

ББК 65.9(2)-1

УДК 338.92

Ф 152

Ф 152 **Фадеева О.П. Сельские сообщества и хозяйственные уклады: от выживания к развитию** / под ред. З.И. Калугиной. – Новосибирск : ИЭОПП СО РАН, 2015. – 264 с.

ISBN 978-5-89665-289-2

Научный редактор: д.с.н., профессор З.И. Калугина

В монографии представлены результаты многолетних эмпирических исследований в разных регионах России, обобщённых в виде авторской концепции формирования и трансформации сельских хозяйственных укладов. Особый акцент сделан на роли последних в самоорганизации сельских сообществ в период постсоветских аграрных реформ. Исследуются процессы разрушения старых и появления новых форм организации хозяйственной жизни, обеспечивающих устойчивость локальных сельских сообществ в условиях разнообразных внешних вызовов. Рассмотрен генезис подходов к пониманию механизмов устойчивого сельского развития. Формулируются принципы государственной аграрной политики, дифференцированной с учётом особенностей многоукладных хозяйственных систем.

Книга рассчитана на широкий круг читателей: социологов, экономистов, историков, учёных-аграрников, специалистов-практиков, студентов и аспирантов, специализирующихся в области сельской социологии, а также всех тех, кому небезразличны прошлое, настоящее и будущее российской деревни.

ISBN 978-5-89665-289-2

© ИЭОПП СО РАН, 2015 г.

© Фадеева О.П., 2015 г.

Глава 2. АГРАРНЫЕ РЕФОРМЫ И МНОГОУКЛАДНОСТЬ СЕЛЬСКОЙ ЭКОНОМИКИ В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ

2.1. Аграрная экономика России: от выживания к развитию

Реформы, начавшиеся в 1990-е годы, предусматривали радикальные преобразования в аграрном секторе страны. Главная идея этих реформ – демонтаж совхозно-колхозной системы и переход к рыночным отношениям в этой сфере. Преобразования предполагали реорганизацию (акционирование) бывших колхозов и совхозов, проведение приватизации земли и, в конечном счете, – быстрое развитие частного сектора аграрной экономики на основе повышения хозяйственной активности и инициативы сельского населения. Все эти преобразования, по замыслу реформаторов, предусматривали расширение экономических свобод. На практике это означало предоставление возможности выбора новых форм хозяйствования, соответствующих потребностям и возможностям трудовых коллективов. Эта возможность была дополнена правом выхода работников из состава коллективных хозяйств, в том числе и для организации собственного дела, без согласия администрации и коллектива. Каждый работник наделялся имущественным и земельным паем (долей) в собственности приватизируемых предприятий. Право на земельный пай получили и ряд других категорий сельского населения (работники социальной сферы села, пенсионеры, учащаяся молодежь и др.). Это обеспечивало большинству жителей села определённый стартовый капитал для организации собственного дела.

В ходе реформы произошла институционализация новых форм хозяйствования, что обеспечило формирование многоукладной аграрной экономики. Эти меры должны были способствовать зарождению свободной конкуренции товаропроизводителей на аграрном рынке. Разнообразие форм хозяйствования позволяло использовать преимущества как крупного, так и мелкого производства, сочетая возможности масштабного сельскохозяйственного производства с инициативой граждан. Радикальное

изменение отношений собственности должно было обеспечить перераспределение земли и прочих производственных ресурсов в руки эффективного собственника и создать предпосылки для становления частного сектора аграрной экономики и развития производственных и социально-бытовых услуг.

Реформы начала 1990-х годов инициировали процесс развития многообразных форм хозяйствования на земле. Была заложена правовая база для дальнейших преобразований. В последующие годы совершенствование законодательства было в основном направлено на решение проблем, связанных с отношениями собственности, в первую очередь земельной, совершенствованием норм, регулирующих деятельность фермерских и личных подсобных хозяйств и стимулирующих развитие сельской потребительской кооперации.

По мнению многих специалистов [Калугина, 2001; Нефёдова, 2003; Пациорковский, 2003], которое мы разделяем, преобразования, начавшиеся под лозунгами «деколлективизации» и отмены монополии государственной собственности на землю, замены колхозов и совхозов на высокопродуктивные частные хозяйства, ухода государства из сферы регулирования АПК, не только не дали ожидаемого эффекта, но и привели отрасль к системному кризису, последствия которого в полной мере не удалось преодолеть и до настоящего времени.

Далее охарактеризуем наиболее существенные процессы в российском аграрном секторе, наблюдавшиеся в течение последних 15–20 лет, и попытаемся оценить их реальные последствия.

1. Ближайшим результатом стал существенный спад производства основных видов сельскохозяйственной продукции. Так, за первые восемь лет реформ валовой сбор зерна (в весе после доработки) снижался с нарастающим темпом и совершил за десять лет двукратное падение – с 116,7 млн т в 1990 г. до 106,9 млн т в 1992 г., а затем до 65,4 млн т в 2000 г. При этом амплитуда колебаний была существенной – низшая точка падения пришлась на 1998 г., когда производство сократилось до 47,8 млн т. Наступление нового тысячелетия совпало с переломом негативной тенденции – и в период с 2001 по 2006 г. объёмы зернового производства стабилизировались в пределах 78–87 млн т в год. В 2007 г. производство зерна (в весе после

доработки) составило 81,5 млн т, а в 2008 г. зернопроизводителям России наконец-то удалось превзойти показатели валового сбора начала 1990-х годов и собрать рекордный урожай в 108,2 млн т зерна [Россия в цифрах, 2009, с. 245].

Если в конце 2000-х годов аграрная сфера казалась «островком стабильности» (в 2009 г. на фоне 7–8% падения ВВП страны рост этой отрасли составил 1,4%), то климатические эксцессы 2010 г. (речь идёт о засухе, которая затронула значительную часть регионов европейской части России) поставили это относительное благополучие под сомнение. Объёмы сельскохозяйственного производства за год сократились почти на 12%, валовой сбор зерна оказался на 37% ниже уровня предыдущего года (и составил порядка 60 млн т), на треть снизилось производство картофеля и на 10% – овощей¹. В 2011 и 2013 гг. результаты российских аграриев вновь приблизились к взятым ранее рубежам – производство зерновых и зернобобовых культур превзошло показатели 90 млн т (94,2 млн т и 92,4 млн т соответственно), но картину немного подпортил 2012 г., когда из-за засухи уже в восточных регионах России зерновое производство опустилось до 70,9 млн т². Это свидетельствует о том, что высокая зависимость отрасли от погодных аномалий сохраняется, что в немалой степени обусловлено технологическим отставанием основной массы производителей.

Обращают на себя внимание также изменения в структуре выращиваемых в России зерновых культур, в частности, увеличение доли пшеницы в валовом сборе зерновых. Если в 1990 г. в объёмах производства зерна и бобовых культур она составляла 43%, то в 1996–1997 гг. этот показатель увеличился до 50%. В последующие годы пшеница окончательно превратилась в доминирующую культуру, оставаясь на уровне 55–60%. По сути, посе́вы пшеницы вытеснили посе́вы ржи, доля которой упала с 14

¹ Продукция сельского хозяйства в 2010 г. (предварительные данные). – М. : Росстат. URL: <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/enterprise/economy> (дата обращения 25.02.2011).

² Здесь и далее приведены данные и сделаны расчёты на основании показателей таблицы «Валовые сборы сельскохозяйственных культур в Российской Федерации» / Сельское хозяйство и балансы продовольственных ресурсов. – М. : Росстат. URL: www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/economy/# (дата обращения 24.03.2014).

до 3–4%. В то же время за прошедшие 20 с лишним лет в России почти в 5 раз увеличилось производство кукурузы (с 2,5 млн т в 1990 г. до 11,6 млн т в 2013 г.), и в 3 раза возрос сбор семян подсолнечника (с 3,4 и до 10,6 млн т за соответствующий период), в том числе благодаря серьёзному росту их урожайности в 2000-е годы. Тем самым было частично восполнено «выпавшее» в результате распада СССР производство этих культур, на котором в советские годы в большей мере специализировалась Украина.

2. Особенно критическое положение сложилось в животноводстве. С начала 1990-х годов поголовье крупного рогатого скота (КРС) в хозяйствах всех категорий уменьшилось в 2,6 раза – с 52,2 млн голов в 1992 г. до 20 млн голов в 2010 г. (и оставалось примерно на этом уровне до 2013 г. включительно). Поголовье свиней к 2008 г. по сравнению с 1992 г. сократилось в 2 раза (с 31,5 до 16,2 млн голов соответственно). Но уже в 2008 г. наметился перелом тенденции: количество откармливаемых свиней начало расти и к 2013 г. достигло 19 млн голов – в первую очередь за счёт подъёма свиноводства в сельскохозяйственных организациях, которые все 1990-е годы массово избавлялись от животноводства, показатели которого к середине 2000-х годов достигли нижней точки падения¹. Подобной тенденции в отношении восстановления молочного стада и в целом поголовья КРС статистика не зафиксировала.

Спонтанной реакцией на падение производства в сегменте сельхозпредприятий стал стремительный рост поголовья сельскохозяйственных животных в личных подсобных хозяйствах в начале 1990-х годов, который, впрочем, не смог компенсировать общего снижения производства, составившего в годовом исчислении за 16 пореформенных лет более 2 млн т мяса скота и птицы (8,3 и 6,1 млн т было произведено в 1992 г. и 2008 г.), 14,8 млн т молока (47,2 и 32,4 млн т соответственно), 5,1 млрд шт. яиц (42,9 и 37,8 млрд шт. соответственно). К середине 2000-х годов потенциал роста крестьянских подворий был исчерпан. Если в 1991, 1992 и в 1993 гг. сельские жители ежегодно увеличивали поголо-

¹ К 2007 г. в сельхозпредприятиях КРС в целом убавилось более почти в 4,5 раза, в том числе коров – в 3,8 раза, количество свиней сократилось в 3,2 раза, овец и коз – в 10,6 раз [Российский статистический ежегодник, 2008, с. 444].

вые на своих подворьях, то затем этот рост временно прекратился. Вслед за сбросом поголовья в сельхозпредприятиях в течение 1997–2000 гг. в семейных хозяйствах, в связи с ухудшением условий доступа к технической и кормовой базе, сократилось количество скота до уровня предреформенного 1991 г. Затем владельцы ЛПХ постепенно адаптировались к ситуации и рост «домашнего поголовья» возобновился вплоть до 2003–2004 гг. Именно с этого момента в ЛПХ началось заметное сокращение стада домашних животных: КРС – на 200–500 тыс. голов в год (с временной стабилизацией в 2005–2006 гг.), свиней – на 300–600 тыс. голов¹.

Роль драйвера роста животноводческой отрасли окончательно перешла к сельскохозяйственным организациям, часть из которых к этому времени благодаря селекции стада и переходу на новые технологии заметно повысили показатели продуктивности, что повлияло и на средние показатели по отрасли. Так, годовые надои молока в расчёте на одну фуражную корову в 2013 г. по сравнению с 1992 г. возросли в 1,8 раза – с 2574 до 4519 кг², что можно считать признаком окончательного преодоления экстенсивной советской модели развития сельского хозяйства.

3. Отрицательная динамика производства мяса и молока в 1990-е и в начале 2000-х годов предопределила формирование устойчивой зависимости России от импорта продовольствия. Если в 1960–1990 гг. СССР импортировал концентрированные корма и фуражное зерно, то при переходе к рыночной экономике Россия превратилась в экспортёра зерна и перешла к закупкам животноводческой продукции за рубежом [Узун, 2013, с. 27].

Рост доли импортного мяса и мясопродуктов в потреблении россиян продолжался в течение первой половины 1990-х годов (с 15% в 1991 г. до 28% в 1995–1996 гг.). На протяжении целого десятилетия – с 1997 по 2008 г. – этот показатель держался на мак-

¹ Поголовье сельскохозяйственных животных в Российской Федерации / Сельское хозяйство и балансы продовольственных ресурсов. – М.: Росстат. URL: www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/economy/# (дата обращения 30.05.2014).

