

Аграрная политика России в XXI веке: вызовы и перспективы*

А.Ф. Серков, зав. отделом
ВНИИЭСХ, академик РАСХН

Аграрная политика – понятие очень объемное. Оно включает аспекты экономической, социальной, институциональной, земельной, экологической, технологической и других сфер политики. Поэтому в этом докладе было бы целесообразно остановиться только на нескольких вопросах, которые, на наш взгляд, относятся к названной теме.

При этом хотелось бы несколько отойти от часто используемой схемы, анализа и оценки количественных параметров, а, несмотря на то, что без этого не обойтись, поразмыслить о нашем видении облика аграрного сектора России, настоящем и будущем.

Каковы особенности современного периода функционирования АПК? Из общего их числа назовем только три.

Первое. Можно было бы ожидать, что после жестокого XX века должен наступить более спокойный и социально ориентированный длительный период. Однако такой прогноз оказался излишне оптимистичным. Процессы глобализации, изменение политической карты мира привели к массе противоречий, конфликтов и экономических войн.

Сейчас становится все более очевидным, что мировое хозяйство вступает в новую полосу кризисных процессов. Наряду с энергетическими сложностями, вызванными ростом потребления энергоресурсов на производственные и социальные нужды, которое привело к их многократному удорожанию, особенно нефти, периодически повторяющимися финансовыми «провалами», прибавилась, может быть наиболее опасная – продовольственная проблема. В результате

* Выступление на XII Международной научно-практической конференции Независимого научного аграрно-экономического общества России (немчиновские чтения), Москва, 18 апреля 2008 г.

продовольствие стало оружием не только конкурентных, но и политических войн.

Идет процесс прозрения и у нас в стране. Теперь уже «разрешается» употреблять термин «продовольственная безопасность», «продовольственная зависимость» и другие.

Более того, предложено подготовить проект Федерального закона «О продовольственной безопасности» и скоро будет рассматриваться на высоком уровне его Концепция.

Следует отметить, что первый вариант такого закона был разработан еще в 1994 г., но в последующем не подписан Президентом. Время для АПК и страны было с большим уроном потеряно.

Вместе с тем в мире вопросы продовольствия обострились до предела. В одних странах это вылилось в малоуправляемый рост цен, в других – его просто не хватает.

Какое положение в России? К сожалению, нам потенциально грозит и то, и другое.

С одной стороны, лишь небольшая доля нашего населения имеет возможность питаться согласно медицинским рекомендациям, дифференцированным по возрасту, характеру работы, региональным особенностям и традициям. В целом же по стране ниже норм, рекомендованных Институтом питания АМН еще на 1990 г., потребляют мяса и мясопродуктов примерно 70% населения, плодов – 80%, и абсолютное большинство – молока и молочных продуктов, рыбы и рыбопродуктов, овощей (рис. 1). Конечно, судя по уровню доходов, около 20% населения могут обеспечить для себя здоровый тип питания, но этого видимо не делают, у остальных же – не позволяют доходы.

С другой стороны, недостаток собственного производства, высокая зависимость по многим видам продовольствия от его импорта вызвали резкое повышение цен на внутреннем рынке. Следует отметить, что и ранее, даже в последние 8 лет, инфляция была весьма высокой (рис. 2).

К тому же сейчас существенно возросла ориентация товаропроизводителей, а вернее их посредников, на экспорт сельскохозяйственной продукции. Так, в 2007 г. было экспортировано более 16 млн. т. зерна или 20% его валового сбора, а пшеницы – 14,4 млн. т. или 30%. Естественно, кто занимается экспортом, получают от этого огромные прибыли, своего места на рынке никому не будут уступать.

Во-вторых, в России происходит новый этап передела собственности в формах концентрации капитала, приватизации остатков государственной собственности и скупки земель, в том числе сельскохозяйственных угодий, в определенной мере как механизма получения контроля над продовольственными потоками.

