

*И.Н. БУЗДАЛОВ*

## **Аграрные преобразования в России и других странах СНГ**

### **(стратегия и тактика)**

Проводимые в странах СНГ радикальные аграрные рыночные реформы в стратегическом плане характеризуются принципиальными изменениями в формах собственности, социальной структуре, методах и механизме хозяйствования. При этом нельзя не отметить, что в тактике реформирования, его темпах, в масштабах приватизации, в использовании рыночных инструментов и регулирующих функций государства, а также в правовом обеспечении аграрной реформы нередко принимались поспешные, непродуманные подходы и решения. Во многом такие решения обусловлены политическими факторами, низким уровнем научного обоснования самой концепции реформы, недоучетом степени созревания ее социальной базы, шоковыми мерами в осуществлении аграрной политики. Это не могло не сказаться на результатах экономического и социального развития сельского хозяйства.

Экономический анализ происходящих процессов показывает, что в общественном сознании людей, в экономических исследованиях аграрной тематики те или иные изменения в производственных отношениях, в динамике количественных и качественных показателей оцениваются иногда с прямо противоположных позиций. Часто специалисты, заведомо негативно относящиеся к проводимым реформам, оперируют данными об уровне и динамике производства сельскохозяйственной продукции до и после начала осуществляемых преобразований и на этой основе делают выводы, что реформирование дает лишь отрицательные результаты.

Однако комплексный анализ проводимых преобразований позволяет сделать иные выводы и оценки. Во-первых, для объяснения тех или иных причин и тенденций в социально-экономическом развитии аграрного сектора необходим широкий народнохозяйственный подход, учет макроэкономической ситуации, реальной емкости рынка, платежеспособного спроса, объективных последствий структурной перестройки и т.д. Во-вторых, о результатах аграрной реформы можно будет судить лишь после ее завершения, для чего потребуются полтора-два десятилетия последовательных, поэтапных преобразований, особенно в области земельных отношений, формирования земельного рынка, создания действительно новой социальной структуры на селе. В-третьих, сами результаты функционирования прежней и формирующейся новой, рыночной системы нельзя сводить к количественным характеристикам, которые к тому же должны быть объективными, сопоставимыми.

Основной аргумент противников реформ - спад производства. Но при анализе этого показателя надо учитывать, что в годы господства административно-командных мето-

*Б у з д а л о в Иван Николаевич - доктор экономических наук, академик Российской академии сельскохозяйственных наук, главный научный сотрудник Института международных экономических и политических исследований РАН.*

дов хозяйствования и управления объемы производимой продукции существенно завышались, так как сами эти методы, их связь с плановыми развертками, поощрение за их выполнение (или, наоборот, санкции) толкали хозяйства на приписки. Например, впоследствии выяснилось, что урожайность и сбор хлопка в хлопкосеющих республиках СССР оказались завышенными на 15-20%. Поскольку приписки носили массовый характер и обуславливались самой сущностью так называемого планового хозяйства, на деле принимавшей характер "плановой стихии", то общий размер приписок до начала реформ в сельском хозяйстве составлял не менее 15%. Другой чертой централизованной распределительной системы были колоссальные потери, достигавшие 25-30% собранного урожая. Так что корректность сопоставления требует снижения дореформенных показателей минимум на 30%.

После начала реформ потери и приписки утратили свои прежние основы. Сужение рынка сбыта, которое нельзя ставить в зависимость от аграрной реформы, реорганизации колхозов и совхозов, приватизации (которая, кстати, во многом носит пока формальный характер), объективно заставляет сельских товаропроизводителей сокращать производство. В новой системе экономических отношений, в условиях реальной хозяйственной самостоятельности товаропроизводителей приписки в принципе исключаются. Более того, в сложившихся общеэкономических условиях, при существующей налоговой системе хозяйства стремятся снижать свои показатели производства и доходов.

При учете этих факторов получается, что оценка результатов аграрной реформы по количественным результатам требует существенной корректировки, вплоть до сопоставления наполненности прилавков продовольственных магазинов и рынка вообще отечественными продуктами до и после начала преобразований. Не будем также забывать, что и отечественное продовольствие до начала реформы в значительном масштабе производилось за счет импорта, особенно зерна.

Думается, негативные тенденции в сельской экономике и социальной сфере села ошибочно относить за счет самой реформы и рынка. В переходный период, когда исправляются деформации прежней системы, эти тенденции в определенных пределах неизбежны, объективны, причем во многом они связаны с распадом СССР и разрушением единого экономического пространства с его устоявшимися межреспубликанскими связями и взаимными поставками. В остальном "виновата" не реформа, не рынок, а то, как осуществляется реформа, как производители овладевают рыночным механизмом, как государство регулирует рынок и осуществляет целевую протекционистскую поддержку села.

В этом отношении между странами СНГ имеются различия, что сказывается и на количественных показателях развития сельского хозяйства. Если в России в 1995 году по сравнению с 1990 годом производство зерна составило 60%, то в Казахстане 34%, в Узбекистане - 168%, в Армении - 118%. В производстве молока эти показатели составили, соответственно, 73%, 78%, 100% и 122%. Изменения общего объема валовой продукции за этот период по странам СНГ демонстрирует таблица 1.

