные показатели сельского хозяйства в России за 2013 г.»

В заключении можно сказать, что сельскохозяйственные организации после начала реформы оказались в чрезвычайно жесткой ситуации из-за драматического разрыва между ростом цен на ресурсы и на сельскохозяйственную продукцию. Поставщики ресурсов, особенно естественные монополии (Газпром, РАО ЕЭС) «выжимали» из сельскохозяйственных организаций долги, но остановить их нарастание не могли. Государство более лояльно относилось к неплатежам в бюджет и внебюджетные фонды. Все это в совокупности привело к нарастанию задолженности в сельскохозяйственных организациях, преобладанию в структуре задолженности долгов в бюджет и внебюджетные фонды. Принятый ФЗ «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей» создал условия для ужесточения финансовой дисциплины и погашения долгов путем отсрочки, рассрочки и списания пеней. Снижение числа убыточных организаций свидетельствует о том, что финансовое оздоровление сельского хозяйства произошло.

4.7. Рост господдержки сельхозпроизводителей

Совокупная поддержка сельского хозяйства по методике ОЭСР определяется как сумма средств, израсходованных на поддержку производителей сельскохозяйственной продукции, на общие меры поддержки (на аграрную инфраструктуру) и на поддержку потребителей продукции. Уровень совокупной поддержки определяется отношением суммы совокупной поддержки к ВВП страны или той части ВВП, которая формируется в сельском хозяйстве. В таблице 26 показана динамика изменения показателей совокупной поддержки и ее уровня относительно ВВП и части ВВП, сформированной в сельском хозяйстве России.

Номинальные показатели совокупной поддержки сельского хозяйства России за анализируемый период, несмотря на определенные колебания по годам, выросли в 20 раз как в рублевом исчислении так и в долларовом.

Уровень совокупной поддержки (в процентах к ВВП) за анализируемый период колебался 0,3-1,8%. Однако доля совокупной поддержки в валовой добавленной стоимости сельского хозяйства выросла с 5,1 в 2000г. до 22% в 2012г.

Таблица 26. Совокупная поддержка сельского хозяйства и ее уровень

Год	Россия			
	млрд. руб.*	млрд. долл.	доля в % к:	
			ВВП, всего	ВВП с/х**
2000	23,8	0,8	0,3	5,1
2001	92,8	3,2	1,0	15,7
2002	95,1	3,0	0,9	15,4
2003	186,1	6,1	1,4	26,1

Год	Россия			
	млрд. руб.*	млрд. долл.	доля в % к:	
			ВВП, всего	ВВП с/х**
2004	300,7	10,4	1,8	29,4
2005	223,7	7,9	1,0	19,9
2006	273,5	10,1	1,0	20,7
2007	346,7	13,6	1,0	22,2
2008	614,6	24,7	1,5	32,4
2009	664,8	20,9	1,7	35,0
2010	583,5	19,2	1,3	30,8
2011	586,8	20,0	1,1	25,0
2012	497,9	16,0	0,8	22,0

** Для расчета использованы данные о доле сельского хозяйства в валовой добавленной стоимости.

Источники: PSE Database for Russia 2012. Российский статистический ежегодник за соответствующие годы / Росстат.

Несмотря на рост, доля совокупной поддержки в валовой добавленной стоимости сельского хозяйства США и ЕС в последние годы была примерно в два раза выше, чем в России.

В России явное предпочтение отдается поддержке производителей сельскохозяйственной продукции. В 2012 г. на их долю приходилось почти 85% всей совокупной поддержки. Остальная ее часть направлялась на общие меры. С 1995 г. совсем не поддерживались потребители сельскохозяйственной продукции, хотя в советское время трансферты из бюджета потребителям были значительными. В 1986–1990 гг. они составляли 30–50 млрд. советских рублей ежегодно или 20–25% совокупной поддержки сельского хозяйства.

Совершенно иной была структура совокупной поддержки в 2010 г. в США: более 50% средств использовалось на общие меры поддержки, около 30% – на поддержку потребителей и менее 20% – на поддержку производителей сельскохозяйственной продукции. В ЕС, как и в России, в 2010 г. основная часть средств поддержки была направлена сельхозпроизводителям (87,2%). На общие меры поддержки пришлось 11,5%, а на поддержку потребителей – 1,3%. Примерно такой же была структура совокупной поддержки в ЕС в течение анализируемого периода.

Источниками средств совокупной поддержки сельского хозяйства являются:

- налогоплательщики (средства бюджетов). Из этого источника могут оплачиваться поддержка производителей и потребителей, общие меры поддержки;
- потребители продукции сельского хозяйства. Трансферты от потребителей идут, в первую очередь, на оплату поддержки производителей. Средства потребителей могут также направляться в бюджет: потребители оплачивают затраты поставщиков на уплату импортных пошлин. Поставщики сумму эквивалентную этим по-

шлинам отправляют в бюджет. Фактически, средства потребителей отправляются в бюджет. Эти расходы также необходимо учитывать, как источник совокупной поддержки.

Роль разных источников средств в совокупной поддержке сельского хозяйства существенно различается. Собственно, соотношение источников зависит от проводимой в стране аграрной политики. В России в последнее десятилетие основным источником средств для совокупной поддержки стали потребители продукции сельского хозяйства. На их долю в последние годы приходилось 80-96% совокупной поддержки, а на долю бюджетных расходов (за минусом поступлений в бюджет за счет импортных пошлин) – лишь 4-20%. В 2012г. доля трансфертов потребителей сократилась до 54,1%. Для сравнения в США в совокупной поддержке сельского хозяйства бюджетные расходы в 2010г. составляли 98%, в ЕС – 86,8%.

В России в совокупной поддержке высок удельный вес потребителей сельхозпродукции, которые должны покупать продукты по ценам, выше мировых. Для бедных эти расходы чувствительнее, так как они тратят при таком подходе большую часть своего бюджета. Поэтому и говорят, что в этом случае поддержка осуществляется преимущественно за счет бедных.

Кроме того, основная часть собираемых с российских потребителей, благодаря высоким ценам на продовольствие, средств в итоге поступает крупнейшим производителям сельскохозяйственной продукции – агрофирмам и агрохолдингам, перерабатывающим предприятиям, торговым сетям. Это свидетельствует о направленности аграрной политики России – преимущественной поддержке производителей.

При оценке эффективности мероприятий государственной поддержки органы власти и экономическая наука основное внимание уделяют бюджетным средствам. По поводу их выделения, распределения, механизмов и результативности использования дебатировать законодатели, исполнительная власть, отраслевые и ведомственные лоббисты. Что касается трансфертов потребителей, т.е. основной части выделяемых на поддержку средств, о них мало кто знает и никаких публичных дискуссий по их отдаче не ведется.

4.8. Рост производительности труда – снижение занятости

Переход к рынку стимулирует эффективное использование трудовых ресурсов. В первый период реформ (до 1995 г.) численность среднегодовых работников, заня-

тых в сельском хозяйстве, возрастала. В последующий период она стала резко снижаться и сократилась с 10,3 млн. человек в 1994 г. до 6,5 млн. в 2012 г. Производительность труда в сельском хозяйстве снижалась вплоть до 1998 г., а потом начала расти и в 2012г. составила 127,1% к 1990г. В сельскохозяйственных организациях к 1998г. стоимость валовой продукции сократилась почти в 3 раза и составила в 35,1% к 1990 г. В последующие годы она возросла почти в 2 раза, но, несмотря на это, в 2012г. составила лишь 64,9% к 1990г. *Численность занятых в сельхозорганизациях с 1990 по 2012 гг. сократилась более чем в 5 раз.* При этом в стране полностью отсутствовали программы адаптации высвободившихся из сельского хозяйства работников, если не считать обычные программы службы занятости. До 1998 г. объёмы производства падали быстрее, чем сокращалась численность занятых. В связи с этим падала производительность труда. С 1998 г. в сельхозорганизациях наблюдался рост объёмов производства при сокращающейся численности занятых. Это позволило *повысить производительность труда в 2012г. по сравнению с 1990 г. более чем в 3,6 раза.*

В секторе семейных хозяйств за годы реформ наблюдался рост производства валовой продукции (на 17,1%). Одновременно росла и численность занятых (с 1,4 до 5,0 млн. чел., т.е. в 3,6 раза). В результате производительность (валовая продукция на одного занятого) сократилась почти в 3 раза. В связи с быстрым ростом численности занятых и относительно медленным ростом валовой продукции в малом сельскохозяйственном бизнесе, его производительность в последние годы стабилизировалась на уровне 30-33% к 1990 г.