По оценке журнала «Форбс», так называемая «Золотая сотня» обладает состоянием, исчисляемым в 337 млрд. долл. США. Как говорят эксперты, эту сумму можно увеличить, как минимум, в 2, а то и в 4 раза, если учитывать возможность их контроля над акционерной собственностью.

По данным журнала «Финанс» (№7 от 18-24.02. 2008 г.) у 500 ведущих предпринимателей оценка их бизнеса составила 716 млрд. долл. США или 17,5 трлн. руб. По стоимости это одна треть нефинансовых экономических активов страны. Реально же ими осуществляется контроль, как можно предположить, над значительно большей частью национального богатства. Если учесть, что в собственности государства в 2006 г. находилось 23% стоимости основных фондов, то станет ясно: доля преобладающей части населения в управлении собственностью незначительна. Одновременно растет влияние иностранного капитала в управлении национальным достоянием.

Аналогичные процессы идут в аграрном секторе. Конечно, в АПК доля иностранного капитала пока еще не так велика, но производство многих пищевых продуктов, включая напитки, и табака находится под контролем зарубежных компаний.

Третье. Несмотря на принятие некоторых мер по поддержке сельского хозяйства, в целом ускоряется процесс завершения либерализации рынка. Это относится к ценам и тарифам на энергоносители, жилищно-коммунальное хозяйство, железнодорожный транспорт и в других сферах экономики страны. Одновременно принимаются усилия к окончанию переговоров по вступлению в ВТО. Страна выходит на мировой уровень цен, порой спекулятивный, в условиях бедности значительной части населения.

Каким будет влияние на агропродовольственный рынок присоединения к ВТО, можно судить по ситуации, сложившейся на нем в конце 2007 г. – начале 2008 г. Конечный результат – высокая инфляция. Но это была лишь «мягкая тренировка» перед вхождением в ВТО, реальные последствия будут еще более ощутимыми (рис. 3).

Какие вызовы наиболее опасны для аграрного сектора России?

Первый. Огромная сельскохозяйственная территория и низкий уровень производства. Кто ее займет?

Второй. Достаточная сырьевая база, в том числе энергоресурсов, и низкая технико-технологическая оснащенность производства и экономическая конкурентоспособность продукции. Кто будет хозяином на рынке?

Третий. Высокая потребность в квалифицированных кадрах и одновременно безработица на селе, в том числе среди молодежи. Кто будет обеспечивать «устойчивое экономическое развитие», конкурентоспособность и т.д.?

Изменяющаяся ситуация вызывает необходимость поиска подходов к аграрной политике. Правда, основные ее принципы изложены в Федеральном законе «О развитии сельского хозяйства». Они уже начали реализовываться в приоритетном национальном проекте «Развитие АПК», а с 2008 г. учтены в Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 гг.

В этих документах, казалось бы, все написано правильно, но как показывает практика, этого оказывается недостаточно для того, чтобы перейти к этапу ускоренного социально-экономического развития аграрного сектора.

Результаты реализации приоритетного национального проекта «Развитие АПК» известны. Действительно, большинство намеченных показателей достигнуто, однако общий прирост производства не столь велик: дополнительно к сложившемуся в среднем за два предшествующих года он составил менее одного процентного пункта. Важность проекта заключается прежде всего в том, что он открыл «дверь», в том числе и в общественном сознании, для дальнейшего наращивания усилий по восстановлению и развитию АПК.

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации (МЭРТ РФ, март, 2008 г.) предполагает в качестве стратегической цели «достижение уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI века, с привлекательным образом жизни, занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции и надежно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан».

Достижение этой цели предполагается обеспечить за счет перехода российской экономики «от экспортно-сырьевого к инновационному социально-ориентированному типу развития».

В качестве целей государственной аграрной политики поставлены:

«обеспечение потребностей населения сельскохозяйственной продукцией и продовольствием за счет отечественного производства;

устойчивое развитие сельских территорий, повышение уровня жизни сельского населения и сокращение его отставания от городского;

повышение конкурентоспособности отечественного аграрного комплекса, эффективное импортозамещение на рынке животноводческой

продукции и создание развитого экспортного потенциала (особенно в растениеводстве), позволяющего в перспективе занять устойчивые позиции на мировом аграрном рынке;

улучшение и повышение продуктивности используемых в сельскохозяйственном производстве земельных и других природных ресурсов».