В большей степени снизилось производство в Грузии, Таджикистане, на Украине, в Азербайджане, Казахстане, Киргизии, в меньшей - в Белоруссии, России, Туркменистане, Молдове, Узбекистане. Абсолютное увеличение производства достигнуто в Армении. Там аграрная реформа осуществлена с наибольшей глубиной и, по сути, вместо прежней колхозно-совхозной системы создана новая социальная структура аграрного сектора с преобладанием индивидуальных частных хозяйств, включенных в новые формы добровольной сельскохозяйственной кооперации.

В то же время достаточно стабильным остается сельскохозяйственное производство в Узбекистане (в 1996 году объем валовой продукции возрос по сравнению с 1995 годом на 12% и практически соответствует показателям 1990 года, а если принять в расчет прежние приписки, то превосходит эти показатели). Однако это обусловлено несколько иной тактикой осуществления рыночных реформ, исключаяющей шок-методы и ориентированной на эволюционный ход преобразований, особенно в

**Производство валовой продукции сельского хозяйства в странах СНГ (в сопоставимых ценах в % к предыдущему году)**

Страны	1991 г.	1994 г.	1995 г.	1995 г. в % к 1990г.
Азербайджан	100	87	95	54
Армения	100	103	103	114
Белоруссия	95	86	94	73
Грузия	64	90	90	26
Казахстан	90	80	79	54
Киргизия	90	82	91	57
Молдавия	90	75	107	66
Россия	95	88	92	67
Таджикистан	96	75	72	37
Туркменистан	96	89	90	76
Узбекистан	99	92	97	83
Украина	87	84	90	61

части приватизации и реорганизации крупных коллективных хозяйств. Если число фермерских хозяйств в среднем по СНГ за 1990-1995 годы возросло в 100 раз, то в России в 64 раза, в Узбекистане - в 11 раз. Частный сектор в Узбекистане преимущественно развивался за счет более полного использования потенциала приусадебных хозяйств сельских семей, в том числе за счет расширения их землевладения. Сейчас на долю этих хозяйств приходится 2/3 продуктов питания в республике.

В рамках национальных аграрных секторов стран СНГ, включая Россию, результаты хозяйственной деятельности регионов и конкретных товаропроизводителей также существенно различаются. Это прежде всего зависит от того, насколько руководители крупных хозяйств или фермеры обладают предпринимательскими способностями, в какой мере они овладевают реальной рыночной ситуацией и приспособляются в своей деятельности к новым условиям. Примеры рентабельного производства и его осуществление на расширенной основе в условиях кризиса сейчас имеются во всех субъектах федерации России, во многих районах. Причем число таких хозяйств несмотря на все трудности переходного периода растет. В качестве примера приведу сравнительные показатели совхоза "Масловский" Новоусмановского района Воронежской области и среднерайонные показатели (см. табл. 2).

В чем причина успехов этого хозяйства? Учитывая спрос, совхоз "Масловский" расширяет ассортимент производимой продукции, развивает несельскохозяйственные отрасли. Это позволяет получать высокие доходы, хорошо и своевременно оплачивать труд работников. В сочетании с основными отраслями сельского хозяйства ведется переработка его продукции, производятся сыр, колбаса, сливочное масло, сгущенное молоко, пиво, лимонад, хлебобулочные изделия и т.д. За 1992-1998 годы производство сыра возросло в 2,7 раза, сливочного масла - в 3,8 раза. Подсобные производства совхоза выпускают кирпич, мебель, сетку "Рабица" и т.д.

И это не единичный пример. Так, товарищество с ограниченной ответственностью (ТОО) "Дружба" Павловского района Воронежской области было образовано в результате реформирования в 1992 году колхоза того же наименования. В ТОО "Дружба" нет цехов по переработке сельскохозяйственной продукции. Произведенная продукция реализуется перерабатывающим предприятиям и на свободном рынке. Производительность труда в ТОО "Дружба" в 1,2 раза превышает среднерайонный показатель, а выход продукции (в сопоставимых ценах 1994 года) на 100 га сельскохозяйственных угодий в 1996 году составил 48,8 тыс. руб. против 23,9 тыс. руб. по району. Большую часть дохода здесь получают от растениеводства, где применяются интенсивные

## Основные показатели производства в совхозе "Масловский" и Новоусманском районе

### Воронежской области в 1996 году

Показатели	ГПЗ "Масловский"	Новоусманский район
Урожайность (ц/га):		
зерновые	39,5	16,7
сахарная свекла	428	178
подсолнечник	25,0	9,2
кукуруза на зеленый корм и силос	423	99
Надой на корову (кг)	4420	2333
Среднесуточный привес (г):		
молодняка	660	346
свиней	335	78
Рентабельность по хозяйству (%):		
растениеводства	73,0	12,5
животноводства	70,7	7,9

технологии, комплексная механизация производственных процессов, внедряются высокоурожайные сорта культур, вносятся в нужных дозах органические и минеральные удобрения. Доходной отраслью является и животноводство, особенно выращивание племенного молодняка крупного рогатого скота. В 1996 году среднегодовой удой на корову составил 4612 кг, что в два раза превышает районный показатель. Список хозяйств, наращивающих производство, несмотря на все сложности переходного времени, можно продолжить.

Однако улучшение хозяйственной деятельности как условие стабилизации и динамичного развития конкретных хозяйств в сложившейся макроэкономической ситуации имеет свои ограничения, связанные с резким сужением экономических условий воспроизводства, диспаритетом цен, перекосом в кредитно-финансовой политике и налоговой системе. В преодолении этих ограничений определяющее значение приобретают проведение гибкой аграрной политики, разработка и применение эффективного механизма государственного регулирования сельского хозяйства и всей системы агропромышленного комплекса, общая макроэкономическая стабилизация в стране.