² Продуктивность скота и птицы в Российской Федерации по категориям хозяйств / Сельское хозяйство и балансы продовольственных ресурсов. – М.: Росстат. URL: www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/ross-tat/ru/statistics/enterprise/economy/# (дата обращения 11.06.2014).

симальном уровне – в 32–40%. Затем, по мере улучшения дел у отечественных производителей, «мясная» зависимость стала ослабевать, и доля импорта сократилась с 31% в 2009 г. до 23% в 2013 г.¹ По молоку и молочным продуктам уровень зависимости был заметно ниже, чем по мясным продуктам, – доля импорта составляла 13–15% в 1992–2002 гг. Однако с 2003 г. доля импортных продуктов этой категории стала неуклонно расти, выйдя на уровень 23–26% в 2011–2013 гг.² Таким образом, и на рубеже 2014 г. продовольственная безопасность России не была обеспечена в полной мере в части животноводческой продукции, а около четверти всего потребления приходилась на импортные продукты.

4. Либерализация цен и внешней торговли в 1990-х годах способствовала тому, что цены на ресурсы для сельскохозяйственного производства росли быстрее, чем на его продукцию. В СССР директивно устанавливаемые «закупочные» (для колхозов) и «заготовительные» (для совхозов) цены на сельскохозяйственную продукцию были одним из важнейших элементов экономической системы. Государство весьма щедро дотировало производителей, чтобы обеспечить ценовую доступность продовольствия для населения. Однако такая практика не создавала у производителей стимулов к снижению издержек и обуславливала низкую эффективность всего аграрного сектора. В результате рыночных реформ соотношение цен стало меняться не в пользу аграрной сферы. Отрасль стала стремительно терять добавленную стоимость вследствие одновременного относительного удорожания ресурсов для сельского хозяйства и удешевления его конечной продукции, в том числе и по причине низкого платёжеспособного спроса со стороны главного потребителя этой продукции – населения, высокой дебиторской задолженности сельхозпредприятий из-за массовых неплатежей предприятий пищевой и перерабатывающей промышленности за поставленное сырьё. Это привело

¹ Рассчитано по: Ресурсы и использование мяса и мясопродуктов по Российской Федерации / Сельское хозяйство и балансы продовольственных ресурсов. – М.: Росстат. URL: www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/ross-tat/ru/statistics/enterprise/economy/# (дата обращения 03.06.2014).

² Рассчитано по: Ресурсы и использование молока и молокопродуктов по Российской Федерации / Сельское хозяйство и балансы продовольственных ресурсов. – М.: Росстат. URL: www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/ross-tat/ru/statistics/enterprise/economy/# (дата обращения 03.06.2014).

к сжатию оборотного капитала сельского хозяйства, которое не могло быть в полном объёме компенсировано внешним финансированием. Для многих хозяйств кредиты для пополнения оборотных средств стали недоступны в силу накопленных долгов и «замораживания» расчётных счетов. Хроническая нехватка денежных средств для осуществления хозяйственной деятельности зачастую приводила предприятия к банкротству. Хозяйства, «не обеспеченные оборотными средствами и не имеющие доступа к кредитам, теряют трудовые ресурсы, но продолжают сохранять землю и материальные ресурсы, что ведёт к дальнейшему ухудшению их финансового состояния» [Узун, 2004, с. 7].

Острейший дефицит наличности, который испытывали большинство сельхозпредприятий в течение 1990-х годов, заставлял их соглашаться на невыгодные бартерные схемы приобретения нужных для проведения полевых работ ресурсов (прежде всего, горюче-смазочных материалов и запчастей), стал поводом для массовых невыплат зарплаты и перехода к натуральным формам оплаты. Ради получения «живых денег» в хозяйствах были вынуждены регулярно забивать скот, никоим образом не соотнобясь с производственными нуждами, что в значительной степени подорвало потенциал российского животноводства.

Постоянный дефицит оборотных средств и средств для инвестирования с неизбежностью вызвал общее снижение уровня используемых агротехнологий, уменьшение плодородия почв и продуктивности возделывания земли¹. По оценкам специалистов, даже относительно благополучные хозяйства все эти годы испытывали недостаток средств для полноценного осуществления всего комплекса агротехнических работ. Для сокращения затрат земледельцы в массовом порядке были вынуждены нарушать требования научно обоснованных технологий. По результатам

¹ На всём протяжении 1990-х годов показатели урожайности зерновых и зернобобовых культур оставались крайне низкими (в среднем по стране на уровне 13–18 ц/га). Только в конце 2000-х годов, когда из обработки выпали 94 млн га (43%) сельскохозяйственных земель, в том числе низкопродуктивных [Узун, 2013, с. 17], произошла частичная технико-технологическая модернизация производства, наметилась позитивная динамика. С 2008 по 2013 г. (кроме «аномальных» 2010 и 2012 гг.) урожайность зерновых и зернобобовых культур закрепилась на уровне 22–24 ц/га, а в некоторых хозяйствах и регионах устойчивыми стали урожаи в 40–50 ц/га.

Всероссийской сельскохозяйственной переписи, в 2006 г. только на 13,6% площадей сельхозугодий сельскохозяйственных организаций были внесены минеральные удобрения и 1,3% – органические [Предварительные итоги..., 2007, с. 9]. В 2013 г. на 1 га посевной площади было внесено минеральных удобрений в 2,3 раза меньше, чем в 1990 г. (38 и 88 кг соответственно¹), и в 3 раза меньше – органических (1,1 и 3,5 кг²).

5. Глобальной и до сих пор неустранённой проблемой отечественного АПК стал диспаритет цен на продукцию сельского хозяйства, с одной стороны, и тарифов на энергоносители, продукцию машиностроения и других отраслей, с другой стороны. По словам бывшего министра сельского хозяйства А. Гордеева, «в 1992–2004 годах рост цен на промышленную продукцию и услуги опережал рост цен на сельскохозяйственную продукцию в 3,6 раза. Потери сельского хозяйства от диспаритета цен в 2004 г. оцениваются в 26 млрд рублей. В том числе только от роста цен на горюче-смазочные материалы – около 6,0 млрд рублей» [Гордеев, 2005]. В силу этих и ряда других причин статистика на протяжении всех пореформенных лет фиксировала высокую долю убыточных сельскохозяйственных организаций. Можно сказать, что аграрная отрасль находилась в перманентном финансовом кризисе. Если в 1990 г. только 3% предприятий закончили год с отрицательным финансовым результатом, то уже в 1995 г. доля таких предприятий возросла до 57% и оставалась достаточно высокой и в следующем десятилетии: 51% – в 2000 г., 46% – в 2001 г., 55% – в 2002 г., 49% – в 2003; 35% – в 2004 г., 40% – в 2005 г., 32% – в 2006 г., 22% – в 2007 г. [Российский статистический ежегодник, 2008, с. 444]. В 2009–2010 гг. после процедур финансового оздоровления, закончившихся массовым банкротством сельхозпредприятий, удельный вес убыточных организаций

¹ Внесение минеральных удобрений под посевы в сельскохозяйственных организациях по Российской Федерации / Сельское хозяйство и балансы продовольственных ресурсов. – М.: Росстат. URL: www.gks.ru/wps/wcm/connect/rossstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/economy/# (дата обращения 06.03.2014).

² Внесение органических удобрений под посевы в сельскохозяйственных организациях по Российской Федерации/ Сельское хозяйство и балансы продовольственных ресурсов. – М.: Росстат. URL: www.gks.ru/wps/wcm/connect/rossstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/economy/# (дата обращения 06.03.2014).

сельского хозяйства и охоты составил 27–28% [Сельское хозяйство..., 2011, с. 46], в 2011–2013 гг. он снизился до 22%¹.

Финансовые результаты предприятий, работающих в сельском хозяйстве, крайне неустойчивы и колеблются из года в год под влиянием закупочных цен на продовольственных рынках, прежде всего – зерновом и молочном. Специалисты подчёркивают, что реальная доля рентабельных сельхозпредприятий могла быть гораздо ниже по сравнению с приведёнными данными [Фомин, Ханин, 2004, с. 272–282]. Если бы зарплата в сельском хозяйстве поднялась до среднероссийского уровня, а амортизационные отчисления осуществлялись бы в полном объёме, тогда работать с прибылью смогли бы лишь немногие хозяйства.

Важно отметить, что производители сельхозпродукции не в состоянии диктовать переработчикам свои цены и вынуждены соглашаться со сложившимся перекосом в распределении прибыли между сельхозпредприятиями, перерабатывающими и торговыми предприятиями. Так, согласно расчётам В. Смирнова, при розничной реализации цельного пастеризованного молока в 2003 г. наибольшую прибыль на 1 руб. затрат получала торговля (51 коп.), далее следовала переработка – 18 коп. на 1 руб., а сельхозпроизводители довольствовались рентабельностью всего лишь в 7% [Смирнов, 2006, с. 19–20].

Вплоть до 2006 г. в качестве мер прямой поддержки сельхозпроизводителей государство использовало субсидии для приобретения горюче-смазочных материалов, семян, техники. По оценке В. Узуна, эта система ограничивала доступ большинства сельхозорганизаций и крестьянских (фермерских) хозяйств к централизованным (федеральным) выплатам, а хозяйства населения вообще были исключены из числа тех, кто мог бы рассчитывать на поддержку государства. При этом, как отмечает автор, эти государственные субсидии не оказывали существенного влияния на эффективность сельскохозяйственного производства в России [Узун, 2004, с. 6]. Подобная государственная поддержка произво-

¹ Число прибыльных организаций и сумма полученной прибыли / Основные показатели сельского хозяйства в России в 2013 году. – М.: Росстат, 2014. – С. 33. Электронная версия. Доступ через: www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc/1140096652250 (дата обращения 06.05.2014).

дителей зерна являлась неэффективной и недостаточной. Она носила скорее социальный, а не экономический характер, так как действовал патерналистский принцип оказания помощи преимущественно слабым хозяйствам. При этом для территорий с худшими природными условиями, например, в сибирских регионах уровень поддержки мог достигать 70% от объёма выручки продукции. Оказание адекватной и действенной поддержки производителей было затруднено и в силу отсутствия у государственных органов точных данных об объёмах производства и структуре активов предприятий АПК, так как инвентаризация основных средств в аграрном секторе не проводилась с советских времен. Для решения этой и других проблем в июле 2006 г. была организована Всероссийская сельскохозяйственная перепись.

6. Для преодоления «провалов рынка» на местах – обеспечения условий ведения хозяйства сельхозпредприятиями и поддержания доступных для населения цен на продукты первой необходимости, прежде всего на хлеб, – с середины 1990-х годов в России стали формироваться региональные продовольственные резервы. При областных и краевых администрациях были созданы структуры (Продовольственные корпорации, фонды и пр.), специализированные на практике товарного кредитования сельхозпроизводителей. Весной эти псевдорыночные структуры заключали соглашения с хозяйствами о поставках горюче-смазочных материалов, химикатов, посевного материала, запасных частей в обмен на будущий урожай. Однако тарифы на эти товары были значительно завышены в сравнении с ценами свободного рынка. Как свидетельствуют материалы наших обследований, пропорции обмена горючего на зерно могли не раз меняться в течение сезона и, как правило, не в пользу сельхозпроизводителей. Поэтому среди желающих получать товарные кредиты преобладали наиболее проблемные в финансовом отношении хозяйства, не имеющие иных способов получения средств для проведения сезонных работ.

Раздача товарных кредитов заведомо неплатежеспособным предприятиям породила ситуацию массового невозврата заёмных средств, что ставило власти перед необходимостью выбора: либо списывать сельхозпроизводителям долги, либо искать неординарные меры воздействия на должников, которые, в конечном

счёте, были сведены к отказу им в кредитовании на следующий сезон. Например, в Новосибирской области на декабрь 2005 г. за сельскохозяйственными организациями числилось 1,5 млрд руб. невозвратных средств, а среди хозяйств-должников значились уже несуществующие организации.