С тем, чтобы сформулировать более конкретно целевые установки и направления их реализации, необходимо объективно оценить, на каком уровне развития находится сельское хозяйство России:

по объему производства зерна – это 1962 г., мяса – 1966 г., молока – 1958 г. (рис. 4);

соотношение оплаты труда в сельском хозяйстве и в целом по экономике страны во все годы было лучше, чем в пореформенный период (рис. 5):

производительность труда, согласно расчетам ВНИИЭСХ, относительно ее уровня, например, в США в целом в 8,5 раз ниже (рис. 6).

Такое положение определяется системой экономических отношений, уровнем доходности, низкой престижностью сельскохозяйственного труда и многими другими известными факторами.

В чем же состоит основной вывод из анализа состояния аграрного сектора России?

На наш взгляд, это невозможность найти выход в инерционном подходе к функционированию сельского хозяйства. Недопустимо только «догонять», необходима модель «опережающего развития».

Поэтому выделение приоритетов, на первый взгляд, правомерно, особенно в условиях недостатка ресурсов. Однако на современном этапе следует использовать прежде всего **комплексный** подход, так как глубина отставания и деградации настолько велика, что за счет отдельных, пусть важных направлений проблемы ускоренного развития АПК решить будет сложно.

И еще: следует признать, что аграрный сектор не прошел восстановительный период, для завершения которого необходимы специфические, более «государственные» экономические рычаги, если поставлена цель ускорения экономического развития и обеспечения продовольственной безопасности страны.

При этом необходимо вести восстановление на базе инновационной модели социально направленной аграрной политики, используя рыночные инструменты, современные технологии, формы организации производства.

Среди базовых проблем комплексного подхода целесообразно выделить следующие.

Во-первых, **земельные отношения**. Как уже указывалось, дифференциация сельского хозяйства на крупное и сверхкрупное частное земледелие и мелкие хозяйства населения, с одной стороны, ведет к концентрации производства, а, следовательно, к повышению его эффективности, с другой – при чрезмерных размерах собственности – к обезземеливанию основной части крестьянства.

Согласно Всероссийской сельскохозяйственной переписи, проведенной в 2006 г., 8% сельскохозяйственных организаций (4732 организации) используют 76,4% всей земельной площади этой категории хозяйств со средним ее размером 65,3 тыс. га в расчете на одну организацию, 103 крестьянских (фермерских) хозяйств из 236 тыс. – 19,3% (55,9 тыс. га на одно хозяйство), 0,5% ЛПХ – 35,3% земель в этом секторе.

Если для сектора ЛПХ это не представляет какой-либо угрозы, то в части земель сельскохозяйственных организаций такой процесс только ускорит исход сельского населения из сельскохозяйственной деятельности, а потом и из сельских территорий.

Поэтому не случайно сокращается количество сельскохозяйственных организаций и крестьянских (фермерских) хозяйств, занимающихся сельскохозяйственным производством.

Отсюда вытекает другая проблема: в каком виде сохранится **российское крестьянство**. Есть ли у него будущее? Каким оно станет? Кто будет «хранить» нашу землю, территорию, а, следовательно, государственность?

Прекращение деятельности на одной трети сельскохозяйственной территории, а именно на такую площадь сократились посевы сельскохозяйственных культур, означает образование «пустот», которые или, в лучшем случае, самопроизвольно зарастут лесом, кустарником, заболотятся или, в другом случае, – станут местом обитания иных народов.

Огромные площади оказались бесхозными. Даже по данным Всероссийской сельскохозяйственной переписи, только в действующих хозяйствах (всех категорий) не используется 41,9 млн. га или каждый четвертый гектар, в том числе в сельскохозяйственных организациях – 35,4 млн. га, в крестьянских (фермерских) хозяйствах – почти 4,4 млн. га или 18%.