В целом концепция аграрной реформы в России исходит из принципа рыночного саморегулирования. Вместе с тем она предполагает использование регулирующих функций государства как в вопросах институциональных преобразований, так и в корректировке рыночного механизма, включая меры прямого бюджетного дополнения воспроизводственного процесса в сельском хозяйстве. В то же время, поскольку рыночное хозяйство предполагает наличие в нем экономически обособленных товаропроизводителей, различные формы собственности и хозяйства, постольку в рамках этой концепции закономерно осуществляется разгосударствление и приватизация, формируется многоукладная экономика с более или менее развитым частным сектором, создается рыночная инфраструктура. При этом приоритет частного сектора не сводится к преобладанию индивидуальных хозяйств, а основывается на сочетании их с коллективными формами, функционирующими на принципах кооперации. Такое направление структурной перестройки является одним из определяющих общеэкономических условий стабилизации и дальнейшего подъема сельскохозяйственного производства.

Сейчас в России и в большинстве стран СНГ созрело понимание того, что в концепции аграрных, особенно земельных, преобразований должен быть однозначно определен принцип их постепенности, комплексности, поэтапности в рамках общего эволюционного развития. Реализация этого принципа позволила бы снять социальную

напряженность на всех этапах реформирования и достичь стратегической цели реформы (создания новой социальной структуры и рыночного типа экономических отношений) с наибольшим эффектом. Важно, однако, чтобы такая направленность концепции реформы не была использована для ее консервации или даже отката назад к возрождению элементов, а тем более основ административно-командной системы. Не может быть и речи о сочетании этой системы с рыночной, поскольку они опираются на различные общественно-политические и социально-экономические основы. Нельзя забывать и о том, что современный аграрный кризис порожден именно прежней системой с ее затратным, ресурсорасточительным механизмом.

### **Земельная реформа**

Земельная реформа в качестве своих стратегических целей предусматривает переход от государственных, коллективно-совместных форм землевладения и землепользования к частным (индивидуальным или коллективно-долевым) формам. Земли, находившиеся в государственной собственности и в собственности государственных в своей основе колхозов, приватизируются, причем процесс этой приватизации не может сводиться к формальной смене вывесок. Он должен быть строго ориентирован на рыночную концепцию, на проверенную в мире модель аграрного строя с преобладанием частного землевладения, широко кооперированного преимущественно в непромышленных сферах (сбыт, снабжение, кредит и т.д.). В тесной взаимосвязи с реальными изменениями в собственности на землю должен последовательно формироваться земельный рынок, упорядочиваться размеры землевладения различных форм хозяйства. При этом, преобразуя земельное законодательство, прежде всего разрабатывая Земельный кодекс, необходимо избегать поспешных решений.

Сейчас в регионах России стремятся осуществлять земельную реформу с учетом местной специфики, сохраняя в определенных размерах обобщественные формы землепользования. Одна из основных причин такого хода преобразований, по-моему, состоит в том, что наиболее сложным и противоречивым оказался именно процесс приватизации земли. Хотя в стране законодательно восстановлена частная собственность на землю с предоставлением либо земельных долей, либо земельных наделов для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, практический ход трансформации земельных отношений идет трудно и свободный рынок сельскохозяйственных земель лишь зарождается. В связи с этим необходимы ограничения на размеры и на распоряжение полученной в собственности землей. Необходимо соблюдать принцип обязательного использования земли под сельскохозяйственное производство, вплоть до введения временного моратория на ее продажу. Должны быть определены кадастровые и другие методические основы оценки земли как товара и установления нормативной цены на нее, четко отработаны система и механизмы аренды земли.

К сожалению, ныне действующее российское земельное законодательство, скорректированное рядом поправок и нормативных актов, в целом все еще не создает условий для плавного и бесконфликтного хода земельной реформы, не устраняет всех негативных последствий ее ускоренного проведения. Это отрицательно влияет на результаты хозяйственной деятельности. Предусмотренные правовые нормы восстановления собственности в форме земельных долей ведут к дроблению земельных участков, а это при отсутствии развитого рынка земли и неупорядоченности арендных отношений создает препятствия для концентрации земли в хозяйствах оптимальных размеров.

Одновременно возникают трудности в формировании производственных кооперативов частных земельных собственников, которые хотят получить землю в едином массиве. В частности, с этой проблемой столкнулись в Армении, где и без того мелкие размеры землевладения рассредоточены по массивам качественно различающихся земельных угодий. Эффективное же использование земли предполагает концентрацию земельных угодий в каждой форме хозяйства в пределах оптимальных размеров.

В качестве некоего эталона для земельных преобразований в России и других странах СНГ иногда пытаются представить опыт китайской аграрной политики. Во

всяком случае об этом говорят конструкторы "коллективной" собственности или вообще приоритета в ней государства, т.е. сторонники того же государственного монополизма. Однако нельзя не учитывать, что в части традиции землеобеспеченности, плотности сельского населения, а также идеологических установок в области экономической политики Китай принципиально отличается от России. Именно специфика Китая пока ориентирует проводимые там преобразования на сохранение государственного владения землей. Тем более, что семейные наделы там ничтожны: нужно объединить до 10-15 и более участков, чтобы получить настоящее высокотоварное фермерское хозяйство. К сложившейся структуре землевладения и землепользования приспособлена инфраструктура сельского хозяйства. В этих условиях исключаются какие-то быстрые шаги к концентрации земли у одних за счет землепользования других.