Для того чтобы преодолеть кризис неплатёжеспособности сельхозпредприятий, правительство предприняло несколько попыток их финансового оздоровления. Но уже в 2004 г. министр сельского хозяйства признался, что «многие хозяйства после получения права на реструктуризацию задолженности не смогли обеспечить погашение долгов», поскольку не смогли производить текущие расчёты с бюджетом. На этот момент всего 10% российских предприятий АПК не нуждались в финансовом оздоровлении. Еще 38% хозяйств не смогли воспользоваться соответствующими программами по причине полного упадка – и единственным выходом для них могло стать только банкротство. При этом министр подчеркнул, что оздоравливающий эффект банкротство могло оказать лишь в тех достаточно редких случаях, когда кредиторы хотели не только получить назад свои деньги, но и сохранить хозяйствующий субъект, чтобы стать его собственниками [Арсюхин, 2004]. На ошибочность позиции Правительства в деле финансового оздоровления предприятий, «лежащих на боку», не раз указывала известный исследователь аграрных проблем Е. Серова. По её мнению, для преодоления финансового кризиса надо было повышать эффективность аграрного сектора в целом, а не бороться за жизнеспособность каждого сельхозпредприятия: «Любая программа финансового оздоровления – это попытка спасти треть абсолютно нерентабельных и неэффективных производителей. Когда мы их спасаем, мы опускаем рентабельность всего сектора в среднем... Если бы мы начали заниматься расширением рынка, выводили товары на экспорт, платёжеспособный спрос населения в стране увеличивался бы, то мы бы поднимали рентабельность всех, а часть убыточных предприятий просто закрылась бы» [Серова, 2005].

Отказ государства от создания условий для повышения инвестиционной привлекательности аграрного сектора в целом и неудачные попытки сохранить как можно большее число сельхозпредприятий, невзирая на эффективность их деятельности, смог-

ли лишь отсрочить неизбежную ликвидацию хронически убыточных предприятий. По данным Всероссийской сельскохозяйственной переписи, к 2006 г. из 27806 крупных и средних сельскохозяйственных организаций 26,1% уже прекратили сельскохозяйственную деятельность и ещё 4,4% её приостановили в 2005 г. или 2006 г. При этом наибольшее число банкротств пришлось на 2000-е годы – перестали работать 23,3% коллективных хозяйств [Число сельскохозяйственных организаций..., 2007]. Отказ государства от поддержки неплатёжеспособных предприятий как смена курса аграрной государственной политики в середине 2000-х годов способствовал усилению факторов географической и природно-климатической дифференциации российских сельских территорий. При уменьшении дотаций и поддержки заведомо убыточных хозяйств усилилась концентрация производства в районах с более благоприятными условиями ведения сельского хозяйства (Краснодарский и Ставропольский края, Ростовская и Белгородская области и др.). Возрос разрыв в уровне хозяйственного освоения пригородных и периферийных зон, что ускорило процессы вывода земли из сельскохозяйственного оборота в отдалённых районах и сопутствующую им депопуляцию [Нефёдова, 2008; Трейвиш, 2009, с. 186-196].

7. Как следствие финансовых затруднений сельскохозяйственных организаций и ограниченного доступа к заёмным средствам их инвестиционная активность вплоть до середины 2000-х годов оставалась на крайне низком уровне. Удельный вес отрасли в общероссийском объёме инвестиций в основной капитал составил в 2004 г. всего 2,9%, в 2006 г. этот показатель поднялся до 4,6% и достиг своего максимального значения в 4,8% в 2007 г., в 2010–2013 гг. он вновь опустился до уровня 3%. Из-за недостаточности инвестиций на протяжении 15 лет (с 1991 по 2005 г.) практически не осуществлялась замена изношенной техники и оборудования, что предопределило значительное снижение уровня технической оснащённости сельского хозяйства. Износ основных видов техники достиг критического уровня – 65–70% [Гордеев, 2005]. Постепенное выветывание сельскохозяйственной техники, произведённой в советский период, без её адекватной замены серьёзно подорвало технический потенциал предприятий отрасли и стало угрожать их жизнедеятельности. Если в 1992 г. обеспе-

ченность сельхозорганизаций тракторами составляла 10,8 тракторов на 1000 га пашни, то в 2008 г. этот показатель упал в 2,25 раза – до 4,8 тракторов на 1000 га пашни, к 2013 г. сократился до 4 тракторов. Соответственно, площадь пашни на один трактор возросла: с 92 га в 1992 г. до 210 га в 2008 г. и до 274 га в 2013 г. Обеспеченность зерноуборочными комбайнами на 1000 га посевов в 1992 г. находилась на уровне 6,2 комбайна и упала до 3,2 комбайнов в 2008 г., что предопределило двукратное повышение нагрузки, приходящейся на 1 комбайн, – с 160 га до 317 га посевов [Россия в цифрах, 2009, с.242]. В 2013 г. в среднем на 1 комбайн уже приходилось 399 га посевов¹. Цифры последних 5–7 лет отражают разнонаправленные процессы, в том числе то, что успешные сельхозпредприятия и фермерские хозяйства смогли провести техническое перевооружение, сделав свой выбор в пользу энергонасыщенных и высокопроизводительных машин и оборудования. Рынок заставил сельхозпроизводителей отказаться от сверхрасточительной советской модели планового снабжения техникой колхозов и совхозов, которая не стимулировала их к эффективному использованию уже имеющихся средств производства.

Низкий платёжеспособный спрос со стороны отечественных потребителей в 1990-х годах привёл к упадку всей отрасли российского сельхозмашиностроения, что вызвало не только недогрузку производственных мощностей на предприятиях-гигантах, но и снижение их конкурентоспособности в связи с нехваткой средств на модернизацию производства и разработку новых моделей. Если в 1990 г. в СССР было произведено 214 тыс. тракторов и 65 тыс. зерноуборочных комбайнов, то в 2006 г. российские машиностроители смогли произвести всего 12 тыс. тракторов и 6860 комбайнов. При этом в том же году поставки тракторов из Беларуси составили почти 24 тыс. шт., т.е. в два раза больше объёмов собственного производства. Временная отмена с 1 июля 2007 г. таможенных пошлин на ввоз новых импортных зерноуборочных и самоходных силосоуборочных комбайнов, а

¹ Обеспеченность сельскохозяйственных организаций тракторами и комбайнами по Российской Федерации / Сельское хозяйство и балансы продовольственных ресурсов. – М.: Росстат. URL: www.gks.ru/wps/wcm/connect/ross-tat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/economy/# (дата обращения 14.04.2014).

также удешевление кредита и развитие лизинговых схем в рамках приоритетного национального проекта «Развитие АПК» усилили интерес российских аграрников к закупке более производительных, но и значительно более дорогих машин известных западных марок, что нанесло ещё один удар по потенциалу отечественного машиностроения [Рыбаков, 2007].

8. Несмотря на принятый в 2003 г. Федеральный Закон "Об обороте сельскохозяйственных земель", согласно которому дольщики получали возможность оформить землю в собственность, процесс юридической регистрации протекал крайне медленно из-за усложнённых бюрократических процедур и высоких цен на проведение освидетельствования и межевания земельных участков. По мнению Н. Шагайды, спецификацию (т.е. точное определение и государственную регистрацию) прав собственности на землю, без которой невозможен прозрачный оборот сельскохозяйственных земель и формирование цен на земельном рынке, затрудняют высокие транзакционные издержки, имеющие не только денежную, но и временную форму, на оформление соответствующих документов и согласования в различных инстанциях [Шагайда, 2006, с. 197–198]. В связи с этим говорить о создании в России полноценного института земельной частной собственности пока не приходится. Такая правовая неопределённость обуславливает неуверенность сельхозпроизводителей в перспективах своего бизнеса. Одним из результатов этой неопределённости стал массовый захват и передел земли с последующим её изъятием из сельскохозяйственного оборота.

Без регистрации земельной собственности и кадастровой оценки земельного участка банки не могут рассматривать землю в качестве залоговой базы, поэтому механизм земельного ипотечного кредитования сельхозпроизводителей в России продолжает буксовать. В итоге в целом по стране 80% кредитов выдаётся под залог животных, что весьма необычно с точки зрения мировой практики, признающей землю, цена которой, как правило, не подвержена девальвации, одним из самых надёжных залогов для привлечения кредитных ресурсов.

В конечном счёте, приватизация собственности в сельском хозяйстве свелась к раздаче земли и имущества колхозов и совхозов их работникам, в результате чего бывшие колхозы и совхозы,

осуществляющие аграрное производство, оказались безземельными и были вынуждены арендовать землю у своих нынешних и бывших сотрудников. Однако такая модель распределения прав собственности, способствующая её распылённости среди множества акторов, по признанию специалистов, противоречит задачам достижения экономической эффективности [Балабанова, Бедный..., 2005, с. 70].

9. Ситуация в сельхозпредприятиях, вызванная неблагоприятными внешними условиями, была отягощена не только деградацией их материально-технической базы, неопределённостью прав собственности, но и кардинальным снижением трудового потенциала и ухудшением исполнительской дисциплины. Многие годы сельское хозяйство остаётся несменяемым аутсайдером в рейтинге ставок оплаты труда среди отраслей российской экономики. Так, в 2008 г. среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций сельского хозяйства, охоты и лесного хозяйства составила всего 49% к общероссийскому уровню (8475 и 17290 руб. соответственно), а в 2010 г. её доля увеличилась до 51% (10668 и 20952 руб. соответственно) [Сельское хозяйство..., 2011, с. 47–48]. На этом же 50%-ном уровне она оставалась и в 2011–2013 гг., несмотря на то что в течение всех этих лет ежегодные темпы прироста величины оплаты труда сельскохозяйственных работников варьировались от 12 до 13%¹. При этом отмеченное двукратное отставание в оплате труда сельских тружеников от средних по экономике показателей следует признать как определённое достижение последних лет, так как на протяжении 2000–2007 гг. отношение уровня заработных плат в отрасли к среднероссийскому уровню не выходило за рамки интервала 42–45% [Рассчитано по: Россия в цифрах, 2009, с. 119].

Часть сельхозпредприятий до сих пор не могут преодолеть охватившую в середине 1990-х годов всю российскую экономику болезнь длительных задержек с выплатой зарплаты, сопровож-

¹ Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций / Основные показатели сельского хозяйства в России в 2013 году. – М.: Росстат, 2014. – С. 39. Электронная версия. Доступ через: www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140096652250 (дата обращения 10.06.2014).

давшуюся переходом на натуральную оплату. При этом даже в финансово-благополучных хозяйствах труд работников не оплачивался в полной мере, а величина их зарплаты оставалась в несколько раз ниже предельного продукта труда [Узун, 2004, с. 7].

Ухудшение условий и оплаты труда не могло не сказаться на количественном и качественном составе трудовых коллективов. Все эти годы на предприятиях АПК шло непрерывное сокращение кадров. В первую очередь предприятия покидали наиболее квалифицированные и дисциплинированные работники, способные самостоятельно найти другую работу. В результате при сложившемся ещё в советский период уровне технической оснащённости «трудовых ресурсов стало недостаточно для обслуживания имеющейся у сельхозпредприятий земли и основных фондов. Дефицит труда сдерживал рост товарной продукции» [Узун, 2004, с. 7]. Однако проблема дефицитности трудовых ресурсов не носила абсолютный характер, прежде всего, в территориально-географическом разрезе. В южных регионах страны трудоизбыточность сельских поселений скорее сохранялась [Нефёдова, 2004, с. 60–75] в силу отсутствия резкого спада производства, неразвитости несельскохозяйственной деятельности, а также недостаточной мобильности населения. В регионах с менее благоприятными природно-климатическими условиями усиливались проблемы структурной безработицы и депрофессионализации работников. В целом же по стране с 1990 по 2007 г. при сокращении суммарной посевной площади сельхозорганизаций в 2,5 раза (с 112,1 до 45,1 млн га) среднегодовая численность работников уменьшилась почти в 4,5 раза – с 8,3 до 1,9 млн человек [Российский статистический ежегодник, 2008, с. 444]. Подобное сокращение занятости вряд ли можно объяснить только технической перевооружённостью хозяйств и повышением производительности труда. На наш взгляд, это в том числе обусловлено и низкой привлекательностью рабочих мест в сельском хозяйстве.