В 1990 г. валовая продукция на среднегодового занятого, рассчитанная по данным официальной статистики, в хозяйствах населения была в 3,7 раза выше, чем в сельхозорганизациях. В 2012г. ситуация изменилась: она стала в 3,1 раза ниже, чем в СХО.

Об устойчивости тенденций роста производительности труда в сельхозорганизациях в последние годы наглядно свидетельствуют данные о прямых затратах труда на единицу продукции (таблица 27).

Таблица 27. Прямые затраты труда на производство 1 т продукции в СХО (человеко-часов).

Годы	Зерно	Семена подсолнечника	Сахарная свекла (фабричная)	Картофель	Овощи открытого грунта	Молоко	Привес КРС	Привес свиней	Привес птицы	Яйцо
1990	9,5	11,5	7,3	26,8	38,4	63,8	340,9	257	51,6	1,96
1995	15,2	18,1	8,5	30,5	56,7	91,5	554,3	282,6	77,6	2,69
2000	13,3	21,0	8,7	29,0	43,0	89,9	578,5	286,3	60,2	1,99
2005	9,1	13,1	2,7	13,0	19,0	54,1	397,2	114,4	31,2	1,4
2010	7,4	11,8	1,3	10,8	12,2	31,3	384,8	...	...	...
2011	4,9	7,0	0,7	6,0	8,8	36,2	363,9	31,3	15,8	1,2
1990 к 2011г.	1,94	1,64	10,43	4,47	4,36	1,76	0,94	8,21	3,27	1,63

Источник: Сводные годовые отчёты СХО

По всем основным сельскохозяйственным продуктам, кроме говядины, прямые затраты труда в 2011 г. были в существенно ниже, чем в 1990 г. Так, по *сахарной свекле и привесу свиней прямые затраты труда в 2011 г. были ниже, чем в 1990 г. 8-10 раз, по картофелю, овощам, привесу птицы – в 3,3-4,5 раз. Производительность труда при производстве молока, зерна, подсолнечника, яиц выросла за тот же период в 1,6-2 раза.*

4.9. Повышение эффективности используемых земель, сокращение их площади

В социалистической экономике государство устанавливало плановые задания по использованию сельскохозяйственных угодий и освоению новых площадей. Очень часто в оборот включались земли, которые не приносили сельхозпроизводителям доходов. Часть земель, деградировавших в процессе использования (эродированных, засоленных), хозяйства продолжили использовать, хотя их отдача была очень низкой.

С переходом к рыночной экономике сельхозпроизводители отказались от использования значительной части сельхозугодий.

Эффективность использования сельскохозяйственных угодий в целом по всем категориям хозяйств до 1998 г. падала. В последующие годы эта динамика была изменена – эффективность стала расти. Однако этот процесс имел разную направленность в сельскохозяйственных организациях, в КФХ и хозяйствах населения. В СХО сокращение площадей сельхозугодий при одновременном росте валового производства привело к росту отдачи земли: в 2012 г. отдача была в 2 раза выше, чем в 1998 г., а в 2011- 2012гг. превысила и дореформенный уровень. Эффективность использо-

вания земли семейными хозяйствами по мере наращивания площади сельхозугодий в первые годы реформ быстро падала. Лишь последние годы выход продукции в расчете на 1 га стабилизировался.

Несмотря на различия в тенденциях изменения отдачи земли, малый бизнес использует землю гораздо эффективнее, чем сельхозорганизации. Каждый гектар, используемый малым бизнесом, даёт в 2 раза больше валовой продукции сельского хозяйства, чем в сельхозорганизациях.

Разница в эффективности использования земли только частично объясняется тем, что в хозяйствах населения земля лучше, чем в сельхозорганизациях. Здесь возделываются более интенсивные культуры (ягоды, фрукты, овощи, картофель), содержится больше скота на единицу площади. Кроме этих факторов, на существенные различия в эффективности влияет так же и то, что население использует часть земли, официально закреплённой за сельхозорганизациями³¹, без оформления, а также часть произведённых в СХО кормов, выдаваемых сельским жителям в порядке оплаты труда, за аренду долевой земли и т.д.

О росте эффективности использования земли наиболее наглядно свидетельствуют данные о динамике урожайности. Динамические ряды урожайности основных сельскохозяйственных культур приведены в таблице 28.

Таблица 28. Урожайность сельскохозяйственных культур в Российской Федерации (в хозяйствах всех категорий, центнеров с одного гектара убранный площади)

Годы	Зерновые и зернобобовые культуры	Сахарная свекла (фабричная)	Подсолнечник на зерно	Соя	Картофель	Овощи открытого грунта	Плодово-ягодные насаждения
1990	19,5	240,1	13,7	11,1	104,2	166,6	27,5
1995	13,1	188,3	10,6	7,5	117,7	147,8	23,5
2000	15,6	188,3	9,0	10,1	104,7	143,3	35,1
2005	18,5	282,3	11,9	10,5	123,8	170,0	40,2
2010	18,3	240,7	9,6	11,8	100,2	180,3	41,5
2011	22,4	391,7	13,4	14,8	148,4	208,1	49,6
2012	18,3	408,9	13,0	13,1	134,4	210,9	69,0
2013*	21,9	431,8	15,6	13,8	144,6	213,9	77,1
2013г. в % к 1990г.	112,3	179,8	113,9	124,3	138,8	128,4	280,4
Коэффициент вариации	16,2	33,9	19,1	19,2	13,4	14,9	35,7

Источник: Росстат

³¹ Например, в Городецком районе Нижегородской области при передаче в аренду участков в долевой собственности гражданами сельхозорганизациям использовались договоры, по которым организация взамен давала право гражданам выпасать скот или косить сено на определенных участках. Рабочие материалы полевых исследований авторов.

Данные по всем культурам свидетельствуют, что падение урожайности прекратилось только в 1998 г. Рост урожайности в последующие годы привел к тому, что теперь предреформенные уровни превышены по всем культурам. По сравнению с 1990 г. урожайность плодово-ягодных насаждений была в 2,8 раза выше, чем в 1990г., сахарной свеклы – в 1,8, сои, картофеля и овощей – в 1,2-1,4, зерновых – 1,1 раза выше. Однако сохраняются резкие колебания по годам, о чем свидетельствуют достаточно высокие коэффициенты вариации урожайности.

4.10. Повышение продуктивности – сокращение поголовья скота

Рост продуктивности наблюдался по всем видам скота и птицы. Динамика продуктивности животных за 1990-2012 гг. приведена в табл. 29. Здесь наблюдаются аналогичные тенденции: падение продуктивности в первый период реформ (минимальной она была в 1996-1998 гг.), а в последние годы резкий рост.

Таблица 29. Продуктивность скота и птицы в Российской Федерации

Годы	Привес КРС, кг в год	Привес свинины, кг в год	Привес птицы, гр. в сутки	Надой молока на 1 корову, кг в год	Средний настриг шерсти с 1 овцы, кг в год	Средняя яйценоскость 1 курицы-несушки, штук (в СХО)
1990	119	91	7,5	2731	3,9	236
1991	117	90	7,4	2567	3,6	231
1995	123	82	5,6	2153	2,9	212
2000	128	100	6,2	2502	3,1	264
2005	149	114	10,6	3176	3	301
2010	155	135	17,4	3776	2,6	307
2011	146	141	18,5	3851	2,6	308
2012	148	136	20,0	3898	2,6	306
2013	150	147	21,3	3893	2,4	305
2013г. в % к 1990г.	126,1	161,5	284,0	142,5	61,5	129,2

Источник: Росстат

Лидерами в повышении продуктивности были, бесспорно, птицеводы и свиноводы: суточные привесы бройлеров возросли почти в 2,8 раза, свиней – в 1,6 раза. На 42,5% возрос удой на корову, на 29,2% - яйценоскость кур.