Тем не менее в стратегическом плане в Китае (учитывая, что и там личный интерес земледельца оказывается приоритетным, а индивидуальное, частное владение землей при кооперативной форме хозяйства является высокоэффективным, более экономичным) прослеживается тенденция к перемещению права собственности на землю от государства к непосредственному земледельцу. Во-первых, существует монополия крестьянина на землю как объект хозяйствования. Во-вторых, конечной целью структурных изменений в землевладении является реализация принципа концентрации земли в руках умелых "культурных" хозяев, в том числе через аренду, с последующим выкупом.

Наконец, в Китае усиливается тенденция к формированию рынка земли. Начальный его этап - купля-продажа монопольного права хозяйствования на земле крестьянской семьи, экономически обособленной подрядными, а тем более арендными отношениями. Так что приверженцам государственного монополизма в земельных отношениях или общинного отторжения крестьянина от собственности на землю перспективы аграрной реформы и в Китае не сулят ничего хорошего. О разрушении этого монополизма и утверждении права частной собственности на землю в сочетании с кооперативными формами ее использования свидетельствуют изменения в аграрной политике Вьетнама, Лаоса, Монголии.

Несмотря на объективные и субъективные причины, сдерживающие преобразование земельных отношений в России, прежнее "совместно-ничейное" землепользование подвергается все более радикальной трансформации. Бывшие работники совхозов и члены колхозов становятся собственниками земли, хотя право этой собственности экономически еще далеко не реализовано. Отношения в новых коллективных формах последовательно приобретают частный характер. Хотя масштабы рыночного оборота земли в целом по-прежнему ограничены, этот оборот расширяет свои рамки внутри акционерных обществ, кооперативов, других новых форм коллективно-долевой частной собственности. Из-за сложной макроэкономической ситуации фактически стабилизированы размеры индивидуального фермерского землевладения.

Что касается земельного рынка, то речь идет вовсе не о неограниченном обороте земли, а о законодательно принятом в большинстве цивилизованных стран ограничении оборота. Смысл регулирования - в обязательстве покупателя использовать землю для сельскохозяйственного производства, в продаже земли тому, кто имеет для этого необходимые знания и навыки, в ограничении концентрации земли в отдельных руках определенными пределами (непосредственно или через налоговую систему), в обязательном соблюдении новым собственником требований экологии, охраны окружающей среды и ландшафта.

Введение земельного рынка требует строгого контроля со стороны государства, административно-финансовых и правовых органов за соблюдением земельного законодательства. Фактически почти во всех странах СНГ земля уже стала товаром (хотя пока не в сфере товарного сельскохозяйственного производства), но товаром во многом нелегальным и поэтому ускользающим от государственного налогообложения. Поэтому легализация земельного рынка наряду с действенным контролем за совер-

шающимися сделками призвана также обеспечить существенные поступления денежных средств в бюджет со стороны предприятий, учреждений и населения.

Все это свидетельствует о том, что осуществление земельной реформы в России - длительный процесс, который может протекать эволюционным путем. Необходимо создание более прочных экономических и правовых основ перехода к новой системе земельных отношений, соответствующих концепции, стратегическому курсу и целям рыночных аграрных реформ. Государство должно с помощью системы экономических мер инициировать реформаторское движение "снизу", не допуская как принуждения, так и стихийности, самотека и искусственной задержки земельных преобразований. Имеющийся в СНГ опыт - опыт Армении - свидетельствует, что такие преобразования можно провести и в достаточно сжатые сроки.

Поэтапное достижение конечных целей социально-экономических преобразований в деревне обуславливается целым комплексом факторов, выявляемых при мониторинге аграрной реформы. Среди них выделяются: психологическая неготовность большинства сельского населения к радикальным переменам; ограниченный контингент лиц, способных к рыночному предпринимательству; узость материально-технической базы, особенно для организации индивидуальных частных хозяйств. Существенное влияние на ход организационно-структурных изменений и получение от этих изменений наибольших результатов оказывают факторы и условия, лежащие за пределами сельского хозяйства. Прежде всего это неупорядоченность в общей экономической политике, ведущей к неплатежам, сужающей возможности рентабельного ведения хозяйства и т.д. Это и монопольное окружение сельского хозяйства, устранение государства от экономически обоснованного использования своих функций в области регулирования рынка, отсутствие четкой, согласованной правовой базы реформы. На ходе реформ, конечно, сказывается и административный произвол на местах.

### **Новые формы кооперации**

Одним из важнейших условий достижения высокого экономического эффекта и социального благополучия в современном мировом сельском хозяйстве являются кооперативные формы хозяйства и связей. Всестороннее развитие кооперативного движения в мире стало возможным при выработке четкого кооперативного законодательства и активном содействии государства его практическому осуществлению. В России в этом отношении многое еще предстоит сделать. Пока зарождающийся фермерский сектор предоставлен сам себе, хотя существуют организации, призванные выражать его интересы, в частности АККОР.