10. Другим следствием падения уровня производства и платёжеспособности коллективных хозяйств стал спонтанный рост объёмов производства на личных подворьях сельчан. В середине 1990-х годов, когда практика невыплаты зарплат работникам сельского хозяйства стала повсеместной, работа сельхозпредприятий всё же не была парализована. Они достаточно долгое

время оставались «на плаву», не имея достаточных средств для погашения внешних и внутренних долгов. В это время основной мотив трудовой занятости работников стал определяться возможностью их доступа к легальным и нелегальным каналам получения кормов, молодняка, транспортных услуг и других ресурсов для ведения ЛПХ [Никулин, 1998; Фадеева, 2003; Нефёдова, Пэллот, 2006]. С этого момента доходы сельских жителей стали напрямую зависеть от объёмов производства, специализации и товарности их подворий, доходность которых, в свою очередь, определялась долей «бесплатных» ресурсов в общей сумме расходов.

Именно благодаря такой своего рода «симбиозной» модели сосуществования крупных сельхозорганизаций и мелких семейных хозяйств сектор ЛПХ (в органах государственной статистики этот сектор получил название «хозяйства населения»), начиная с 1998 г., парадоксальным образом занял лидерские позиции в общей структуре продукции сельского хозяйства, опередив крупные и средние сельскохозяйственные предприятия по объёмам производства молока, мяса и овощей. Однако потребительская направленность и раздробленность семейных подворий, а также ликвидация существовавшей прежде централизованной системы закупки их продукции обусловили низкий уровень товарности этого сектора, что не могло не сказаться на состоянии продовольственного комплекса страны в целом. Поспешное разрушение колхозно-совхозного строя и выбранная модель приватизации имущества коллективных предприятий в экономическом плане стали шагом назад [Валигурский, 2007, с. 225; Пацюрковский, 2003; Шмаков, Нечипоренко, 2008].

Как результат неоднозначных, в отдельных случаях противоречивых и разнонаправленных аграрных реформ в России сформировалась многоукладная сельская экономика, основанная на разных способах хозяйствования, которые во многом предопределяли уровень и образ жизни занятых в ней людей и членов их семей. За годы реформ резко упала роль крупных и средних сельхозорганизаций в аграрном производстве. Если в советский период их доля в общем производстве значительно превышала долю других производителей, то начиная с 1995 г. они стали производить половину, а затем и меньше половины валовой продукции

сельского хозяйства (в денежном выражении). В итоге с начала и до середины 2000-х годов вклад этих предприятий в продовольственные ресурсы страны стабилизировался на уровне 45%. В то же время благодаря мероприятиям национального проекта «Развитие АПК» и аграрным программам региональных администраций, которые позволили части сельхозпредприятий серьёзно модернизировать технический парк и перейти на новый технологический уровень, этот сектор прибавил свой вес в структуре общей продукции сельского хозяйства (рис. 2.1).

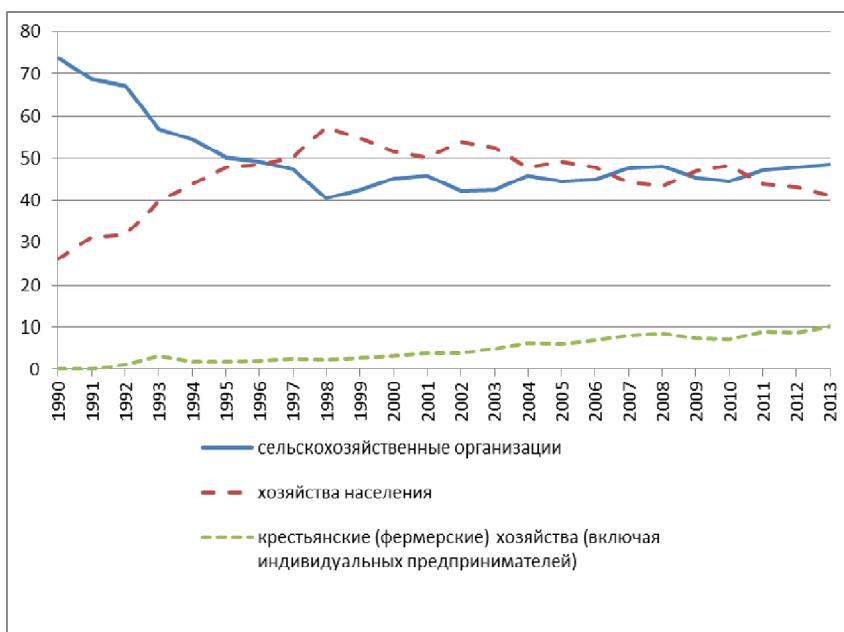


Рис. 2.1. Структура продукции сельского хозяйства по категориям хозяйств (в фактически действовавших ценах, % к итогу)*

* Источник: Структура продукции сельского хозяйства по категориям хозяйств по Российской Федерации / Сельское хозяйство и балансы продовольственных ресурсов. – М. : Росстат. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/sx/tab-sel2.htm (дата общения 19.05.2014).

Как выяснилось, парадоксальным образом площадь сельскохозяйственных угодий и пашни, обрабатываемая сельскохозяйственными организациями, хозяйствами населения и фермерскими хозяйствами, обратно пропорциональна вкладу этих хозяйствующих субъектов в общий объём производимой продукции, что, с одной стороны, связано с их специализацией, а с другой стороны, свидетельствует о разной интенсивности использования земельных ресурсов.

Так, по итогам Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 г., «в общей площади сельхозугодий доля сельскохозяйственных организаций составляла 80%, крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей – около 15%, на личные подсобные и другие индивидуальные хозяйства граждан приходилось 5% сельхозугодий» [Предварительные итоги..., 2007, с. 4].

Сегодня хозяйства населения, лидировавшие по объёмам производства на протяжении последнего десятилетия, постепенно утрачивают свои прежние позиции. При этом заметно окреп сегмент крестьянских (фермерских) хозяйств, удвоивший за этот период свои объёмные показатели. Это произошло, с одной стороны, благодаря росту специализации, а с другой стороны, укрупнению фермерских хозяйств, которые, пройдя трудный этап становления, превратились в крупные многопрофильные капиталистические предприятия. И хотя доля последних в общем числе сельхозпроизводителей пока сравнительно невелика, фермеры смогли составить достойную конкуренцию самым успешным коллективным предприятиям.

Обобщая, можно сказать, что спонтанно сложившаяся комбинация *коллективного (корпоративно-предпринимательского), семейно-предпринимательского и семейно-потребительского* укладов удержала российское сельское хозяйство от окончательного развала в эпоху скоропалительных реформ 1990-х годов, дала возможность выжить сельскому населению, а к середине 2000-х годов обеспечила условия для начала нового этапа в развитии аграрного сектора. Начавшаяся модернизация АПК позволила кардинально улучшить положение дел: увеличились объёмы производства сельскохозяйственной продукции, повысились эффективность использования ресурсов и производительность труда. Но

цена этих побед оказалась весьма высокой. Более 6 млн сельских жителей потеряли работу в сельском хозяйстве, благодаря чему возродился забытый с 1920-х годов феномен массового отходничества сельчан на заработки в города. Задействованные в производстве земли сельскохозяйственного назначения уменьшились почти наполовину, опустели села, а сельское развитие на многих территориях приобрело «очаговый» характер. В сохранившихся поселениях серьёзно упал уровень жизни – и понятие «бедность» на долгие годы приобрело устойчивую «сельскую» коннотацию.

2.2. Институциональные преобразования в аграрной сфере и формирование рынка земли

Противоречивая динамика развития аграрного сектора России в 1990-е и в начале 2000-х годов свидетельствовала о несовершенстве сложившейся в результате реформ институциональной системы и о возникновении так называемых «институциональных ловушек», которые привели к закреплению в повседневных практиках неэффективных моделей поведения и правовых норм [Алексеев, 2002; Заславская, 2004; Норт, 1997; Полтерович, 1999, с. 3–19]. В числе институциональных ловушек, возникших в ходе аграрных преобразований, З.И. Калугина называет ловушку мелкотоварности аграрного производства, которая способствовала усилению его примитивизации вместо модернизации; ловушку хронической убыточности сельскохозяйственных предприятий и ловушку низкой цены труда и бедности сельского населения [Калугина, 2006]. Десятилетие реформаторских экспериментов в аграрном секторе запомнилось не только уходом государства из сферы управления экономикой, но и активной законодательной работой по созданию новых экономических отношений. Начало 2000 годов ознаменовалось достраиванием институционального каркаса с помощью введения новых законов, определяющих статус и права разных сегментов сельской экономики (закон об обороте земель сельскохозяйственного назначения, новая редакция закона о крестьянско-фермерских хозяйствах, законы о сельской кооперации и личных подсобных хозяйствах и др.).

Необходимость преодоления институциональных ловушек, а также создание условий для инновационного развития российского сельского хозяйства были критически связаны с решением земельного вопроса. Речь шла о создании эффективных механизмов наделения землёй и контроля за её использованием, о необходимости формирования системы регистрации прав земельной собственности, способной оживить оборот земель сельскохозяйственного назначения и создать долговременные условия для устойчивой работы сельхозпроизводителей. Запуск таких механизмов предполагал, в том числе, формирование рыночных отношений, касающихся купли-продажи и аренды земли, а также повышения эффективности её использования.

Проведённая в начале 1990-х годов молниеносная процедура приватизации земли не дала ожидаемых результатов. Скорее, наоборот: вместо работающего земельного рынка возникли огромные площади «ничейной», невостребованной, неиспользуемой земли. Земельные права многих крестьян так и остались «виртуальными», существующими во многих случаях только на бумаге. В то же время значительные площади стали обрабатываться без заключения арендных договоров сельскохозяйственными предприятиями, в процессе приватизации юридически лишёнными земельной собственности. Процессы регистрации прав на землю оказались настолько сложными и затратными по времени и финансам, что даже в конце 2000-х годов не более 20–30% землевладельцев смогли юридически зафиксировать свои права, что серьёзно тормозило введение института земельной ипотеки, усиливало риски инвестиций в сельское хозяйство [Фадеева, 2009].

Аграрные реформы начала 1990-х годов были направлены на вытеснение общественного сектора частным, прежде всего, за счёт создания фермерских хозяйств, базирующихся на предпринимательской инициативе сельской семьи. Для формирования рынка земли большая часть сельскохозяйственных угодий, находившихся ранее в бессрочном пользовании колхозов и совхозов, была поделена на земельные доли. В списки обладателей этих долей были включены как работники этих предприятий, так и другие жители села – пенсионеры, работники сферы образования, здравоохранения, культуры, торговли, коммунального обслуживания и пр. Раздача прав на землю в 1992–1993 гг. проходила в

лучших традициях советской «уравниловки». В каждом регионе определялся среднерайонный размер земельной доли, исходя из площади сельхозугодий, подлежащей приватизации, и количества людей, имеющих право на земельную долю. Избыточная площадь зачислялась в районные фонды перераспределения земель, из которых на правах аренды фермеры могли получить дополнительные участки. В начале реформ фонд перераспределения земель насчитывал 22,1 млн га сельскохозяйственных угодий, а в собственность граждан и юридических лиц было передано 130 млн га. И хотя это составляло только 7,6% земельного фонда страны, площадь земли, перешедшей в частную собственность, превысила площадь пахотных земель всей Европы [Ильющонок, 2006, с. 305].