Рост продуктивности происходил на фоне сокращения поголовья скота и птицы. Поголовье крупного рогатого скота сократилось в 2,9 раза, коров, свиней и овец – в 2,0-2,4 раза, птицы в 1,34 раза. Если по птице, свиньям и овцам дно кризиса пройдено и в последние годы поголовье растет, то в скотоводстве продолжается сокращение поголовья. Пути решения проблем в скотоводстве пока не найдены, кризис не преодолен.

4.11. Повышение ресурсоотдачи, снижение ресурсопотребления

Сельскохозяйственные производители России в дореформенный период покупали материальные ресурсы по ценам значительно ниже мировых. С переходом к рынку цены на ресурсы росли значительно более быстрыми темпами, чем цены на сельскохозяйственную продукцию. В этих условиях прибыльное производство удалось сохранить только тем хозяйствам, которые обеспечили экономное расходование ресурсов и высокую их отдачу.

Таблица 30. Структура затрат в СХО (в %)

	Растениеводство		Животноводство	
	1990г	2012г	1990г	2012г
Всего затрат	100	100	100	100
в т.ч. оплата труда и отчисления на социальные нужды	28,1	18,1	28	16,3
семена и посадочный материал	17,6	12,6	0	0,0
корма	0	0	48,6	50,5
минеральные удобрения	9,9	10,8	0	0,0
электроэнергия	0,7	1,5	1,1	3,0
топливо и нефтепродукты	4,7	13,3	1,8	3,5
запчасти и другие материалы	3,7	7,8	2,4	3,0
работы и услуги сторонних организаций	6,5	9,8	3,3	8,4
амортизация	14,5	10,7	9,3	7,7
прочие затраты	14,5	15,4	5,5	7,5

Источники: сводные годовые отчёты СХО РФ (форма 8 АПК)

Неравномерное удорожание ресурсов привело к существенному изменению структуры затрат. Так, в растениеводстве доля топлива и нефтепродуктов увеличилась с 4,7 (в 1990г) до 13,3 % (в 2012 г.), в животноводстве соответственно с 1,8 до 3,5% (табл. 30). Резко возросла также доля затрат на запчасти, услуги сторонних организаций, электроэнергию.

Удорожание материальных ресурсов компенсировалось, главным образом, за счёт сокращения доли оплаты труда и амортизационных отчислений. В структуре затрат за анализируемые годы доля оплаты труда снизилась на 10 % в растениеводстве и 11,7% в животноводстве. Доля амортизационных отчислений сократилась на 3,8% в растениеводстве и 1,6% в животноводстве. К этому следует добавить, что во многих хозяйствах даже те небольшие амортизационные отчисления, которые были начислены, фактически не использовались для обновления основных средств, так как сельхозорганизации были убыточными и амортизационные отчисления шли на покрытие убытков. Результатом являлась потеря сельхозпредприятиями накопленного ранее производственного потенциала.

Сельскохозяйственные организации не сразу осознали необходимость жёсткой экономии ресурсов. В начале реформ произошло даже увеличение расхода электроэнергии: в 1994 г. в расчёте на 100 рублей валовой продукции он был в 2,5 раза выше, чем в 1990г. В последующие годы произошло резкое снижение расходов электроэнергии как в абсолютных показателях (почти в 5 раз), так и в расчёте на 100 рублей валовой продукции (в 2011г. он был в три раза ниже, чем в 1990г., в 2012 г. - немного вырос).

Доля расходов на удобрения в структуре затрат в 2012 г. была даже выше, чем в 1990г. Однако фактический объем внесения удобрений за эти годы сократился более чем в 5 раз, а в расчёте на 100 рублей валовой продукции – в 3,3 раза. Таковы средние показатели. Разброс данных по хозяйствам огромен. Около трети СХО вообще не вносили минеральные удобрения, а в финансово благополучных хозяйствах дозы внесения удобрений соответствовали рекомендуемым технологами нормам.

В условиях нарастающего диспаритета цен (цены на ресурсы для сельского хозяйства росли примерно в 5 раз быстрее, чем цены на сельскохозяйственную продукцию) сохранить рентабельное производство смогли только те хозяйства, которые в разы снижали расход ресурсов и повышали их отдачу. Естественно, не всем это удалось. Если бы нынешние товаропроизводители расходовали на единицу ресурсов столько же ресурсов, сколько расходовали колхозы и совхозы до реформы, то они немедленно оказались бы банкротами.

Росту производства сельскохозяйственной продукции, наметившемуся в последние годы, способствовали не только и не столько изменения в аграрной политике, сколько рост эффективности, обеспеченный усилиями самих сельхозпроизводителей.

Наглядным свидетельством повышения эффективности животноводства является снижение расхода кормов на единицу продукции. Особенно резкое снижение наблюдалось по свинине: если в 1990г. на центнер свинины расходовалось 8,3 ц кормовых единиц, то к 2012г расход сократился почти в 2,2 раза и составил лишь 3,8 ц. Затраты корма на 1кг молока снизились почти на 31%. По говядине высокий уровень затрат кормов, сложившийся в советские времена, сохранился до сих пор.

4.12. Изменение стратегии импорта и экспорта

В последние тридцать лет плановой экономики – в 1960-1990 гг. - СССР импортировал много зерна. Это зерно пополняло резервы страны, значительная часть

которых использовалась для нужд животноводства. Поддержка животноводства обеспечила высокий уровень потребления населением мяса и молока отечественного производства. Как отмечалось иностранными экспертами, в Советском Союзе уровень потребления продовольствия был сравнительно высоким даже по западным меркам, учитывая относительно низкий уровень ВВП на душу населения [14]. И это потребление обеспечивалось в значительной мере импортными поставками зерна, то есть, в этот период была реализована стратегия импорта зерна для обеспечения производства мяса, достаточного для обеспечения относительно высокого потребления продуктов животноводства.

После реформы эта стратегия была изменена на прямо противоположную. Россия сократила импорт зерна и резко увеличила импорт мясных и молочных продуктов. Замена импорта зерна на экспорт и сохранение импорта мясных и молочных продуктов многими экономистами считается ошибочной. Ниже сделана попытка найти причины изменения стратегий.

В централизованной плановой экономике существовала государственная монополия на экспорт и импорт. Все решения по этим вопросам принимались государством (партийными органами), исходя из его интересов и возможностей. Важнейшим критерием заключения импортных контрактов была экономия, как тогда говорили, твердой конвертируемой валюты. Валюты всегда не хватало, особенно в 80-ые годы, когда упали мировые цена на нефть, сократились валютные поступления в страну.

В советское время животноводство было неэффективным. Расход кормов на единицу продукции был в 1,5-2 раза выше научно-обоснованных норм. Например, в 1990 г. на 1 кг свинины тратилось 8,3 кормовых единиц (к. ед.) при норме – 4 к. ед. В свиноводстве почти все корма – это концентраты. Для производства 1 т свинины при сложившихся расходах к. ед. нужно было скормить примерно 7,5 т концентратов стоимостью \$600 (\$80 за тонну). Если бы ввозилось не зерно, а свинина, то государству потребовалось заплатить не \$600, а \$1439 за т свинины³². Выбор стратегии на ввоз зерна для обеспечения производства животноводческих продуктов, таким образом, было экономически оправданным.

Кроме затрат на зерно государству нужно было заплатить сельхозпроизводителю цену, погашающую его затраты на производство, а продать по цене в 3-4 раза

³²Рассчитано по данным ОЭСР. PSE DATABASE for Russia, 2011

ниже затрат на производство. Такая стратегия позволяла поддерживать высокий уровень потребления продукции животноводства при относительно небольших затратах валюты.

С переходом к рыночной экономике ситуация изменилась коренным образом. Государство передало функции по импорту - экспорту и по производству сельскохозяйственной продукции бизнес - структурам, оставив за собой лишь функции регулирования.

В связи с этим решения о том, что производить, экспортировать, импортировать принимаются бизнесменами с учетом внутренних и мировых цен, затрат на производство - транспортировку и реализацию, субсидий из бюджета и других мер государственного регулирования.

В среднем за 2008-2010 гг. в России производилось 55,7 млн. т. пшеницы в год, потреблялось 41 млн. т., т.е. оставались излишки для использования в животноводстве или экспорта - 14,7 млн. т.