Подлинно кооперативные принципы не находят своего применения в реформирующихся колхозах и совхозах, а правовая база кооперации в сельском хозяйстве не соответствует принципам кооперативной деятельности, о чем свидетельствует ряд норм закона о сельскохозяйственной кооперации. В этих условиях особое значение имеет применение гибкой, глубоко продуманной тактики структурных изменений, необходимой для последовательного осуществления и определенной корректировки стратегического курса овладения рыночным механизмом. При всех сложностях переходного периода сельские жители (особенно в связи с реформированием земельных отношений) необратимо "втянулись" в объективно необходимый процесс коренных социально-экономических преобразований. С одной стороны, сбываются вековые чаяния крестьян, прежде всего "старательных" хозяев, всегда стремившихся к обретению свободы, права собственности, а следовательно, и самостоятельного хозяйствования на своей земле; с другой - сохраняется естественное стремление к тому или иному виду совместной деятельности.

Сочетание индивидуализма и коллективизма, вообще свойственное людям, в сельском хозяйстве исторически всегда проявлялось более ярко и в своеобразных формах. Однако для дальнейшего развития аграрной реформы и становления рациональной с экономической и социальной точек зрения системы аграрных отношений принципиальным является вопрос о признании или, наоборот, непризнании индивидуализма как

первоосновы, как исходного начала нормального функционирования системы. С этим связано понимание роли и функций личного и общего интереса, частной и обобществленной собственности, экономического механизма ее реализации, основанного на законах рыночного хозяйства. Без уяснения данных фундаментальных положений нельзя дать методологически "выверенные" ориентиры дальнейшего движения вперед по пути намеченных и проводимых в аграрном секторе преобразований.

В исследованиях различных сторон системы аграрных отношений за последний период все более проявляется однозначное понимание индивидуализма, личного интереса, права частной собственности как определяющей основы развития материального производства и творческих способностей человека к труду. Что касается коллективизма, то в позициях многих экономистов-аграрников страны по данному вопросу имеются различия, иногда существенные. Если же принять во внимание взгляды на проблему со стороны более широкого круга экономистов, практиков, общественности в целом, то диапазон мнений весьма широк. Это особенно относится к проблемам частной собственности, земельному рынку, индивидуальному и коллективному хозяйству, мелкому и крупному производству. Нередко в качестве аргументов против разгосударствления, широкомасштабной приватизации, частного владения землей и т.д. ссылаются на традиции российской общины, против полного разрушения которой не выступал даже П. Столыпин, а также на современную практику стран Азии и Африки (Израиль, Гвинея и др.).

Методологические подходы, не отрицающие, а, наоборот, подчеркивающие значение коллективизма, но как вторичного, производного от самостоятельной, индивидуальной деятельности, основанной на праве частной собственности, имеют принципиальное значение для научного обоснования перспектив дальнейшего реформирования, стабилизации и развития сельского хозяйства. Община как форма совместной деятельности, где личность, земледелец так или иначе ориентирован на казарменные порядки, уравнительность, где налицо ограничение личной инициативы и личного интереса, - все-таки история. Для современной мировой практики это редкое исключение. И в теоретическом плане некое "универсальное" значение общины по меньшей мере сомнительно уже потому, что община советского периода привела к крупномасштабному подрыву экономических, социальных и нравственных устоев крестьянского, земледельческого труда.

Очевидно, суть проблемы - в выборе *формы коллективизма в земледелии*, так как сама потребность в нем очевидна. А таковой может быть лишь та форма, которая не подрывает основного, фундаментального устоя жизнедеятельности человека - индивидуализма. Прежде всего и главным образом это кооперативные добровольные объединения хозяев-собственников, число которых в форме первичных кооперативов, в том числе производственных, за последнее время неуклонно растет.

Преобразование аграрной структуры привело к значительному повышению удельного веса производимой продукции в сторону частного сектора. За 1991-1995 годы в среднем по странам СНГ доля частного сектора в производстве картофеля возросла с 60% до 90%, овощей - с 30% до 65%, мяса - с 27% до 46%, молока - с 27% до 44%, яиц - с 27% до 36%. При общем снижении оплаты труда в коллективных хозяйствах личные доходы сельских жителей в значительной мере компенсируются за счет расширения масштабов производства на приусадебных участках, которые становятся все более самостоятельным структурным звеном аграрного сектора, а многие из них трансформируются в индивидуальные фермерские хозяйства с высокой товарностью и ориентированные на рынок.

К сожалению, людей, способных к рыночному предпринимательству, учету спроса и предложения, в аграрном секторе пока меньшинство. Преобладают прежние надежды на государство, привычка выступать в роли просителей. С этим пока нельзя не считаться, одновременно последовательно ориентируя экономическую политику в соответствии с общей концепцией аграрной реформы, базирующейся на законах рыночного хозяйства. А эти законы предполагают:



- наличие соответствующих природе рыночных отношений субъектов рынка как экономически обособленных товаропроизводителей-собственников (крупных, средних, мелких);
- формирование в процессе широкой приватизации рыночной среды, инфраструктуры рынка;
- развитие конкуренции в ее цивилизованных формах в сочетании с мерами анти-монопольных ограничений;
- активное использование регулирующих функций государства, реализуемых как через аграрное (в том числе земельное) законодательство, так и через систему государственного управления, осуществляемого методами, адекватными рыночной экономике.

### **Стратегия и тактика реформирования сельского хозяйства**

Важный обобщающий вывод из процесса преобразования аграрной структуры сводится к тому, что при всей очевидности и настоятельной необходимости осуществления радикальной реформы в целом, ее дальнейший ход должен быть переориентирован на эволюционный путь социально-экономических изменений. Есть мировой опыт проведения таких реформ, общие основополагающие принципы перехода на рыночную систему экономических отношений. Эти принципы, бесспорно, должны быть использованы в стратегии и тактике реформирования. Но есть и специфика России с ее историческими традициями, экономическими, социальными, региональными и другими особенностями, которые также необходимо всесторонне учитывать.