На первых порах приватизация земли проходила в авральном режиме. В 1993–1994 гг. повсеместно прошли общие собрания членов и работников бывших колхозов и совхозов, на которых составлялись списки людей, имеющих право на земельную долю. Вторая волна оформления прав предполагала выдачу документальных свидетельств на долю в общей собственности на земельные участки. Этот процесс начался в 1995 г. Но свидетельства выдавались не всем, кто числился в списках, а только тем, кто написал соответствующее заявление¹. В результате достаточно много селян, в большинстве своём престарелые люди, а также лица, поменявшие место жительства, оказались лишены документов, подтверждающих их право собственности. Это положило начало появлению значительного количества невостребованных земель, доля которых на конец 2000-х годов составляла около четверти всей земли, находящейся в общедолевой собственности².

Согласно статистическим данным, после 15 лет с начала реформ частная собственность на сельскохозяйственные угодья стала превалировать над государственной. В 2006 г. площадь сельхо-

¹ На 1 июля 1997 г. было выдано 10,7 млн свидетельств на земельные доли суммарной площадью 106,8 млн га. Всего в ходе земельной реформы ими были наделены 12 млн сельских жителей, включая пенсионеров и работников социальной сферы.

² К 2003 г. 20% земельных долей общей площадью свыше 24,6 млн га не были оформлены и не востребованы, что привело к формированию огромного массива бесхозных земель и препятствовало включению этих земель в легальный экономический оборот [Алпатов, 2005, с. 114].

зугодий составляла 191,6 млн га. Из них 67% находились в частной собственности, 33% – в государственной [Шагайда, 2008]. Однако из 128,1 млн га частных земель сельхозназначения 87% составляли земли «виртуальной» общей долевой собственности, которые не были физически выделены и могли сдаваться преимущественно в аренду – сельскохозяйственным предприятиям или фермерским хозяйствам¹. По мнению многих специалистов [Шагайда, 2008; Смирнов, 2006, с. 27; Мирошниченко, 2004], выбранный способ приватизации обусловил лишь формальное наделение крестьян землей. У земли практически не стало собственников, так как люди, получившие земельные свидетельства, не имели представления, чем они владеют, где находятся их земля и насколько она плодородна. Вместо должного землеустроительного обеспечения во многих регионах сельчанам просто выдавали свидетельства об общедолевой собственности, в которые вписывали «абстрактные» площади.

Суть общей долевой собственности состояла в том, что землёй, площадь которой может достигать до нескольких тысяч гектар, владеет группа граждан, которые каждый раз должны договариваться между собой о способах её использования (сдача в аренду, выделение доли в виде конкретного участка, продажа доли и пр.). Такое согласование мнений заведомо затягивает процесс принятия решений – и зачастую просто делает его невозможным, если не удастся собрать кворум или же получить нотариально заверенное письменное согласие от всех совладельцев, которые могут жить далеко за пределами села и даже в других странах. Многие собственники земельных долей заключили договоры об их аренде с местными сельскохозяйственными организа-

¹ В 2009 г. земельные доли граждан (включая право в общей совместной собственности) в земельном фонде страны составили 6,1% (104,3 млн га), или 78,1% земель, находящихся в частной собственности в целом по стране. В 2009–2010 гг. доля земель, принадлежащих собственникам земельных участков, составляла всего 5,5–6,5% от земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в собственности граждан. Доля земли, принадлежащих К(Ф)Х и индивидуальным предпринимателям, занимающихся сельхозпроизводством, составила 4%, ЛПХ – 1,9%. В этот же период доля общедолевой земельной собственности граждан хотя и сократилась, но составила серьёзную величину – 80 и 77,5% [Рассчитано по: Государственный (национальный) доклад..., 2010, с. 47, 49; Государственный (национальный) доклад..., 2011, с. 50].

циями, не имея при этом возможности диктовать свою волю и назначать собственные условия. Значительная часть сельчан вообще никак не распорядилась своей долей или же не получила никаких правоустанавливающих документов.

Фактическими землевладельцами по существу стали только фермерские хозяйства, которым в счёт долей глав хозяйств и членов их семей выделили реальные земельные участки с документально оформленными границами [Шагайда, 2006, с. 92]. Для ведения хозяйства некоторым фермерам не хватало собственной земли, поэтому они стали арендовать земельные доли у своих односельчан, а также брать в аренду земли муниципалитетов. Набрал нужное количество долей и заключив договор об аренде с их собственниками, фермеры обращались к тем, кто распоряжался этой землёй – как правило, к руководству местного сельхозпредприятия. И уже в процессе переговоров решалось, какие конкретные участки фермер может взять себе в обработку.

Хронологически и логически земельную реформу можно разделить на несколько последовательно осуществляемых этапов. Принимаемые законодательные акты часто противоречили друг другу – то разрешая, то запрещая те или иные сделки с землёй.

Формально частная собственность на землю была введена законом «О земельной реформе» в 1990 г., а в 1993 г. вновь принятая Конституция РФ создала правовые основы формирования земельных собственников. В период активного земельного реформирования (1990–1996 гг.) пять раз уточнялся перечень возможных сделок с земельными участками и шесть раз – сделок с земельными долями [Шагайда, 2006, с. 134]. Однако уже в 1996 г. новый Земельный кодекс, принятый Государственной Думой, запретил продажу земель [Ильющонок, 2006, с. 321], тем самым спровоцировав развитие процессов неформального, «теневое» оборота земли. В том же 1996 г. вышел Указ Президента России, предоставляющий дольщикам единоличные права на распоряжение своими долями, в том числе передачу их в качестве взноса в уставный капитал, сдачу в аренду, продажу без изменения целевого назначения другому совладельцу или арендатору, дарение и передачу в наследство. Впервые, согласно этому Указу, право на физическое выделение участка в счёт земельной доли, помимо фермеров, получили владельцы личных подсобных хозяйств.

Важным шагом к созданию полноценного института земельной собственности стал принятый в 2000 г. Федеральный закон «О государственном земельном кадастре». С его помощью был утверждён и введён в действие «Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (ЕГРП), содержащий сведения о правах, обременениях, наличии объектов недвижимости и описание границ земельного участка. Собственники земельных долей и земельных участков получили возможность зарегистрировать свои права собственности в органах государственной регистрации. Но юридические документы могли быть оформлены только на физически выделенные участки (индивидуальные или коллективные – общедолевые), чьи границы были описаны и удостоверены в установленном порядке. С этой целью участки следовало поставить на государственный кадастровый учёт – составить кадастровый план и получить кадастровый номер. Принятый в июле 2002 г. и введённый в действие в январе 2003 г. Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в очередной раз уточнил состав сделок с земельными долями и прописал процедуры выделения конкретных земельных участков. Однако, по Закону, покупателями и управляющими долей могли стать только владельцы общей собственности на участок, а также фермеры или сельхозорганизации, использующие эту землю на правах аренды. Таким образом, новые институциональные правила ограничивали число участников земельных сделок и стали очередным барьером на пути рыночного оборота земли [Шагайда, 2006, с. 135]. К тому же данный Федеральный закон (статья 18) практически уравнивал между собой разные способы удостоверения прав на земельную долю и дал основание для множественной интерпретации «законных прав»: помимо записи в ЕГРП законными основаниями прав могли выступать и Свидетельства о праве на земельные доли, выданные до 1997 г., а также – в случае их отсутствия – выписки из принятых решений органов местного самоуправления о приватизации сельскохозяйственных угодий. «В результате к сегодняшнему дню сложилась довольно противоречивая ситуация, когда владельцы паёв, даже под невыделенные в натуре и заброшенные участки на приватизированных землях сельскохозяйственного назначения бывших коллективных хозяйств, в качестве собственников полу-

чают извещения о необходимости уплаты земельного налога» [Пациорковский, 2009, с. 26]. Такая правовая неразбериха в сочетании с традиционным отечественным произволом в правоприменении, способствовала тому, что у отдельных жителей села возникало и со временем усиливалось желание избавиться от своих «прав» на землю.

Расходы на землеустройство были переложены на плечи сельского населения, что существенным образом осложнило и затормозило процессы регистрации земельной собственности¹. В 2006 г. только 13% частных земельных массивов приходилось на выделенные земельные участки, которые могли стать объектами полноценной сделки купли-продажи и аренды земли. Рыночная стоимость процедур межевания границ участка и оформления его кадастрового плана составляла от 5 до 10 тыс. руб., что соответствовало двум, а то и трём месячным заработкам в сельском хозяйстве и часто превышало кадастровую оценку стоимости самой земли [Широкалова, 2005, с. 82-91]. К тому же период хождения по инстанциям и сроки оформления документов могли в совокупности составлять от 6 месяцев и более. Далеко не все сельчане могли выезжать в районный центр и сидеть в очередях для того, чтобы попасть на приём в земельный и кадастровый комитеты, правильно оформить и сдать документы в органы регистрации. Особенно трудно было в этом отношении живущим в отдалённых селах. Всё это естественным образом отталкивало крестьян от того, чтобы самостоятельно заниматься оформлением своих земельных прав. В лучшем случае собственники земельных долей передавали свои организационно-регистрационные заботы тем, кто арендовал их землю – в первую очередь фермерам. Именно арендаторы и потенциальные покупатели земли оказались самыми заинтересованными лицами в правовом оформлении земельных отношений² и в наибольшей степени страдали от несовершенства существующей системы землепользования.

¹ Подробное описание причин и оценки издержек оформления земельной собственности см.: [Шагайда, 2010].

² Сроки завершения процесса регистрации земельной собственности и физического выделения земельных участков уже несколько раз переносились – сначала они были определены датой 28 января 2005 г., потом продлились до

Для упрощения процедур легализации земельной собственности в декабре 2010 г. был принят Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения». Согласно этому закону, для представления интересов дольщиков, земли которых составляют единый земельный участок, в регистрационном органе достаточно присутствие и подпись одного уполномоченного, выбранного на общем собрании владельцев земельных долей. Раньше же для подписания соответствующих бумаг в район (в органы Росреестра) должны были приезжать все дольщики. Это сдвинуло процесс «с мёртвой точки». Этот же закон отрегулировал процедуру перехода не востребовавшихся (в том числе «выморочных») земель в распоряжение муниципального органа (сельского совета). Для этого работникам сельской администрации надлежало официально выяснить судьбу владельцев этих долей, обратиться в суд, чтобы доказать отсутствие собственников (в том числе и их наследников), а затем либо предложить выкупить эти доли тем, кто работает на этих землях, либо юридически оформить права собственности на себя, размежевать участки и сдавать их в аренду по установленным в районе ставкам.

Федеральное земельное законодательство передало субъектам РФ право устанавливать даты начала и завершения приватизации земель сельскохозяйственного назначения, а также право разработки региональных правил выделения земельных участков. В связи с этим в разных регионах возникла серьёзная дифференциация в отношении земель, находящихся в частной и государственной собственности [Кресникова, 2008, с. 313–317]. Правила выделения земельных участков, а также средние размеры земельных долей¹ также существенно различались по регионам. Так, на

конца 2008 г., после чего вновь был введён мораторий на два года, который был продлён далее на неопределённый срок.

¹ По данным социологического опроса, проведённого в 2006 г. в 9 регионах России (N = 900) под руководством В.В. Пациорковского, региональный разброс в величине земельной доли при среднем значении в 6,9 га составлял до 2–3 раз. Так, если средний размер доли в Московской области оказался на уровне 3,8 га, в Ленинградской – 3,9, в Татарстане – 4,8, Воронежской области и Краснодарском крае – 4,9 га, то в регионах с менее востребованными землями и низкой плотностью населения (Урал, Сибирь, Дальний Восток) размер доли заметно

Кубани с целью предотвращения появления «лоскутных одеял» из небольших земельных участков была введена минимальная норма земельного участка в 300 га. Чтобы сформировать такой участок, необходимы согласованные действия 50 и более владельцев земельных долей. По мнению экспертов, это ограничение было принято в интересах крупных хозяйств и местных латифундистов [Хагуров, 2004, с. 93–94].