При принятии решения учитывается, что на внутреннем рынке пшеницу можно продать по цене 4,41 руб./кг, а на границе - 4,93 руб./кг (за минусом расходов на погрузку, разгрузку и транспортировку) [16]. Зерно выгоднее вывозить, а не продавать внутри страны.

Решение о производстве и импорте мяса принимают компании, занимающиеся мясным бизнесом. И они отдают предпочтение импорту. Заниматься импортом выгоднее, чем заниматься производством внутри страны. Например, в 2010 г. справочная мировая цена на свинину составляла 62,8 руб. за кг. Эту сумму получали фермеры стран-экспортеров. Внутри страны за аналогичную продукцию надо было платить своим производителям 107,9 руб. за 1 кг [16]. При этом цена не обеспечивала высокого уровня рентабельности для сельхозпроизводителей. Например, в 2010 г. производство и реализация одного килограмма свинины в убойном весе в сельхозорганизациях давала менее 20 руб. прибыли.

Естественно, что импортеры были готовы завозить дешевую продукцию и вытеснять внутренних производителей. Чтобы этого не произошло, государство вводило меры регулирования:

а) импортные пошлины. При ввозе свинины в Россию нужно заплатить государству пошлину в размере 65% к стоимости импортируемой продукции. %;

б) тарифная квота на ввоз свинины. Для того, чтобы ограничить ввоз, кроме пошлины установлена квота, в пределах которой можно ввозить свинину. Квота распределена по странам;

в) запретительная пошлина. При ввозе сверх установленной квоты размер пошлины резко возрастает с тем, чтобы импорт стал экономически невыгодным.

Вкладывая деньги в импорт и реализацию мяса, бизнес получал огромную маржу за счет разницы между ценами приобретения импортной продукции и ценами его реализации потребителям. Цена импортного мяса, кроме мяса птицы, в 2010 г. составляла примерно 90 руб. за 1 кг, а розничная цена свинины – около 200 руб. При таких стимулах капитал в первую очередь направляется на импорт и только после исчерпания возможностей импорта, в частности, превышения квот на ввоз, следовало ожидать дополнительных вложений во внутреннее производство. Дополнительным стимулом явилось введение программ поддержки сельского хозяйства с 2006 г., возможность субсидирования кредитов для строительства современных и высокопроизводительных свинокомплексов, птицефабрик. С этого года началось активное развитие внутреннего производства. Крупные импортеры занялись производством продукции скороспелых отраслей животноводства внутри страны.

4.13. Изменение структуры расходов на продовольствие

Важнейшей целью аграрной реформы было снижение доли расходов на питание в бюджете семьи. Этот показатель является одним из важнейших при оценке результатов реформы. В ходе реформы доля расходов на питание резко возросла как в бюджетах городских, так сельских семей. В 1990г. эта доля была около 28% в обеих группах семей. Она резко возросла в 1991-1994гг., затем начала снижаться. В период кризиса 1998г. она вновь резко подскочила (до 46% в городских семьях и почти до 60% в сельских), а в последние годы снизилась в городских семьях ниже уровня 1990г., в сельских была чуть выше уровня 1990г. В кризисные годы возрастал также разрыв между долей расходов на продовольствие в сельских и городских семьях.

Реформа имела целью также выравнивание уровней доходов сельского и городского населения. Эту задачу в период реформ решить не удалось. Если до 1990г. соотношение доходов сельского и городского населения систематически возрастало и достигло 88,4%, то в последующие годы оно систематически снижалось вплоть до 2005г. Лишь в последние годы оно стало постепенно повышаться. Относительно низкие доходы сельских жителей и ряд других факторов (в селе хуже дороги, меди-

цинское обслуживание, качество образования и т.д.) привели к ускоренной миграции, прекращению сельскохозяйственного производства и других видов деятельности, запустению многих территорий.

В годы реформ произошло изменение парадигмы продовольственного снабжения населения, особенно сельского. До реформы и в кризисные реформенные годы даже городские семьи резко увеличивали самоснабжение продовольствием, о чем свидетельствует возрастание стоимости натуральных продуктов в бюджете семьи. Что касается сельских семей, то вплоть до 60-х годов XX-го века личные подсобные хозяйства были основным источником доходов семьи. К 1990г ситуация изменилась: доля дохода от ЛПХ сократилась до 21,5%, а от коллективного хозяйства возросла до 57,6%. В критические 1992-1994гг. вновь селяне кормились в основном от ЛПХ. Однако в последующие годы произошло нечто совершенно революционное: роль подсобного хозяйства стала систематически и быстро сокращаться и уменьшилась, до 7,6% в совокупных доходах семьи. То, о чем мечтали и чего упорно добивались, но не добились в плановой системе, рынок осуществил за очень короткий по историческим меркам период. Сельская жизнь изменилась, селяне перестали уделять столь большое внимание ЛПХ.

О том, что ЛПХ теряют свою роль в жизни сельских семей, свидетельствуют и данные Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 г. Анализ данных переписи показал, что около двух третьих ЛПХ в России являются резидентскими и рекреационными, т.е. служат местом жительства или отдыха. Семейный бюджет получает за счет производства сельскохозяйственной продукции в таких хозяйствах лишь немногим более 1 % доходов [38].

Но не только ЛПХ теряло свою значимость по мере перехода к рынку. Сама сельхозорганизация, которая была основным источником дохода сельских жителей, потеряла свою значимость. Если в 1990г. денежные и натуральные выплаты из колхоза занимали 56,7% в совокупном доходе члена семьи колхозника, то в 2012г. выплаты из сельхозорганизаций в расчете на одного жителя села составляли лишь 812 руб. в месяц. Эта сумма занимала только 6,1% в совокупном доходе сельской семьи.

Выплаты от СХО и поступления за счет ЛПХ составляли лишь 13,7% дохода средней современной сельской семьи. Все остальные доходы сельская семья получает за счет иных источников: работа в других отраслях экономики, в социальной сфе-

ре, органах управления, занятий предпринимательской деятельностью, отходничества, пенсий, пособий и т. д.

И еще одно важное изменение в сельской жизни. В советские времена работа по найму в совхозе или колхозе (хотя колхоз считался кооперативным хозяйством и член кооператива юридически не был наемным работником, но по процедуре приема на работу и оплаты за труд он почти не отличался от рабочего совхоза) обеспечивала основную часть дохода семей работников этих хозяйств. С началом реформ доля оплаты труда наемных работников в валовой добавленной стоимости стала снижаться: в 1993г. она составляла 36%, а в 2011г. -21,6%. Все больше получаемых производителями сельхозпродукции средств используется на другие цели (прибыль предпринимателей, налоги и отчисления в бюджетные фонды и т. д.).

В связи с этим очень часто используемый в экономической литературе показатель уровня зарплаты наемных работников в сельском хозяйстве не дает объективной характеристики доходности сельского хозяйства, так как не учитывает прибыль, получаемую сельскими работодателями. При низком уровне зарплат наемных работников предприниматели могут получать значительные доходы.

Заключение

В заключении можно сформулировать выводы и уроки.

Выводы

1. Необходимость проведения радикальной аграрной реформы диктовалась обострением в дореформенный период проблемы обеспечения населения страны продовольствием. Несмотря на все попытки государства, система *продовольственного снабжения генерировала его дефицит. Наблюдалось углубление дефицита продуктов при росте их производства, снижалась отдача от применения все возрастающего объема ресурсов.*

2. Причинами дефицита была ошибочность основных постулатов социалистической аграрной политики:

-государственная продовольственная монополия, при которой государство десятилетиями поддерживало неизменными государственные розничные цены, что увеличивало бюджетные расходы на компенсацию постоянно увеличивающегося разрыва между закупочными ценами в колхозах и совхозах и низкими розничными ценами. В 1990 г. они составили уже около 20% всех бюджетных расходов. В условиях сокращения доходов от продажи углеводородов на внешних рынках ситуация усугублялась;

-административное, внеэкономическое принуждение к производству и реализации продукции по директивным ценам и в плановом объеме;

-слабые бюджетные ограничения. Долги периодически списывались, свободный остаток прибыли изымался;

-лишение сельхозпроизводителей права менять свое землепользование;

-использование внеэкономических методов принуждения к сельскохозяйственной деятельности;

-внеэкономические принципы выбора форм организации производства и размеров сельскохозяйственных предприятий;

-слабые стимулы повышения эффективности производства, отсутствие зависимости оплаты, самого факта существования организации от прибыльности или убыточности ее работы.