Особенно важно принимать в расчет нравственно-психологический фактор, степень восприятия различными группами сельского населения самой идеи реформы, а тем более механизма ее реализации, т.е. есть *степень "созревания" социальной базы реформы*. Оно происходит очень медленно, и с этим нельзя не считаться. Иначе новые структуры и формы взаимоотношений, как в свое время колхозы, будут "насаждаться" со всеми негативными последствиями.

Нельзя не считаться и с другими ограничителями ускоренного осуществления аграрной реформы, прежде всего с отсутствием необходимой, тем более для новых форм хозяйства, материально-технической базы. Возможности для материально-технического обновления определяются общим состоянием экономики, развитием промышленных отраслей АПК. Сейчас экономическая мощь страны существенно ослаблена, в том числе из-за разрушения прежних связей в системе АПК бывшего СССР. Во многом это обусловлено последствиями заложенного в прежней административно-командной системе глубокого кризиса, а также просчетами в тактике проведения реформы, увеличившими ее неизбежные издержки, создающими напряженность в социальном развитии.

Учитывая сказанное, все дальнейшие шаги по пути преобразования сложившейся в годы "социалистических преобразований" системы аграрных отношений должны быть тщательно методологически обоснованы, иметь надежные правовое обеспечение и экономический механизм. Нельзя абстрагироваться и от необходимости подготовки производственного потенциала хозяйств, и от важности формирования новой аграрной структуры. Только таким образом, осуществляя комплексные, поэтапные преобразования, соизмеряя цели и задачи с возможностями и фактическим состоянием социальной и материальной базы реформы, с реальными сдвигами в формировании рыночной среды, развития рынков товаров, труда, земли и капитала, региональных рынков, укрепляя международное сотрудничество в агропромышленной сфере, можно уверенно прогнозировать дальнейший позитивный ход аграрных преобразований.

Думаю, в настоящее время главная задача осуществления аграрной реформы состоит в системной разработке и освоении всех элементов правового и экономического механизма регулирования процесса реформирования, включая все полномочия по распоряжению земельной собственностью при возрастающем государственном

контроле за использованием земли. В этих целях принципиальное значение имеет решение следующих проблем:

- завершить в ближайшее время юридическое оформление прав на все земельные участки и земельные доли в соответствии с принятым аграрным законодательством, указами Президента России;

- постепенно (по мере стабилизации социально-экономического положения в стране) формировать рынок земли при условии целенаправленного государственного регулирования путем установления дифференцированного (в зависимости от местных условий) максимального размера земельного участка, который может иметь в собственности или аренде физическое лицо, обязательного целевого использования сельскохозяйственных земель, ограничения сроков продажи земель, полученных бесплатно из государственного фонда, предоставления сельскохозяйственных земель иностранным фирмам и гражданам только на условиях аренды, введения специальных налогов на куплю-продажу земли, разрешения приобретения сельскохозяйственных земель только лицам, имеющим специальное образование и опыт работы в сельском хозяйстве;

- в переходный период и в перспективе широко использовать систему арендных отношений в сельском хозяйстве, особенно в сфере земельных отношений;

- ввести кредитование под залог земельных участков<sup>1</sup>.

На данном этапе возникает необходимость более широкого участия государства в поддержке села и стабилизации социально-экономической ситуации во всей системе АПК. В свою очередь, исходной посылкой расширения масштабов государственного вмешательства в корректировку рыночного механизма должно стать признание необходимости использовать главным образом экономические инструменты и рычаги при второстепенной роли собственно административного фактора.

Государственное участие в регулировании аграрного рынка не может сводиться к текущим, "однократным" действиям. Основным направлением его развития и базой функционирования должна стать совокупность учреждений (различных агентств, фондов и т.п.), обеспечивающих систематическое и последовательное налаживание развития рыночных процессов. В частности, предстоит реформировать или создать заново такие подсистемы регулирования, как финансово-кредитный механизм, системы налогообложения и ценообразования. Государству необходимо полностью использовать свои направляющие функции в области агроэкологического регулирования, управлений стандартизацией, осуществления общего контроля и поддержки, особенно в регулировании социальных процессов.

Вся система государственного регулирования должна обладать способностью гибкой адаптации к изменениям общеэкономической ситуации. Однако при этом важна определенная стабильность применяемых экономических регуляторов на заранее установленный период времени. Наиболее активной и вместе с тем не принудительной формой государственного регулирования, по-моему, могут стать сельскохозяйственные, в том числе региональные, программы. Участие хозяйственных субъектов в таких программах - добровольное, но любая предлагаемая государством программа должна содержать такие стимулы и ограничения, сочетание которых позволяет каждому сельхозпроизводителю и его посредникам решать для себя вопрос об участии в программе.

На ближайшую перспективу (два-три года), учитывая остроту продовольственного положения и значительные трудности рыночной трансформации российского сельского хозяйства, следует разработать особые меры по формированию гарантированного минимального продовольственного фонда России и необходимому для этого материально-техническому обеспечению сельскохозяйственного производства. Представляется,

---

<sup>1</sup> Отсутствие необходимой законодательной базы препятствует развитию в странах СНГ ипотеки. Между тем именно на законодательном уровне должны быть решены вопросы страхования залоговых операций для снижения риска кредитования и заемщика, определения процедуры перехода собственности к банку в случае невозврата кредитной суммы или невыплаты процентов за пользование кредитом, а также способы обоснования целевого назначения и возвратности кредита.