Отношение сельского населения к собственности на землю заметно дифференцировано во времени и по регионам. В депрессивных регионах с сокращающимся сельскохозяйственным производством собственники долей, как правило, индифферентно относятся к своим правам и не воспринимают земельную долю в качестве реального актива. В регионах, испытывающих дефицит сельхозугодий, земельные доли приобрели реальный экономический смысл, их собственники готовы вести борьбу за «земельную ренту» и выбирают для себя лучшего арендатора, способного предложить выгодные условия аренды. Но в большинстве случаев механизм конкуренции за земельные участки и доли ещё не работает в полной мере. Парадокс также состоит в том, что в России отсутствует надёжный механизм отслеживания способов использования земель в сфере сельскохозяйственного производства: «Долю используемых земель можно узнать только по результатам сельскохозяйственной переписи, последняя из которых проведена в 2006 г. (следующая намечена на 2016 г.)» [Шагайда, 2013, с. 7–8]. Получается, что только раз в 10 лет российские власти могут оценить масштабы необрабатываемых угодий и попытаться предпринять какие-то меры по управлению этими процессами, которые, впрочем, при такой системе учёта и контроля вряд ли могут серьёзно исправить положение дел. Всероссийская сельскохозяйственная перепись 2006 г. выявила огромные площади земли – 38,1 из 190 млн га, на которых не велась хозяйственная деятельность. Эти земли в основном числились за «предприятиями-призраками», которые, несмотря на прекращение хозяйственной деятельности, не были реорганизованы и не прошли процедуру банкротства. Такого рода предприятиям относилось 13,1% всех сельскохозяйственных организаций и 16,8% крестьянско-

выше: Курганская область – 9,2 га, Алтайский край – 7,6, Красноярский край – 13,2, Амурская область – 13,8 га [Пациорковский, 2009, с. 28].

фермерских хозяйств [Узун, Сарайкин, Гатаулина, 2010, с. 97]. Согласно переписи, в 2006 г. в 10 субъектах РФ доля используемых земель не превышала 50% [Шагайда, 2013, с. 8].

Важно отметить, что в результате земельных реформ основные производители сельхозпродукции – преобразованные колхозы и совхозы – выпали из списков земельных собственников. Однако парадокс ситуации заключается в том, что от этого «поражения в правах» новые хозяйствующие субъекты только выиграли. Размытость прав собственности вкупе со значительным количеством невостребованных земельных долей¹, слабый контроль за процедурой заключения и выполнения условий арендных договоров поставили рядовых землевладельцев (дольщиков) в заведомо невыгодное, зависимое положение. Во многих сёлах, за небольшим исключением, земельные доли автоматически перешли в те же самые сельхозпредприятия, к которым относились раньше². Их руководители продолжали распоряжаться землёй так, как считали нужным. В 2006 г. 87,5% (или 97,6 млн га) земель, находящихся в общедолевой собственности, обрабатывались крупными и средними сельхозпредприятиями, 5% (5,4 млн га) – арендовались фермерскими хозяйствами, 7,5% (8,3 млн га) – числились за собственниками долей и, как правило, не использовались [Шагайда, 2008].

Пользуясь своим монопольным положением в качестве крупных землепользователей, сельскохозяйственные организации сами определяли своим дольщикам условия аренды их земли и не принимали никаких возражений. В лучшем случае арендодатель одной земельной доли мог рассчитывать на получение в качестве

¹ Исследования в Саратовской области показали, что «в последние годы наблюдается выраженная тенденция к росту количества земли с неясным юридическим статусом, которую сельхозпредприятия и крупные фермерские хозяйства используют без оплаты аренды. В основном это так называемые «невостребованные доли», количество которых с начала 2000-х гг. возросло в 1,5-2 раза, достигнув в некоторых районах уровня в 30% от общего числа используемых земельных долей» [Шабанов, 2009].

² Согласно данным социологического опроса, проведённого в 2006 г. в 9 регионах России (N = 900) под руководством В.В. Папиорковского, только 1,2% опрошенных сельских жителей выделили свою землю в натуре, 75,4% – отдали свои доли в доверительное управление, 24,4% опрошенных никак не распорядились своей землёй, в том числе юридически не оформили свои права [Папиорковский, 2009, с. 27].

арендной платы продукции, производимой на предприятии. Деньгами арендную плату выплачивали в довольно редких случаях – только если собственник земли менял место жительства, перебрался в город, но в этом случае ставки арендной платы существенно понижались. Большинство сельских жителей, имеющих личные подсобные хозяйства, не возражали против натуроплаты, но считали, что предусмотренные нормативы выдачи продукции сильно занижены¹.

По мнению многих специалистов, Закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» не предусмотрел механизмов охраны и регулирования земель с целью обеспечения их плодородия, не обеспечил возможность изъятия неэффективно используемых участков у хозяйствующих субъектов, не определил правила изменения целевого назначения земель. Отсутствие прозрачных законодательных норм заставляет инвесторов, обустривающих сельские территории или же размещающих во внегородской зоне различные промышленные мощности, искать обходные пути для получения и оформления в собственность земельных участков и в сотрудничестве с представителями местных властей реализовывать многоходовые, часто «теневые» и коррупционные схемы решения земельной проблемы. Сложившаяся на сегодняшний момент система землепользования порождает неэффективное использование земельных ресурсов – и в то же время поощряет невидимый глазу земельный передел, когда в результате скупки по «бросовым» ценам или заключения долгосрочных отношений на условиях арендатора огромные земельные наделы переходят под контроль новых «латифундистов» из числа представителей местных экономических и властных элит или же крупных компаний, ранее не связанных с агробизнесом². К угрозе концентрации

¹ На функционирующих предприятиях дольщику в счёт арендной платы, как правило, в середине 2000-х годов полагалось 8–10 ц фуражного зерна или других кормов, что обеспечивало потребности весьма скромного личного подворья, состоящего примерно из одного поросенка или десятка голов птицы. Практиковалась также выдача небольшого количества мяса или же оказание услуг по распашке огорода или вывозу сена. Практически те же нормативы действовали и в последующие годы.

² Российская земля сельхозназначения стала также предметом интереса крупных зарубежных агрофирм. Несмотря на законодательный запрет продажи земли нерезидентам, приход иностранных инвесторов на земельный рынок Рос-

земли в руках одного собственника добавляются также риски потери ценных сельхозугодий из-за их бесконтрольного их вывода под застройку, в том числе из-за отсутствия региональных (районных) реестров классификации земель по плодородию [Шагайда, 2013, с. 16–20].

Как показывает практика, непроработанность законодательной базы, отсутствие реальной конкуренции на рынке земель сельскохозяйственного назначения, низкие закупочные цены на сельхозпродукцию, не позволяющие производителям получить ресурсы, достаточные для выполнения всех агротехнических нормативов, ослабляют стимулы сельхозпредприятий и фермерских хозяйств к эффективному и ответственному землепользованию. Этому не могут противостоять ни «низы» – владельцы земельных долей, ни «верхи» – властные и контролирующие структуры.

Многие специалисты высказывают серьёзное сомнение в целесообразности дальнейшего сохранения политики ограниченного участия государства в вопросах землеустройства и оборота земли сельхозназначения. Эти вопросы в настоящее время преимущественно остаются в ведении хозяйствующих субъектов и собственников земли. Государство должно не только взять на себя затраты по проведению землеустроительных работ, но и более жёстко следить за вопросами эффективного землепользования, создавать условия для перераспределения земли от безответственного к ответственному пользователю [Мирошниченко, 2004]. На нынешнем этапе рано говорить о формировании в России полноценного рынка земли¹. Скорее, активно формируется рынок

сии стал возможен благодаря широкому распространению агропредприятий, образованных с участием иностранного капитала. О процессах концентрации земельной собственности у небольшой группы холдинговых компаний см.: [Виссер, 2010, с. 420–424].

¹ Темп формирования рынка земли серьёзно различается по регионам. В тех местах, где ценность земли наиболее высока, местные власти, как правило, затрудняют процедуры регистрации земельных прав и оформления сделок купли-продажи земли. Там, где подобного земельного ажиотажа не наблюдается, исследователи фиксируют ежегодное увеличение земельного оборота. Так, в Саратовской области земельные участки сельскохозяйственного назначения продаются практически во всех природно-климатических зонах – «в течение года 5–7% земельных паёв меняют собственника. Стоимость продаваемого земельного пая приблизительно в 10 раз превышает стоимостную оценку годовой

земельной аренды – именно в борьбе за арендодателя сегодня развёртывается реальная конкуренция между хозяйствующими субъектами, представляющими разные хозяйственные уклады. Подробнее об этом речь пойдёт в следующих главах.

Институциональные преобразования, связанные с земельными отношениями, стали одним из важнейших факторов становления и трансформации двух выделенных нами корпоративных укладов. Затянутость и непоследовательность земельной реформы обеспечила живучесть «корпоративно-патерналистского» уклада и в немалой степени способствовала выживанию сельских сообществ в условиях перманентного экономического кризиса. Развитие «корпоративно-предпринимательского уклада», в свою очередь, усилило необходимость юридического оформления прав земельной собственности и наведения порядка в земельной сфере.

2.3. Контуры новой аграрной политики

В начале 2000-х годов российским властям пришлось пересмотреть первоначальный замысел аграрных реформ, в соответствии с которым лидирующая роль отводилась фермерским хозяйствам. Реальный вектор развития заметно отклонился от этой модели – и в результате в селе возник своеобразный многоукладный гибрид, в рамках которого представители разных укладов вступали в частичную кооперацию друг с другом, частично конкурировали и конфликтовали между собой, но при этом выполняли взаимодополняющие и компенсаторные по отношению друг к другу функции. Риторика государственных деятелей по отношению к сельскому хозяйству со временем стала включать призывы создания равных возможностей и условий для функционирования различных по своей природе экономических агентов – сельхозпредприятий, крестьянско-фермерских хозяйств и хозяйств населения.

арендной платы за него, которая повсеместно выплачивается продукцией предприятия и услугами, связанными с организацией приусадебного сельхозпроизводства» [Шабанов, 2009].

Постепенно приходило понимание, в том числе и в высших эшелонах власти, что для преодоления хронических кризисных явлений в аграрном секторе необходимы разработка и воплощение внятной аграрной политики, основанной на усилении регулирующих функций государства в целях проведения ускоренной модернизации отрасли. Исходя из этого были обозначены контуры новой стратегии развития сельского хозяйства. Она подразумевала формирование условий для технического перевооружения сельского хозяйства за счёт предоставления льгот товаропроизводителям для приобретения техники, оборудования, внедрения новых технологий и привлечения инвестиций в развитие социальной сферы села. Другим важным элементом стратегии стала выработка механизмов стабилизации внутренних рынков страны и более выраженная поддержка интересов отечественных производителей. После «организованного хаоса» 1990-х годов власти на всех уровнях осознали необходимость более активного участия государства в регулировании продовольственных рынков и обеспечении продовольственной безопасности страны.

Одним из шагов в этом направлении стала отработка механизма государственных закупочных и товарных интервенций на рынке зерна. Его суть состояла в том, что осенью государство приобретало излишки зерна на рынке, поддерживая относительно высокий уровень цен, а в дальнейшем продавало его, исходя из рыночной конъюнктуры, чтобы не допустить чрезмерного весеннего роста цен, делающего мукомольную отрасль нерентабельной. Впервые интервенционные закупочные торги были проведены в 2001 г., когда рыночные цены на зерно упали ниже установленного уровня и спровоцировали рост убытков производителей зерна. Механизм государственных товарных интервенций был опробован в 2004 г., когда ограниченное предложение зерна в ряде субъектов Российской Федерации обусловило повышение темпов роста цен на муку и хлеб. Как признают специалисты, идея интервенций технически была реализована не лучшим образом. Фактически использовался принцип аукциона на понижение, т.е. государство удовлетворяло ту заявку, по которой предполагалась наименьшая стоимость поставки. В странах Западной Европы, как правило, продавец от лица государства выставляет заранее определённую фиксированную цену, и если рыночная цена

падает до этого уровня, то государство автоматически начинает скупку зерна по такой цене – до тех пор, пока есть сбыт. К другим недостаткам действующей системы относится ущемление интересов сельхозпроизводителей в пользу зерновых трейдеров, имеющих возможности закупать зерно у остро нуждающихся в финансовых средствах предприятий и фермеров по заниженным ценам, а затем выставлять крупные партии зерна на торги по более высоким ценам [Ильюшонок, 2006, с. 87].