3. Аграрная реформа осуществлялась в постсоветский период в контексте общей экономической реформы. Цель реформы – создание условий для улучшения

экономического доступа населения к продовольствию и повышение конкурентоспособности сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Для достижения перечисленных целей в ходе реформы решались следующие основные задачи:

- формирование многоукладной экономики;
- переход от директивно-плановых к рыночным отношениям;
- демополизация продовольственного снабжения;
- переход от государственного управления сельским хозяйством к его экономическому регулированию;
- освобождение сельхозпроизводителей от функций социального обслуживания сельских жителей.

4. Аграрная реформа была встроена в общую реформу, поэтому сельское хозяйство одномоментно испытало шок от отказа от директивного планирования и государственных цен. Это привело к обрушению всей системы реализации продукции сельского хозяйства и поставок ресурсов для него, потребовало перестройки всего механизма функционирования в условиях отсутствия инвестиций, снижения спроса на сельскохозяйственную продукцию и резкого роста цен на ресурсы для сельского хозяйства.

5. В целях институционального обеспечения реформы было принято около 60-ти основных законодательных актов. В условиях конфликта Президента и Парламента (1992-1993 гг.), а также для быстрого продвижения реформы многие решения принимались на основе указов Президента РФ и Постановлений Правительства. Их анализ показывает, что были осуществлены системные действия по реализации реформы:

- создан федеральный орган, ответственный за проведение земельной реформы, имеющий вертикальную структуру до уровня района и реализующий предписанную технологию приватизации земли;
- определен перечень организаций агропромышленного комплекса, в которых приватизация запрещена или ограничена;
- осуществлено разграничение собственности на землю между государством и гражданами (общая коллективов граждан и индивидуальная фермеров, владельцев ЛПХ, садоводов и огородников);

-за счет бюджетных средств подготовлены материалы оценки земель, перераспределения земель между государством, коллективами граждан, индивидуальными фермерами в рамках каждого отдельного реорганизуемого предприятия;

-определена (на первом этапе -1992-1994 гг. – схематично, позднее все более подробно – 1995 г.) процедура проведения приватизации земли, реорганизации хозяйств;

-подготовлены типовые договоры для сделок с земельными долями и имущественными паями, типовые формы учредительных документов новых организаций для распространения в сельхозорганизациях;

-заданы сроки, в течение которых должны быть приняты решения коллективами бывших колхозов и совхозов в отношении вида собственности на землю. Допускалось, что граждане могли отказаться от принятия таких решений. В части хозяйств земля осталась государственной;

-функции по учету участков, прав на них, контролю землеустройства были сосредоточены в районном подразделении федерального органа, ответственного за реформу, что обеспечило низкие транзакционные издержки проведения работ по реформе и дальнейшему земельному обороту;

-подготовлены, фактически, бесплатно к выдаче документы, подтверждающие права граждан на землю;

-за счет средств бюджета были подготовлены земельные участки для предоставления фермерам;

- был реализован уникальный опыт отработки механизмов аграрной реформы, бесконфликтного перераспределения земли и имущества на пилотных объектах в рамках специальных проектов (Нижегородская модель) с последующей корректировкой законодательства для институционализации отработанных процедур в масштабе всей страны;

6. В ходе реформы продолжались дореформенные политические дискуссии об обратимости/необратимости преобразований, в т. ч. – о национализации приватизированной в сельском хозяйстве земли. Все это создавало неопределенность для сельских предпринимателей, органов власти на местах. Первые не решались на решительные преобразования, вторые – не решались помогать этим преобразованиям: для создания фермерских хозяйств, новых организаций, оформления перераспределения земли нужны были решения власти, принятие которых тормозилось. Только после

принятия нового Земельного Кодекса РФ в 2001 г. в целом дискуссия о частной собственности на землю стала менее острой: право частной собственности закреплено в Земельном Кодексе. Однако в отношении земель сельскохозяйственного назначения дискуссии продолжались до 2002 г. – до принятия ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». В этих условиях в большинстве сельскохозяйственных организаций не была проведена работа по оформлению земельных отношений, так как она, с одной стороны, была трудоемка и требовала знания процедур, а с другой – могла быть проведена зря, если бы приватизация в сельском хозяйстве была бы отменена.

7. В результате применения особых, адаптированных под ситуацию процедур, приватизация в сельском хозяйстве прошла быстро, без конфликтов и значительных злоупотреблений. За 4 года в частную собственность было передано около 130 млн. га сельхозугодий. Основная часть приватизированной земли (около 123 млн. га) передана в общую долевую собственность 11,8 млн. собственников, каждый из которых получил долю в праве на участок бывшего колхоза или совхоза – земельную долю. Был реализован принцип равного наделения землей каждого члена трудового коллектива, даже пенсионера. На этапе массовой приватизации 1992-1994 г. приватизация и закончилась: за 20 следующих лет площадь частных земель за счет государственных в сельском хозяйстве не прирастала.

8. С 1998 г. начался демонтаж сложившейся системы осуществления земельной реформы. Постоянное и многократное реформирование органа, ответственного за земельную реформу, привело к потере его функций по осуществлению земельной реформы и управлению земельными ресурсами страны. Вместо одной организации на уровне района – земельного комитета, в котором была собрана вся информация об участках, правах на них, истории проведения приватизации, – возникло 3 организации. Был введен новый реестр прав на недвижимое имущество – Единый государственный реестр прав. Не обеспечен перенос всей информации из реестров районных земельных комитетов в новые реестры. Особые механизмы для особых участков долевых земель были заменены унифицированными. Эти изменения привели к экстремальному росту транзакционных издержек земельного оборота. В отдельные отрезки времени реализация норм требовала таких огромных денежных затрат, что оформление и передача участков в долевой собственности в аренду останавливалась. До сих пор земельные отношения оформлены только в части сельхозорганизаций.

9. Отсутствие ограничений на покупателей участков сельскохозяйственных угодий, легко обходимые ограничения по концентрации, вовлечению сельскохозяйственных угодий под застройку создают предпосылки массового перехода земли лицам, не занятым в сельскохозяйственном бизнесе, ограничению доступа к земле в сельскохозяйственных целях, потери ценных угодий для сельского хозяйства. Возникли обширные землепользования в сотни тысяч гектаров в собственности отдельных лиц.

В республиках Кавказа, где не была проведена приватизация земли, осуществляется масштабное теневое перераспределение земли. Здесь нужно вводить новые – адаптированные под ситуацию – элементы земельного оборота, но на федеральном уровне это не обсуждается, а на региональном не всегда понятно, как выйти из этой ситуации.

10. Через 25 лет после начала аграрной реформы земля в России остается преимущественно государственной (92% от земельного фонда страны). Приватизация земли была проведена только в отношении сельскохозяйственных угодий, используемых организациями и гражданами для производства сельскохозяйственной продукции, включая участки граждан для ЛПХ, индивидуального жилищного строительства, садоводства, дачного строительства. Доля частных из них – около 80%. Из земель в частной собственности около 70% - участки в общей собственности коллективов граждан.

11. В результате аграрной реформы сформировалась *многоукладная экономика*:

- кардинально сократилась доля государственных организаций, возросло разнообразие негосударственных форм организации: СХО (49% всего производства в 2013 г.), крестьянские (фермерские хозяйства) и индивидуальных предпринимателей (10%), хозяйства населения (41%), потребительские кооперативы и агрохолдинги;

- в каждом из регионов возникли особые аграрные структуры: с преимущественно семейным, корпоративным или смешанным сельским хозяйством. С течением времени происходит поляризация регионов: увеличивается число регионов с семейной аграрной структурой сельского хозяйства, с корпоративной, число регионов со смешанной структурой сокращается;

- виды сельскохозяйственной деятельности перераспределяются между разными организационно-правовыми формами сельхозпроизводителей: в

организациях концентрируются более доходные виды деятельности, наименее трудоемкие, в хозяйствах граждан остаются наиболее трудоемкие виды деятельности;

-происходит дальнейшая концентрация собственности, формируются сверхкрупные сельхозорганизации, находящиеся в собственности ограниченного круга лиц, идет формирование крупных холдингов, объединяющих сельскохозяйственную стадию в своей структуре. Это кардинальным образом отличается от крупных продовольственных компаний за рубежом, в которых сельское хозяйство выведено за пределы и осуществляется тысячами самостоятельных фермерских хозяйств на контрактной или кооперативной основе;

-меняются средние размеры: снижается средний размер сельскохозяйственных организаций, увеличивается средний размер фермерских хозяйств. Большинство сельскохозяйственных организаций по признакам могут быть отнесены к субъектам малого предпринимательства;

-наблюдается незавершенность преобразования аграрной структуры : среди хозяйств населения существуют, фактически, семейные фермы, но не легализуемые через создание крестьянских фермерских хозяйств; среди фермерских хозяйств существуют крупные капиталистические организации, но не переходящие в статус сельскохозяйственных организаций. Все вышеперечисленное свидетельствует о существенном изменении аграрной структуры и незаконченности преобразований.