что сегодня для создания фонда, гарантирующего минимальную продовольственную обеспеченность населения городов, спецпотребителей и лимитированные госрезервы, наиболее целесообразной формой сбора ресурсов мог бы стать умеренный (в пределах 15-20% к валовому производству) продналог, который, как всякий налог, подлежал бы безоговорочному, а в случае задержки - принудительному изъятию. Такой механизм налогообложения, высокая эффективность которого проверена в годы нэпа, нейтрализовал бы практику "придерживания" продажи продукции, прежде всего зерна, государству и в то же время обеспечивал бы широкие возможности развития рынка. Кстати, такая система уже действует и показывает свою высокую результативность в Белгородской области.

Возможны и другие направления модификации налоговой системы в сельском хозяйстве с последующей ее натурализацией. Введение натуральных ставок земельного налога, исчисляемого в их денежном эквиваленте по действующим в данном году средним закупочным ценам, ставит сельскохозяйственные предприятия в ситуацию, когда им в принципе безразлично, в какой форме оплачивать налоги. Если будут обеспечены чуть более льготные условия зачета налога в натуральной форме, то предприятия, по всей видимости, предпочтут эту форму денежной оплате. Самостоятельным вопросом в таком случае становятся размеры налоговых ставок. Они, в частности по земельному налогу, не должны, на мой взгляд, превышать 10% погектарной урожайности зерновых или тех культур, на основе которых налог будет определяться.

Наконец, предпочтительным по сравнению с прямым изъятием части продукции представляется метод "связанных" закупок сельскохозяйственной продукции по более низким, чем рыночные, ценам, компенсируемым льготными условиями производственно-технического, кредитного и иного обеспечения производителей. Предварительным условием эффективного использования данного метода является неукоснительное соблюдение государством своих обязательств, а также распространение его воздействия на сопряженные с сельским хозяйством сферы, в частности на кредитную, на фондопроизводящие отрасли АПК. Кроме того, условия организации этой формы пополнения государственного продовольственного фонда должны дифференцироваться в зависимости от экономической ситуации в отдельных регионах и отраслях, от уровня требований и запросов отдельных групп производителей и конкретных хозяйств.

Учитывая кризисную ситуацию в аграрном секторе и техническую отсталость сельскохозяйственного производства, в ближайшие два-три года следует обеспечить ему особый, стимулирующий развитие режим, внося соответствующие изменения в систему ценовых, кредитных налоговых и иных экономических регуляторов АПК.

*В области ценовой политики* на продукцию сверх постепенно сокращающихся поставок в госфонд по гарантированным ценам устанавливаются свободные цены спроса и предложения. В системе прямой купли-продажи стабильность в экономических отношениях могла бы обеспечиваться применением залоговых цен, размеры которых, как правило, должны быть выше гарантированных, но ниже рыночных. В качестве временных мер на ближайшие годы ценовые паритеты должны подкрепляться дотациями на отдельные виды продукции сельского хозяйства, особенно в связи с ценовым диспаритетом в АПК и экономике страны в целом. Дополнительное бюджетное финансирование при этом должно осуществляться только под специальные программы.

*В области кредитной политики* целесообразна замена прямого финансирования преимущественно системой самофинансирования. Это - условие развития нормальных рыночных отношений, оно обуславливает особую роль кредита - важнейшего рычага государственного экономического регулирования. Процентные ставки необходимо устанавливать исходя из конъюнктуры рынка, предоставляя льготные кредиты под специальные инвестиционные программы при условии их выполнения, а также в целях поддержки новых предпринимательских форм хозяйства (крестьянских, фермерских кооперативов и т.д.). Все льготы по кредитам, в том числе предоставленным коммерческими банками, включая льготы по налогообложению прибыли последних,

покрываются за счет федеральных и региональных финансовых бюджетных средств. Льготы по кредитам должны носить временный характер и увязываться с конечным экономическим и социальным эффектом их предоставления. Сегодня необходимо применять и расширять практику государственного кредитования под залог закупок сельскохозяйственной продукции. Авансовый характер такой формы кредитования в сочетании с гарантиями государством оплаты по ценам договоренности или рыночным ценам стимулирует устойчивое поступление продукции сельского хозяйства в централизованные фонды.

В области налогообложения также необходим переход к новым методам. В аграрном секторе сейчас формируется налоговая система, которая включает земельный налог, налог на добавленную стоимость, ряд других видов налогов. Практика свидетельствует о негативном влиянии на развитие агропродовольственной сферы такой системы налогообложения. Кроме того, в ней нет рычагов для проведения антимонопольной политики как в производственной сфере, так и в сфере обращения. В настоящее время в России в отличие от ряда восточноевропейских стран сельскохозяйственные предприятия платят налог на землю, не превышающий 2% от нормативной цены земли. Освобождение их от уплаты налогов, устанавливаемых на общих основаниях, оправдано на данном этапе лишь как временная мера экономической поддержки развития сельского хозяйства. В связи с этим важно установить более обоснованные средние и дифференцированные ставки подоходного налога, непосредственно связанные с величиной дифференциальной земельной ренты. В условиях фактической убыточности сельского хозяйства налогообложение прибыли не имеет под собой необходимой экономической основы.