Серьёзной попыткой государства с помощью кредитных инструментов усилить рыночные позиции аграрного сектора стал приоритетный национальный проект (ПНП) «Развитие АПК», который наряду с тремя другими проектами по решению накопившихся проблем в сфере образования, медицины и жилья вступил в действие с 1 января 2006 г. и был рассчитан на реализацию в течение двух лет (2006–2007 гг.)¹. Разработчики ПНП «Развитие АПК» отказались от прямого дотирования затрат производителей сельхозпродукции и раздачи субсидий и сделали ставку на возвратные механизмы финансирования производителей сельхозпродукции. Государство взяло на себя компенсацию части процентной ставки по кредитам, полученным товаропроизводителями в частных банках. Доля субсидирования процентной ставки (в привязке к ставке рефинансирования Центрального банка РФ) была поделена между федеральным и региональными бюджетами.

В рамках проекта были выбраны три приоритетных направления.

1. *Ускоренное развитие животноводства, в первую очередь, – свиноводства и молочного животноводства (увеличение количества скотомест, выбраковка низкопродуктивного скота, развитие племенного скотоводства) – за счёт строительства животноводческих объектов с помощью долгосрочных (до 8 лет) субсидированных кредитов и распространения лизинга техники (оборудования) и скота.* Выбор животноводства, с одной стороны, объяснялся наибольшими потерями в этой отрасли в течение последних 20 лет, а также необходимостью значительно улучшить структуру питания населения России за счёт увеличения

¹ Подробно о замыслах, логике выбора приоритетов развития, механизмах и итогах реализации ПНП «Развитие АПК» см.: [Серова, Шик, 2007, с. 70; Родионова, 2007, с. 66–72; Барсукова, 2007, с. 19–31].

потребления качественных мясных и молочных продуктов. Хотя в целях проекта декларировалась важность доступа к льготным кредитам малых товаропроизводителей, реально строительством современных животноводческих комплексов и высокотехнологичных молочных цехов занялись крупные предприятия, в том числе входящие в состав агрохолдингов, и, частично, фермерские хозяйства. Не все получатели долгосрочных кредитов поспешили воспользоваться предложенными лизинговыми схемами из-за того, что их не устраивали номенклатура предоставляемой в лизинг техники и состав породистого скота, а также значительное превышение «лизинговых» цен над ценами свободного рынка [Петриков, 2007, с. 10].

2. Стимулирование развития малых форм хозяйствования с помощью субсидирования процентных ставок краткосрочных и среднесрочных кредитов, предоставленных для владельцев личных подворий и крестьянско-фермерских хозяйств. В этой части сельский национальный проект был направлен на облегчение доступа малого сельского бизнеса к льготным кредитным ресурсам, а также на создание сети разных типов потребительских кооперативов по заготовке, снабжению, сбыту и переработке продукции и развитие системы сельской кредитной кооперации.

В отличие от долгосрочных кредитов в части ускоренного развития животноводства, размеры субсидированных кредитов для малых форм хозяйствования были лимитированы (максимальный размер кредитов для владельцев ЛПХ составил до 300 тыс. руб., фермерских хозяйств – до 3 млн руб., кооперативов – до 10 млн руб.). Эти кредиты имели более широкое целевое назначение и предполагали возможность выбора различных форм обеспечения кредита в зависимости от его размера. Также были опробованы особые механизмы общественных гарантий платёжеспособности заёмщика. Главам сельских муниципальных образований вменялась подготовка документов для желающих получить льготный кредит под «муниципальное поручительство», подтверждающее состав ЛПХ заёмщика, его земельную собственность, источники денежных доходов и имеющуюся залоговую базу. На районном уровне для обеспечения кредитной заявки мелких частных хозяйств и кооперативов властям было разрешено формировать залоговые фонды в виде имущества муниципа-

литетов, а также привлекать в качестве поручителей других юридических лиц.

Для того чтобы малый агробизнес смог эффективно распоряжаться средствами, полученными для расширения производства, и вовремя гасить кредиты, предполагалось создать на кооперативной основе соответствующую инфраструктуру. В идеале представлялось, что благодаря кооперированной системе первичной переработки сельхозпродукции (например, организация пунктов забоя скота, строительство и оснащение складов для сортировки и расфасовки картофеля и других овощей) и её сбыта мелкие товаропроизводители смогли бы поставлять на рынок более крупные и возросшие в цене партии сельхозпродукции. Это позволило бы производителям уйти от монополии перекупщиков и заключать договора непосредственно с крупными переработчиками. Для реализации молока, произведённого на личных подворьях, ставилась задача создания кооперативов, отвечающих за его сбор и охлаждение, определение качества в лаборатории, доставку молокомозом на перерабатывающее предприятие. В более отдалённой перспективе виделось создание кооперативных структур, объединяющих всю цепочку – от производства молока до поставки молочных продуктов на прилавки магазинов. Подобные инвестиции в инфраструктуру должны были обеспечить крупномасштабное производство на основе технико-технологического развития со всеми его преимуществами, с другой стороны, сохранить индивидуальную заинтересованность и ответственность отдельных членов кооператива в совершенствовании систем производства, создании коллективного парка машин и оборудования, формировании сетей сбыта и переработки мелких партий сельхозпродукции.

Как показала практика, несмотря на предпринятые усилия, в большинстве мест кооперативное движение оказалось в самом зачаточном состоянии. В рамках ПНП в качестве планового показателя развития кооперативной системы указывалось только количество создаваемых кооперативов, но не оценивались реальные масштабы их деятельности. Из-за этого регионы, стремясь продемонстрировать свои успехи в выполнении поставленных перед ними задач, заметно перевыполняли спущенные сверху планы. При этом реально смогли функционировать только 30% коопера-

тивных структур, созданных с помощью льготных кредитных ресурсов и поддержки местных властей [Козлов, 2007, с. 16].

Стимулирование малых форм аграрной экономики, помимо экономической задачи, несомненно имело и социальный подтекст. С одной стороны, власти, хотя и запоздало, признали роль долго находившегося в тени сектора ЛПХ, производящего почти половину сельхозпродукции в стране. С другой стороны, было очевидно желание решить проблему сельской безработицы за счёт поддержки, в том числе финансовой, самозанятости сельского населения, а также обеспечить механизмы смягчения кризиса в такой «провальной» отрасли, как животноводство. Разработчики стратегии питали надежду, что эти меры поднимут деловую активность людей на низовом уровне – и особенно в тех сельских поселениях, на территории которых не осталось ни одного крупного работодателя.

3. Обеспечение доступным жильём молодых специалистов для улучшения кадровой ситуации на предприятиях АПК, а также для преодоления демографического кризиса в сельской местности. Был предложен механизм, согласно которому семьи молодых специалистов – выпускников вуза или техникума, могли заключить контракт с работодателем или муниципальным образованием о паевом софинансировании строительства (приобретения) жилья с обязательным трудоустройством на конкретном предприятии. Для скорейшего решения жилищной проблемы молодёжи планировалось привлечь средства трёх сторон в следующей пропорции: до 30%, в виде субсидий на строительство или покупку жилья, должен был выделить федеральный бюджет; от 40% – региональный бюджет и 30% затрат должен был профинансировать работодатель из собственных или заёмных средств. Жильё предоставлялось молодым специалистам по договору коммерческого найма. Финансирование, выделенное на эти цели, оказалось минимальным по сравнению с другими направлениями и было рассчитано на улучшение жилищных условий всего лишь для 31,64 тыс. молодых специалистов на селе по всей России [Барсукова, 2007, с. 24].

Не отработанная до конца процедура юридического оформления (регистрации) недвижимости и, прежде всего, земельных участков стала тормозом на пути дальнейшего роста кредитова-

ния сельского населения. Земля в качестве залога использовалась лишь в единицах случаев – в большинстве случаев в качестве залога принимались только техника и скот. Таким образом, процесс кредитования по нацпроекту не был подкреплён включением института земельной ипотеки, хотя средства на создание системы земельно-ипотечного кредитования были выделены.

Уже в первый год функционирования ПНП «Развитие АПК» стало ясно, что возможность получения льготных кредитов привлекла в первую очередь лишь самых сильных представителей разных секторов – крупные и стабильно функционирующие сельскохозяйственные организации, активно развивающиеся фермерские и семейные хозяйства. Заёмщики, как правило, уже имели серьёзные заделы: технические возможности, залоговую базу, налаженный сбыт, имидж успешных предпринимателей и глав крепких надёжных семей и другие очевидные преимущества, позволяющие надеяться на лояльность местных властей. Желание руководителей успешных предприятий и глав устойчивых ЛПХ стать участниками проекта и взять на себя обязательства по погашению кредита подкреплялось уверенностью, что спрос на продовольствие будет расти, будут расширяться рынки сбыта, а государство создаст равные условия конкуренции для отечественных и зарубежных товаропроизводителей. Слабым производителям, не способным подтвердить свою финансовую состоятельность, участие в проекте было практически закрыто по объективным причинам: снижение процентных ставок не снимало проблемы нехватки собственных оборотных средств для погашения процентов и «тела» кредита. Принятая схема возмещения субсидий по ставке кредита предполагала, что ежемесячное погашение финансовых обязательств будет осуществлять сам заёмщик, а государство будет возмещать часть его расходов только раз в квартал.

Изначально не были разработаны единые принципы отбора заёмщиков, что спровоцировало появление разных подходов в разных регионах. Не всегда районные и областные администрации были готовы отвечать за возможные срывы выполнения обязательств сельхозпроизводителей перед банками. В ряде сильных в сельскохозяйственном отношении регионах местные власти были настроены на поддержку инвестиционных проектов круп-

ных сельхозпредприятий – и именно для них они оформляли поручительство для получения льготных кредитов [Озерский, 2006].

На первый взгляд, масштабы участия в Проекте в 2006 г. представителей малого бизнеса оказались более чем скромными – кредитованием было охвачено примерно 1% ЛПХ сельских жителей и 3% фермерских (крестьянских) хозяйств. Но интерес к этим формам поддержки среди селян заметно усиливался по мере того, как проект набирал ход – и неожиданно для чиновников Министерства сельского хозяйства сумма выданных кредитов в разы превысила запланированный уровень [Воронина, 2007]. Проект сделал то, что ещё недавно казалось малоосуществимым – у небольших хозяйств появился реальный шанс получить внешнее финансирование для развития производства. За первый год реализации ПНП этот сектор аграрной экономики получил порядка 175 тыс. кредитов на сумму примерно 40,9 млрд руб. [Козлов, 2007, с. 15]. Это в десятки раз превысило показатели 2005 г., поскольку существенный рост объёмов кредитования начался практически с «нулевой отметки». Так, в сравнении с 2005 г. фермерам было выдано в 5 раз больше кредитов, ЛПХ – в 40 раз, кооперативам – в 90 раз [Родионова, 2007, с. 72].

По оценке действовавшего на тот момент министра сельского хозяйства А. Гордеева, «уже первый же год реализации приоритетного национального проекта изменил негативную тенденцию. В целом по стране прирост производства мяса составил почти 5%. По птицеводству – около 15%, в свиноводстве – около 9%. В производстве молока результат скромнее – прирост составил около 1%» [Новая ситуация..., 2007].

Однако победные реляции членов кабинета министров не смогли заглушить критические замечания в адрес ПНП, которые касались как самого замысла проекта, так и способов его воплощения в жизнь. Во многом активная многоплановая критика ПНП как со стороны научного сообщества, так и со стороны практиков, реальных и потенциальных участников проекта, была связана с завышенными ожиданиями, адресованными к этому проекту, который, как казалось многим, должен был устранить самые острые экономические и социальные проблемы развития села, многие годы находившегося в глубоком кризисе. Однако было бы наивно рассчитывать на то, что проблемы, накапливаемые в те-

чение многих лет, можно было разрешить с помощью одной, ограниченной во времени и средствах государственной программы.