12. В ходе реформы была изменена система управления сельским хозяйством. По мере потери функций по управлению текущей деятельностью сельскохозяйственных организаций, по распоряжению потоками сельскохозяйственной продукции и ресурсов для сельского хозяйства, по установлению и контролю соблюдения цен, нормативов, расценок, окладов и т.д., органы управления АПК все больше сосредотачивались на мониторинге ситуации (сборе и анализе информации о функционировании отрасли и отдельных категорий производителей), а также обосновании необходимости и объемов выделения субсидий из бюджета и их распределение между получателями.

13. Реформа привела к изменению системы государственной поддержки сельского хозяйства. Наблюдается рост совокупной государственной поддержки: её доля в валовой добавленной стоимости сельского хозяйства выросла с 15,7 (2001г.) до 22% (2012г.). Основным источником совокупной поддержки являются трансферты

потребителей продукции сельского хозяйства (51% совокупной поддержки), которые покупают большую часть продуктов внутри страны по более высоким ценам по сравнению с мировыми. Доля трансфертов из государственного бюджета –45,9% (в США - 98%, в ЕС – 86,8%).

14. Изменилась *стратегия импорта и экспорта*. СССР в 1960-1990 гг. импортировал концентрированные корма и развивал животноводство, обеспечивая высокий уровень потребления населением мяса и молока отечественного производства (уровень потребления этих продуктов был близок к развитым странам мира со значительно более высоким ВВП на душу населения). В рыночной экономике стратегия изменилась на прямо противоположную: Россия сократила использование зерна на корм (при падении поголовья животных) и увеличила его экспорт до объемов, которые раньше импортировала (около 20 млн. т.), при этом резко возросли объемы импорта мяса и молока. Это объясняется тем, что вкладывая деньги в импорт и реализацию мяса и молока, бизнес получает огромную маржу за счет разницы между ценами приобретения импортной продукции по относительно низкой цене за рубежом и ценами его реализации потребителям внутри страны. При таких стимулах капитал в первую очередь направляется на импорт и, только после исчерпания возможностей импорта (в частности, после исчерпания квот на ввоз) дополнительные средства вкладываются во внутреннее производство.

15. Сельхозпроизводители научились реагировать на *сигналы рынка*: они меняют структуру производства, исходя из них. Произошла оптимизация размещения производства по территории страны. Вместо размещения производства с ориентацией на самообеспечение регионов складывается размещение исходя из экономической эффективности. Производство каждого вида продукции концентрируется в регионах, в которых достигается наибольшая рентабельность. Основная часть продукции производится в хозяйствах, получающих от ее реализации прибыль. Имеются особенности реакции на сигналы рынка в разных категориях хозяйств и разных отраслях. Перераспределение производства привело к запустению ряда территорий. Сельское хозяйство перестает быть отраслью повсеместного распространения. На значительной территории сельское хозяйство в масштабах, превышающих потребности семьи, носит очаговый характер.

16. После начала реформы сельскохозяйственные организации столкнулись с драматическим диспаритетом цен, когда цены на ресурсы росли значительно быст-

рее цен на продовольствие, ограниченных падением платежеспособного спроса со стороны населения. Ужесточение санкций со стороны государства в виде пени за просрочку платежей в бюджет в размере 0,7-1% в день усугубили проблему. Абсолютное большинство сельхозорганизаций оказались должниками. Применение бартера, натуральных выплат за труд частично сняли проблему задолженности перед поставщиками и работниками, но долги перед государством и внебюджетными фондами стали преобладающими. При этом сумма пеней составляла 61% в общей сумме задолженности государству. Просроченная задолженность доросла до 72% от годовой выручки (1998 г.). Эта ситуация потребовала принятия специальной программы финансового оздоровления, предусматривающей отсрочку и рассрочку уплаты задолженности (2002 г.). Отсрочка, рассрочка долга, списание пеней государству повысило *финансовую устойчивость* сельхозпроизводителей: процент просроченной задолженности снизился с 68 в 2000г. до 2,9% в 2012г. Однако многие сельхозорганизации, и фермеры обанкротились.

17. Численность занятых в сельском хозяйстве сократилась с 10,3 млн. человек (1994 г.) до 6,5 млн. (2012 г.). При этом в сельскохозяйственных организациях - более чем в 5 раз. Такое драматическое сокращение не сопровождалось введением в действие программ адаптации сельского населения, переобучения, поддержки малого бизнеса в селе, хотя до сих пор в селе проживает около 37 млн. чел.

18. В последнее десятилетие наблюдается *устойчивый рост производства* сельскохозяйственной продукции в стране. Основная доля прироста товарной продукции приходится на относительно небольшую группу крупнейших хозяйств.

19. Переход к рынку способствовал повышению эффективности в сельском хозяйстве.

Производительность труда в сельхозорганизациях повысилась в 3,6 раза (1990-1912 г.). При этом производство валовой продукции на среднегодового занятого, рассчитанное по данным официальной статистики, в семейных хозяйствах в 1990г. было в 3,7 раза выше, чем в сельхозпредприятиях, а в 2012г. - в 3,3 раза ниже.

По сахарной свекле и привесу свиней прямые затраты труда в 2011 г. были ниже, чем в 1990 г. в 8-10 раз, по картофелю, овощам, привесу птицы – в 3,3-4,5 раз. Производительность труда при производстве молока, зерна, подсолнечника, яиц выросла за тот же период в 1,6-2 раза.

Использование сельскохозяйственных угодий. Эффективность использования *сельскохозяйственных угодий* в целом по всем категориям хозяйств до 1998 г. падала, а в последующие годы росла. Однако этот процесс имел разную направленность в сельскохозяйственных организациях и в малом сельском бизнесе. В СХО сокращение площади сельхозугодий при одновременном росте валового производства привело к тому, что уровень 1990 г. был превышен в 2011-2012 гг. Отдача выросла и в 2012 г. была выше уровня 1998 г. в 2 раза.

В хозяйствах населения выход продукции на 1 га – по мере наращивания площадей – в первые годы реформ падал. Последние годы показатель стабилизировался. Несмотря на различия в тенденциях изменения отдачи земли, малый бизнес использует землю гораздо эффективнее, чем сельхозорганизации: выход продукции на 1 га здесь в 2 раза выше.

В России, по данным сельскохозяйственной переписи 2006г., заброшено 94 млн. га (43%) сельхозугодий. Однако они расположены преимущественно в зонах с низким биоклиматическим потенциалом и низкой плотностью сельского населения. Причиной их вывода из оборота была низкая отдача, а также трудности выделения и оформления в индивидуальные участки для сельских жителей.

Урожайность. *Урожайность* выросла по всем сельхозкультурам, несмотря на то, что наблюдалось падение в период с 1990-1998 гг. В 2012г. по сравнению с 1990 г. урожайность выросла в 2,8 раза по плодово-ягодным культурам, в 1,8 – по сахарной свеклы; в 1,3-1,4, –по сое, картофелю и овощам; 1,1 –по зерновым. Рост происходил на фоне сокращения посевных площадей.

Продуктивность. Рост *продуктивности* наблюдался по всем видам скота и птицы. Лидерами в повышении продуктивности были птицеводы и свиноводы: суточные привесы бройлеров возросли почти в 2,6 раза, свиней – в 1,5 раза. На 39% возрос удой на корову, на 30% - яйценоскость кур. Рост продуктивности и повышение отдачи единицы корма происходили на фоне сокращения поголовья скота и птицы.