По мере развития рынка земли налоговые рычаги необходимо использовать в качестве ограничителя размеров землевладения частных сельскохозяйственных товаропроизводителей и предоставления земель под несельскохозяйственные нужды, преодоления спекулятивных сделок в купле-продаже земли. Прогрессивному налогообложению должна подлежать разница между ценой приобретения и продажи земли или вся ее цена в случае бесплатного получения земельного участка по районным или иным нормам.

В области инвестиций — решающего фактора структурной перестройки АПК - государственное регулирование должно быть наиболее значительным и действенным. Прямое финансирование сельского хозяйства из федерального и местных бюджетов (за исключением мер поддержки и временного предоставления дотаций из-за нарушения паритета цен и средств для содержания государственных органов управления АПК) целесообразно осуществлять по следующим направлениям:

- природоохранные мероприятия и мелиоративные работы государственного значения с учетом специальных программ агроэкологического улучшения ресурсной базы сельского хозяйства;
- строительство дорог, линий электропередач, магистральных газопроводов и водопроводов, телефонных коммуникаций, канализационных систем;
- содержание и развитие ветеринарной и карантинной служб, служб землеустройства, борьбы с болезнями и вредителями растений;
- строительство и содержание сельских объектов здравоохранения, просвещения, детских садов и домов для престарелых;

— подготовка специалистов высшего и среднего образования;

— фундаментальные исследования и важнейшие прикладные научные разработки.

В области социального развития при переходе к рынку помимо традиционных проблем (доходы населения, сфера социального обслуживания и др.) появляются и специфические: защита населения от инфляции, поддержка семей с уровнем доходов ниже прожиточного минимума (как у владельцев самостоятельных крестьянских хозяйств, так и у наемных работников), трудоустройство высвобождающихся из аграрной сферы работников. Здесь важно исходить из постулата о необходимости создания в деревне социально равных с городом условий жизни.

Основным инструментом социальной политики на селе должны стать республиканские государственные программы по развитию социально-инфраструктурной сферы (образования, здравоохранения, культуры, транспорта и связи, коммунального хозяйства), а также программы поддержки сельских районов с неблагоприятными условиями (зоны стихийных и экологических бедствий, технологических катастроф, экологических кризисов, регионов с деформированной демографической структурой, низким жизненным уровнем населения). Они могут финансироваться из федерального и местных бюджетов, распределяться в форме льготных кредитов, субвенций и субсидий районным и сельским (поселковым) администрациям и крестьянским дворам (за счет средств местных бюджетов, а также добровольных целевых отчислений предприятий, организаций и учреждений). Необходимо создавать необлагаемые налогами фонды социального развития сельской местности. Часть средств, нужных для развития социальной инфраструктуры, по моему мнению, способны вносить также промышленные предприятия, разного рода фирмы и учреждения, ведущие дачное и иное строительство в сельской местности.

В рамках инвестиционных программ с привлечением средств местных бюджетов важно всемерно развивать на селе сеть предприятий несельскохозяйственного профиля, создавая благоприятные условия для вложения в них капитала. Это позволит менее болезненно преодолевать (особенно в трудоизбыточных районах) возрастающую безработицу, расширит сферу занятости населения, создаст рабочие места для высвобождающихся из сельского хозяйства трудовых ресурсов.

Необходимо также установить льготное налогообложение прибыли предприятий, направляемой на развитие и содержание социальной сферы села, прибыли промышленных и других предприятий, полученной от поставки селу строительных материалов, изделий и оборудования, а также прибыли подрядных организаций, ведущих строительство в сельской местности. Строительные фирмы, размещающие свою производственную базу и работающие на селе, было бы целесообразно на первые три-пять лет освободить от уплаты налогов. Одновременно надо всемерно поддерживать индивидуальное и кооперативное жилищное строительство на селе, стимулируя коммерческие банки, кредитующие на долгосрочной основе застройщиков (например бюджетным покрытием части процентов по этим кредитам). Необходима целевая поддержка личного подсобного хозяйства, дающего сейчас 40% валовой продукции сельского хозяйства и вообще являющегося наименее капиталоемкой сферой развития отрасли.

Реализация всех перечисленных направлений, видимо, потребует создания соответствующего экономического механизма регулирования и поддержки сельского хозяйства, прежде всего по типу оправдавших себя в восточноевропейских странах фондов и агентств по государственному регулированию сельскохозяйственного рынка, финансовой поддержки приватизации и реструктуризации в аграрном секторе, переселению и трудоустройству. Однако только в рамках такого механизма, учитывающего законы рынка и обеспечивающего социальный прогресс в деревне, можно успешно решать актуальные проблемы развития сельского хозяйства, последовательно преодолевать стоящие на этом пути трудности.

Аграрный сектор России, судя по результатам 1997 года, выходит на этап стабилизации развития. Его дальнейший подъем может быть обеспечен по двум направлениям рационализации всего процесса хозяйствования и управления. Первое из них сводится к более эффективному использованию имеющихся ресурсов за счет овладения хозяйствующими субъектами навыками рыночного предпринимательства, правилами конкуренции, изучения конъюнктуры рынка и приспособления к ней структуры производства и ассортимента выпускаемой продукции, в том числе несельскохозяйственной. Второе заключается в активизации регулирующей роли государства в развитии сельского хозяйства и АПК в целом как по линии системы управления с применением методов, адекватных законам рынка, так и в деле создания отвечающего этим законам аграрного законодательства.