Кратко перечислим основные претензии критиков к идеологии ПНП «Развитие АПК»:

1. Концепция ПНП имела недостаточно выверенные приоритеты. По мнению Е. Серовой, проект сталкивает между собой интересы крупных специализированных производителей животноводческой продукции и мелкомасштабных хозяйств населения, заведомо проигрывающих в техническом и финансовом плане [Серова, 2006]. Как считает автор, нельзя смешивать задачи создания высокотехнологичного производства и социальной поддержки тех территорий, где сохранившиеся виды производства «доказали» свою убыточность или неэффективность. Важно разделять дотации из федерального и местных бюджетов, чтобы нейтрализовать преимущества регионов-доноров, стремящихся постепенно монополизировать рынок [Серова, 2004].

2. Проект заведомо не был рассчитан на выравнивание стартовых возможностей «разнокачественных» товаропроизводителей. Программы по ускоренному развитию животноводства, ориентированные на крупные и платёжеспособные предприятия, окончательно закрепили преимущество «сильных» хозяйств, не оставив «слабым» шанса для возрождения или перепрофилирования производства. Тем самым «адресное» софинансирование программ развития преимущественно сильных хозяйств и аграрных регионов только усилило уже сложившуюся систему неравенства¹.

¹ О дифференцированном подходе государства к поддержке сельхозорганизаций (СХО) свидетельствует крайне непропорциональное выделение кредитных ресурсов. В целом в России в 2006 г. «75% кредитов получили 509 СХО (3% всех хозяйств). В то же время 2/3 СХО не получали инвестиционных кредитов вообще, причём хозяйства, которым были выделены такие кредиты, произвели лишь 23,7% товарной продукции. Что касается субсидий на погашение процентной ставки, то 44,1% из общей их суммы получили около 1% всех СХО, что, в отличие от многих зарубежных стран, объясняется отсутствием в российской практике ограничений на общий объём субсидий из государственного бюджета» [Буддалов, 2009, с. 7]. Этот же «избирательный» принцип поддержки сильных в ущерб всем остальным был реализован при выделении государственных трансфертов отдельным регионам: «в консолидированном аграрном бюджете доля трансфертов, т.е. государственной поддержки из средств федерального бюджета, в 2006 г. составила в Белгородской области 76%, в Краснодарском крае – 57%, в Ростовской и Орловской областях – 56% и т.д. В то же время мно-

3. Средствами ПНП государство гарантировало лишь погашение части процентов, не разрушив первопричины диспаритета цен на продукцию сельского хозяйства и продукцию других отраслей. Отсутствие механизмов контроля за ростом цен в таких монополизированных секторах, как нефтепереработка и продажа ГСМ, машиностроение, розничные торговые сети, а также рычагов влияния на уровень и стабильность закупочных цен на зерно и другую сельхозпродукцию заведомо ослабляло позиции аграрных производителей и несло с собой угрозы перераспределения доходов в пользу неаграрных отраслей. При этом рост производства молочной и мясной продукции потенциально был способен привести к падению цен на рынке и возникновению трудностей с её реализацией с последующим возникновением проблем с погашением кредита. В ситуации предоставления только льгот по кредитованию без серьёзной реформации институциональных условий и устранения структурных диспропорций в развитии АПК трудно было избежать роста неплатёжеспособности заёмщиков в силу несогласованности предложенных мер. Это могло привести к очередному этапу передела собственности, так как хозяйства должников с большой вероятностью могли быть выставлены на продажу.

4. Модернизация животноводческой отрасли потребовала бы от предприятий серьёзной кадровой реструктуризации и последующего массового сокращения рабочих мест. Таким образом, крупные предприятия, поддержанные в рамках ПНП, решая экономические задачи, лишь усугубляли бы проблему сельской занятости. В этой ситуации проект мог лишь смягчить переход «лишнего» трудоспособного населения в сферу ЛПХ, но не создал бы условия для развития альтернативных форм занятости в сельской местности. Льготные кредиты носили строго целевой характер: даже купить автомобиль для вывоза продукции на рынок эти кредиты не позволяли, не говоря уже о невозможности организации производства, не связанного с сельским хозяйством (агротуризм, сборочное производство, развитие сфер обслуживания). В то же время потребность в создании нетрадиционных форм производства и обслуживания на селе уже была осознана.

гие другие субъекты Федерации получали трансфертов на уровне 3–5% к общему объёму аграрного бюджета, в лучшем случае 12–14%» [Там же, с. 7].

Прогнозировалось её усиление в будущем, в том числе как следствие реализации инновационных проектов. Стимулирование развития малых ферм скорее было нацелено на поддержку семей, члены которых были задействованы в крупном производстве, но напрямую не работало на стабильное повышение доходов сельских жителей.

Ещё до разработки положений ПНП многие представители аграрной науки и практики говорили о назревшей необходимости принятия специального закона, в котором были бы сформулированы основные положения государственной аграрной политики и направления государственной поддержки аграрного сектора в долгосрочной перспективе – принципы и методики государственной поддержки сельхозпроизводителей и регулирования продовольственных рынков. Такого рода законодательные акты приняты во многих развитых странах мира [Тихонов, 2005]. Федеральный закон РФ «О развитии сельского хозяйства», вступивший в силу в декабре 2006 г., по оценкам специалистов лишь отчасти удовлетворил потребность в таком документе, так как в нём не содержалось норм прямого действия, а основной его смысл сводился к подготовке и к принятию рассчитанной на пять лет государственной программы развития сельского хозяйства.

Тем не менее принятый Закон свидетельствовал об осознании проблем в отрасли и стремлении государства более активно участвовать в выработке и реализации мер поддержки сельхозпроизводителей, регулировать агропродовольственные рынки и тарифы путём проведения закупочных и товарных интервенций, защищать интересы отечественных производителей. В Законе прописывались цели и принципы аграрной политики, основные направления (но не конкретные суммы) поддержки отрасли на ближайшие 10–15 лет, впервые было введено понятие «сельскохозяйственный товаропроизводитель». Перечисление в качестве товаропроизводителей таких разных агентов (участников) аграрного производства, как сельхозорганизации, индивидуальные предприниматели, сельскохозяйственные потребительские кооперативы, ЛПХ и крестьянские (фермерские) хозяйства, имело несомненное политическое значение, так как подчёркивало важность вклада каждого из перечисленных агентов и равенство их прав на получение государственной поддержки на общих основа-

ниях. Другой не менее значимый аспект принятого Закона был связан с повышением политического статуса продовольственной проблемы, что выразилось в решении об усилении всей системы государственного информационного обеспечения в сфере АПК и о подготовке ежегодного национального доклада о состоянии дел в сельском хозяйстве Федеральному собранию. Однако во многом эти положения в Законе носили декларативный характер и не были снабжены конкретными механизмами реализации. Оставалось так же неясным, каким образом будут преодолеваются ценовые диспаритеты, сдерживающие развитие сельского хозяйства.

Ожидаемым шагом на пути к реализации Закона о сельском хозяйстве стало принятие Правительством РФ в июле 2007 г. «Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы» [Государственная программа..., 2007, с. 6–23]. Принципиально новым целевым ориентиром данной программы стало создание предпосылок для устойчивого развития сельских территорий на базе улучшения жилищных условий, повышения уровня газификации и водоснабжения в сельской местности. Акцент на решении социальных проблем сельских поселений в качестве основополагающей предпосылки модернизации отраслей АПК можно рассматривать также в качестве поворотного пункта государственной аграрной политики. Вместе с тем предлагаемые в Программе способы поддержки отечественных товаропроизводителей сельхозпродукции носили опосредованный характер и ограничивались в основном субсидированием процентной ставки по кредиту и проведением закупочных и товарных интервенций. За пределами Программы остались меры по развитию страхования производителей в случае неблагоприятного движения цен, вопросы стимулирования развития элитного семеноводства и животноводства, поддержка строительства инфраструктурных сооружений и экспорта сельхозпродукции.

Определённые коррективы в выполнение поставленных Программой целей внёс начавшийся в 2008 г. мировой экономический кризис. С этого момента инициируемая ПНП «Развитие АПК» инвестиционная деятельность сельхозпредприятий и фермерских хозяйств фактически приостановилась. Обострилась проблема своевременного погашения ранее полученных креди-

тов. Государство было вынуждено принимать экстренные антикризисные меры для предотвращения коллапса в жизненно важной для страны отрасли.

В принятой «Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы», с одной стороны, была продолжена линия на стимулирование роста производства основных видов сельскохозяйственной продукции и продуктов её переработки, стимулирование инновационного развития агропромышленного комплекса в сочетании с поддержкой развития инфраструктуры агропродовольственного рынка. С другой стороны, особое внимание было уделено решению проблем диверсификации сельской экономики, повышению занятости, уровня и качества жизни сельского населения. При этом выполнение данной программы было перенесено в новую экономическую реальность. В 2012 г. Россия стала членом Всемирной торговой организации (ВТО). Таким образом, российские сельхозпредприятия, которые ещё не до конца оправались после кризиса 1990-х годов и не успели полностью модернизировать своё производство даже при активной инвестиционной политике государства, в начале 2010-х годов вновь оказались перед новым вызовом, связанным с необходимостью «на равных» вести конкурентную борьбу за потребителей на мировом рынке с теми странами, где система государственной поддержки намного лучше организационно отлажена, а её объёмы – намного выше.

Вступление России в ВТО в 2012 г. заставило власти ослабить прямые формы поддержки аграрного производства в виде предоставления скидок для предприятий АПК на закупку горюче-смазочных материалов и других ресурсов, софинансирования инвестиционных расходов, высоких пошлин на ввоз импортных продуктов питания. Все эти меры, искажающие условия торговли, составляют так называемую «жёлтую корзину». В качестве альтернативы прямого протекционизма России было предложено без установленных ограничений развивать направления, укладываемые в понятие «зелёной корзины» и включающие совершенствование инфраструктуры сельскохозяйственного производства, консультационное обслуживание и научные разработки, модернизацию системы профессионального образования и др. [Ка-

лугина, 2013, с. 44–47]. Согласно подписанным соглашениям, объёмы субсидий сельскохозяйственному сектору в консолидированном бюджете России должны быть поэтапно снижены с 9 млрд долл. в 2012 г. до 4,4 млрд долл. в 2018 г. Импортные пошлины на сельскохозяйственную продукцию снизились в среднем с 13,2 до 10,8%. Более трети национальных тарифных позиций были сокращены в день вступления России в ВТО, ещё четверть планировалось сократить в течение последующих трёх лет. Самый длительный период сокращения тарифов (восемь лет) был предусмотрен для свиноводства, где, также как и в молочном животноводстве, эксперты ожидали наибольшие потери для отечественных производителей¹.

С учётом обязательств, принятых страной при вступлении в ВТО, в Программе развития сельского хозяйства до 2020 г. кардинально изменены формы государственной поддержки. В качестве меры обеспечения доходности сельхозпроизводителей были предусмотрены выплаты «несвязанных погектарных субсидий» (предполагалось, что субсидия составит 1 тыс. руб. на 1 га земли при затратах 6–7 тыс. руб. на 1 га, но в реальности в 2013–2014 гг. она оказалась в 2–3 раза ниже), а также субсидий на 1 л реализованного товарного молока. Также без ограничения срока была сохранена нулевая ставки налога на прибыль сельхозорганизаций, отчасти компенсирующая потери сельскохозяйственных товаропроизводителей от диспаритета цен.

Мы охарактеризовали экономическую ситуацию в аграрной сфере, а также обозначили основные институциональные предпосылки для формирования и трансформации сельских хозяйственных укладов. Обратимся теперь к описанию отличительных характеристик этих укладов, их места и роли в процессе аграрных преобразований, условий и результатов взаимодействия хозяйствующих агентов, представляющих эти уклады.

¹ Подробный анализ оправдавшихся и неоправдавшихся опасений российских аграриев по поводу рисков присоединения России к ВТО, а также способов адаптации сельскохозяйственного бизнеса к условиям ВТО см.: [Барсукова, 2014, с. 98–124].