Ресурсоотдача и ресурсопотребление. *Расход кормов* с 1990 по 2012 г. снизился в 2 раза в свиноводстве, на 30% в молочном скотоводстве. Расход кормов на производство говядины сохранился на дореформенном уровне.

Электроэнергия: в абсолютных показателях - снижение почти в 4 раза; в расчёте на 100 рублей валовой продукции - в 2,6 раза (в 2012г. относительно 1990 г.).

Минеральные удобрения: объем внесения сократился более чем в 5 раз; в расчёте на 100 рублей валовой продукции – в 3,3 раза при росте урожайности всех культур.

20. Доля доходов от личного подсобного хозяйства снизилась в совокупном доходе сельской семьи: с 21,5% (1990г.) до 7,6% (2012г.). Доля доходов за счет выплат в сельхозорганизациях снизилась с 56,7% (1990г., колхозы) до 6,1% (2012 г.)

Реформа имела целью также выравнивание уровней доходов сельского и городского населения. Эту задачу в период реформ решить не удалось.

21. Расходы на продовольствие в структуре расходов семей стабилизировалась на дореформенном уровне – 28% (в 1998 г. доходила до 46% в городских семьях и почти до 60% в сельских). Питание сельских семей по структуре приближается к городскому.

22. С началом реформ доля оплаты труда наемных работников в валовой добавленной стоимости сельского хозяйства стала снижаться: в 1993г. она составляла 36%, а в 2010г. -23,7%.

23. Результаты аграрной реформы в постсоветской России неоднозначны, противоречивы. Реформа привела к смене аграрного строя в стране, но далеко не все граждане страны и, особенно, сельские жители выиграли от этого. Рост производительности труда сопровождался уменьшением численности занятых и увеличением сельской безработицы, рост урожайности сельскохозяйственных культур - сокращением площадей их посевов, рост продуктивности скота и птицы -снижением поголовья, повышение отдачи ресурсов сопровождалось снижением объемов их применения, повышение финансовой устойчивости сельхозпроизводителей - банкротствами, рост господдержки снижением ее отдачи. Дореформенные объемы сельскохозяйственного производства еще не достигнуты, уровень продовольственной независимости колеблется в интервале 86- 89%, импорт превышает экспорт. Идет пролетаризация деревни, сельские жители остались в своем большинстве наемными работниками, многие потеряли землю. Усиливается концентрация сельскохозяйственного производства в руках отдельных вертикально интегрированных структур с многочисленными сельскохозяйственными дочерними организациями. Аналоги таких структур в развитых странах мира отсутствуют.

При оценке реформы необходим взвешенный анализ всего многообразия ее последствий, учет всех плюсов и минусов. Только на такой основе можно сделать выводы из прошлого опыта и разработать предложения для будущего развития.

Уроки реформы, рекомендации органам власти

1. В кризисной ситуации, когда сельхозпроизводители отказываются поставлять продукцию по устанавливаемым или регулируемым государством ценам, властям целесообразно либо отказаться от жесткого регулирования, либо смягчить его, либо, сохраняя регулирование, пойти навстречу ценовым запросам крестьян. В противном случае крестьяне могут пойти на обвальное сокращение производства до уровней обеспечения собственных потребностей, а городское население окажется на грани голода. Так было в 1917-1920 гг., 1930-1933 гг., 1990-1993 гг., когда власти не пошли на компромиссы с собственным крестьянством. Кризис в начале XX века был разрешен благодаря рыночным механизмам новой экономической политики, введенной с 1921 г., кризис конца XX века - благодаря переходу к рыночной экономике. В конце 20-х – начале 30-х власть не уступила крестьянам, провела насильственную коллективизацию и получила перманентные проблемы продовольственного снабжения, которые так и не были решены советской системой власти.

2. Продовольственный кризис, возникший в связи с расстройством экономических отношений между городом и селом, не может быть решен за счет связанных кредитов, которые предполагают поставки продукции в счет кредита из страны кредитора, особенно если импортная продукция приобретается по ценам выше внутренних закупочных цен. Применение такой политики в конце 80-х – начале 90-х годов XX века, означавшее отказ от поддержки своих производителей и поддержку их зарубежных конкурентов (страны – кредиторы, естественно, поощряли такие действия советских, а потом и российских властей), привело к вытеснению из внутреннего рынка отечественных производителей и обальному падению производства.

3. Государственной власти впредь нецелесообразно вводить государственную продовольственную монополию, особенно на длительный срок. Вводя государственную монополию, власть берет на себя такие задачи, с решением которых, как показывает опыт СССР и других социалистических стран, она не может справиться. Монополизировав продовольственное снабжение государство должно устанавливать цены на покупаемую сельхозпродукцию, которые сельхозпроизводители всегда считают заниженными и всеми способами, включая сокрытие информации и обман,

стараятся снизить объемы продаж по государственным ценам. В ответ государство вынуждено доводить планы закупок продукции, а вслед за этим и планы поставок ресурсов и цены на них. Таким образом, введение продовольственной монополии неизбежно приводит к переходу к централизованному управлению всей экономикой.

Взяв на себя функцию единственного или основного кормильца, государство вынуждено поддерживать устойчивые низкие цены на продовольствие. Любые попытки повышения цен в связи с ростом затрат на производство или по иным причинам грозят обернуться народными бунтами, снижением рейтингов власти, его насильственной сменой.

4. Аграрная реформа должна проводиться раньше общеэкономической реформы, в противном случае возникает риск нарушения продовольственного снабжения. Опыт реформы 1861года, начавшейся с освобождения крестьян и наделения их земель, а впоследствии вылившейся в преобразование всей экономики и всех сфер общественной жизни, свидетельствует в пользу такого подхода. О том же свидетельствует опыт китайских реформ, начатых в 1978г. с реформ в сельском хозяйстве и впоследствии охвативших всю экономику страны.

5. Аграрная реформа проводится с целью повышения эффективности сельского хозяйства, улучшения продовольственного снабжения, повышения уровня жизни сельских жителей. Однако при ее проведении земля может делиться не между эффективными хозяевами, а на основе равного распределения между едоками, работниками и т. д. Раздел земли при проведении российской реформы конца 20-го века тоже был осуществлен социально справедливо: земля была поделена в равных долях между членами колхозов и совхозов. Землю получили и те, кто не может или не желает на ней работать. Для достижения высокой эффективности необходимо обеспечить переход полученной при приватизации земли и имущества от менее эффективных собственников и пользователей к более эффективным с низкими транзакционными издержками

6. При проведении реформы нужен орган, на который возложена функция реформирования. Этот орган должен иметь вертикальную структуру, обеспечивающую возможность реализации единой политики.

7. При реформировании необходимо стремиться к сокращению конфликтов между крестьянами - реформаторами и крестьянами – консерваторами. И столыпинская и ельцинская аграрные реформы делали ставку на крестьян – реформаторов.

Решившаяся выделиться из общины (колхоза или совхоза) семья должна была публично заявить об этом, противопоставить себя сельскому миру, биться за лучший участок и т.д. И та и другая реформа запомнились поджогами выделившихся, отторжением их сельской общиной.

При проведении реформы целесообразно использовать другой подход, а именно единовременный раздел земли. Такой подход применялся при проведении реформы 1861г. года в России и реформы 1978г. в Китае. В каждой деревне (коммуне) реформа тщательно готовилась, но проводилась единовременно. В Китае члены коммуны принимали решение большинством голосов. Одни приняли его в первый год реформ, другие спустя несколько лет. В России тоже реформа во многих регионах началась в 1861г., но в некоторых закавказских губерниях к ее осуществлению приступили лишь спустя 20 лет.

9.В условиях рыночной экономики двигателем производства, заинтересованным стимулятором повышения его эффективности является бизнес. Судя по приведенным выше результатам реформ, бизнес добился значительных успехов в повышении эффективности сельскохозяйственного производства, повышении отдачи ресурсов. Однако достижения бизнеса очень часто порождали крупные проблемы, которые должна была решать власть, а она, как правило, не предпринимала никаких действий. Один из примеров: бизнес повысил производительность труда в сельхозорганизациях почти в 4 раза, по отдельным видам продукции – 8-10 раз. При этом бизнес уволил из сельхозорганизаций 6,8 млн. сельских жителей. Забота об их трудоустройстве – не дело бизнеса, это крупномасштабная государственная задача.

Список используемой литературы

1. Акманов С.С. Правовые основы товарных и целевых кредитов в сельском хозяйстве России. Сибирский юридический вестник. – 2001 г., №1
2. Временное положение о порядке формирования фонда перераспределения земель, утвержденное Советом Министров РСФСР 29.01.1991 г.
3. Гайдар Е. Гибель империи. Уроки для постсоветской России. М.: РОССРЭН. 2007
4. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2009 году. М.: Росреестр.- 2010. С.50.
5. Государственный бюджет СССР на 1990г. <http://gaidar-arc.ru/file/bulletin-1/DEFAULT/org.stretto.plugins.bulletin.core.Article/file/4084>
6. Закон РСФСР «О земельной реформе», 1990г.
7. Илларионов А. Н. «Операция «Угроза голода», «Совершенно секретно», №5, 2013 г.
8. Исянов, Р. Механизм проведения земельной реформы и приватизации предприятий/ Р. Исянов// АПК: экономика и управление. –1992. – № 7. – С. 20–23.
9. Кормаков Л.Ф., Кумехов К.К., Мазлоев В.З. Организационные формы и механизмы агропромышленной интеграции. Проблемы и решения. –М.: Отдел оперативной полиграфии ФГУП. «ВО Минсельхоза России», 2004. – 260 с.
10. Коуз Р. Фирма, рынок и право. М., "Дело ЛТД", 1993.
11. Мониторинг осуществления Госпрограммы (2008-2009 гг.): - М.: «Колос», 2010. с. 406.
12. Национальные счета России. 2011г. Сборник Росстата/ http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1135087050375
13. Немчинов В.С. Избранные произведения. Т.5. «Планирование и народнохозяйственные балансы». – М.: Наука, 1968, с.84.
14. Обзор сельскохозяйственной политики: Российская Федерация. ОЭСР, Центр по сотрудничеству со странами – не членами ОЭСР. Париж. 1999 г. с. 65
15. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о земле www.consultant.ru/document/cons_doc_ESU_807/- Заглавие с экрана
16. ОЭСР. PSE DATABASE for Russia, 2011
17. Попов Г. У горожан тоже есть право на землю. И не только в городе. Известия, 13.01.1998 г.
18. Постановление Правительства РФ от 15.04.1994 г. № 324 «О практике аграрных преобразований в Нижегородской области»
19. Постановление Правительства РФ от 27.07.1994 г. № 874 «О реформировании сельскохозяйственных предприятий с учетом практики Нижегородской области»
20. Постановление Правительства РФ от г. N 791 "О программе аграрной реформы в Российской Федерации на 1994-1995 годы"
21. Постановление Правительства РФ от 1.02.1995 г. №96 «О порядке осуществления прав собственников земельных долей и имущественных паев»
22. Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР м от 30 июля 1991 г. № 1617-I «О внесении изменений в перечень республиканских министерств и государственных комитетов РСФСР»

23. Постановление Совета Министров Российской Федерации от 2 февраля 1993 г. №91 «О Комитете Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству»
24. Постановление съезда народных депутатов РСФСР «О программе возрождения российской деревни и развития агропромышленного комплекса» от 3 декабря 1990 г.
25. Постановления Правительства РФ №138 «О ходе и развитии аграрной реформы в Российской Федерации» от 6.03.1992 г.
26. Пошкус Б.И. Крестьянство России на перепутье: сб. научных работ. – М.: ВИАПИ им. А.А.Никонова: Энциклопедия российских деревень, 2005. – 195 с.
27. Приватизация земли и реорганизация сельскохозяйственных предприятий в России. МФК. 1995 г. Пособие в 2-х томах. Переиздано в 1998 г. М. Росагрофонд. ЭРД.
28. Программа восстановления и развития сельского хозяйства. Ленинградская модель./Сост. Ю.К.Ковальчук; Под общей ред. акад. Н.Г Дмитриева.- Изд. 2-е, перераб. и доп.- Санкт-Петербург-Пушкин, 1997.-40 с.
29. Программа Совета Министров РФ на 1993-1995 годы «Развитие реформ и стабилизация российской экономики» от 06.08.1993 г.
30. Распоряжения Правительства РСФСР от 25 ноября 1991 г. 56-р «О комитете по земельной реформе и земельным ресурсам министерства сельского хозяйства РСФСР»
31. Рейтинги крупных и средних сельскохозяйственных организаций России за 2006-2008 гг. - М.: ВИАПИ им. А.А. Никонова, Энциклопедия российских деревень. 2009
32. Сборник «Народное хозяйство РСФСР» за 1990 г. Москва. Республиканский информационно- издательский центр. 1991
33. Сельское хозяйство России. Статистический сборник. М.: Госкомстат, 1995, с. 87.
34. Стратегия реформ в продовольственном и аграрном секторе экономики бывшего СССР. Программа мероприятий на переходный период. Вашингтон, 1993 г., с.26
35. Узун В. Я. Взять измором. Литературная газета, 25.12.1991. ,№15.
36. Узун В.Я., Гатаулина Е.А., Муратова М.Г. Эффективность использования региональных аграрных бюджетов. – М., ВИАПИ им. А.А.Никонова. ЭРД, 2011 г. – с.15
37. Узун В.Я., Гатаулина Е.А., Сарайкин В.А., Башмачников В.Ф. Тенденция развития и механизмы взаимодействия крупного и малого бизнеса в агропромышленном комплексе. – М.:ВИАПИ им. А.А.Никонова: ЭРД, 2009.
38. Узун В.Я., Сарайкин В.А., Гатаулина Е.А. Классификация сельскохозяйственных производителей на основе данных Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 года. М., ВИАПИ им. А.А.Никонова, ЭРД, 2010, с.99-101
39. Узун В.Я., Шагайда Н.И., Огневцев С.Б., Черняков Б.А., Никитин А.В., Сарайкин В.А., Адуков Р.Х. Механизмы устойчивого сельского развития. Финансовое оздоровление и реформирование неплатежеспособных сельскохозяйственных организаций Методическое пособие.: Москва. Росагрофонд.- 2003. 286 с.
40. Указ Президента Российской Федерации от 27.12.1991 г. № 323 п. 5 // Земельная Реформа в России.– М: Аграрный Союз России, Редакция газеты «Нива России», 1992. Вып. 1 – 133 с. – М.: Электронная база юридической информации «Консультант+». 2007. – Режим доступа: www.consultant.ru/online
41. Указ Президента Российской Федерации от 30 апреля 1998 года

42. Федеральный закон от 09.07.2002 N 83-ФЗ "О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей"
43. Федеральный закон от 24.04.1995 N 46-ФЗ (с изм. от 30.12.2001) "О переоформлении задолженности по централизованным кредитам и начисленным по ним процентам организаций агропромышленного комплекса, а также организаций, осуществляющих завоз (хранение и реализацию) продукции (товаров) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности"
44. Шагайда Н. Организация взаимодействия между сельхозпроизводителями и переработчиками в Финляндии. //Сельскохозяйственные вести. – 2002. – 4(51).стр. 5-7
45. Шагайда Н., Узун В.Я., Устюкова В.В. Подходы к разработке концепции совершенствования государственной земельной политики в России (земли сельскохозяйственного назначения) <http://ecgi.ssrn.com/delivery.php?ID=002111069022102065103068082001116113121004004003091007005003117029093089075114027004102018053062028038116093110009029097103121102078006038028109000115011113107107107088044042006115096000016078112025086101&EXT=pdf>
46. Шутьков А.А. Повысить уровень продовольственной безопасности. – Экономика сельского хозяйства России, 2008, №4, с.31
47. http://www.abh.ru/index.php?page=static_page&DocID=95
48. <http://www.befl.ru/upload/iblock/483/483810b362f214326ff5f343d7d663ce.pdf>
49. <http://www.business-gazeta.ru/article/85839/>
50. <http://www.tysonfoods.com/Our-Story/Farmers.aspx>
51. Rural Transition in Azerbaijan, by Zvi Lerman and Devid Sedik, Lexington Books, USA, 2010.FAO