Такое безразличие к земле, т.е. благу, данному нам природой, со стороны государства, обязанностью которого является охрана национального богатства, не имеет оправдания.

Наиболее общими причинами сложившегося положения является неэффективный организационно-экономический механизм функционирования сельского хозяйства, неравноправное положение сельскохозяйственных товаропроизводителей на агропродовольственном рынке, соотношение цен на сельскохозяйственную и промышленную продукцию, социальная ущемленность сельских жителей. Об этом свидетельствуют данные о доли бюджета, расходуемого на сельское хозяйство (рис. 7), рентабельность активов и другие (рис. 8).

В результате за 1995 г. – первую половину 2006 г. прекратили сельскохозяйственную деятельность 15,2 тыс. сельскохозяйственных организаций и приостановили ее – 3,2 тыс.

Как решить земельный вопрос? Видно, надо вернуться к тем исходным положениям, которые вносились наукой при подготовке Федерального

закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», имея в виду ограничение площади земель в частной собственности, усиление роли государства в организации рынка земель сельскохозяйственного назначения, ужесточение порядка перехода сельскохозяйственных угодий в иные категории земель для несельскохозяйственного использования и т. д.

Другая проблема, которая связана с земельным вопросом – это **отношение государства к крестьянству**, его дальнейшей судьбе. Если вести речь о перспективе, то каким будет крестьянство, его роль и место в структуре общества? Здесь больше вопросов, чем ответов. С одной стороны, видимо, будет развиваться сельскохозяйственное производство индустриального типа, например, в птицеводстве и свиноводстве, с другой – сохранятся традиционные формы организации производства в растениеводстве, скотоводстве, овцеводстве, оленеводстве, табунном коневодстве.

При всех вариантах важно не только остановить исход сельского населения из сельской местности, но и привлечь новые кадры с тем, чтобы эффективно использовать все сельскохозяйственные угодья. На наш взгляд, это можно будет обеспечить лишь в том случае, если социально-экономические условия жизни и работы будут не хуже, а еще лучше – более благоприятными, чем в других сферах деятельности экономики страны. Иными словами, оплата труда плюс основные общественные блага (здравоохранение, образование, культура и др.) будут также доступны для сельского населения, как в городах (рис. 9).

И еще одна базовая проблема: **перспективные организационно-правовые формы хозяйствования**. Конечно, поддерживать следует все формы, но, по-нашему мнению, наиболее правильным было бы особое внимание уделить развитию различных видов кооперации на всех уровнях. Именно кооперация могла бы стать альтернативой для тех, кто не хочет входить в крупные агрохолдинги, теряя свою хозяйственную

самостоятельность. Она выступила бы реальным конкурентом торговым сетями на агропродовольственном рынке.

Однако для этого потребуется значительная финансовая поддержка со стороны государства, серьезная обучающая и организационная работа, в определенной мере – переориентация всей аграрной политики.

В данном случае мы не коснулись таких важнейших аспектов аграрной политики, как внешнеэкономическая деятельность, экологизация агропромышленного производства, механизмы и правила функционирования агропродовольственного рынка, совершенствование управления АПК и многих других.

Единственное, что еще хотелось бы подчеркнуть, то это необходимость разработки комплексной программы развития отечественного сельскохозяйственного машиностроения, без которого все другие программы в аграрном секторе реализовать будет невозможно.

И еще: аграрная политика будет действенной, если она будет опираться на региональные программы, учитывать зональные особенности агропромышленного производства. С одной стороны, по критерию эффективности целесообразно поддерживать регионы, наиболее благоприятные по природно-экономическим условиям и результатам деятельности, с другой же – особой поддержки заслуживают депрессивные районы путем восстановления в них сельскохозяйственного производства, организации альтернативной деятельности, но главное – удержания и пополнения сельского населения.

Здесь нет противоречия, но различными могут быть механизмы решения этих задач.

Несколько слов о перспективе. **Прогноз** до 2012 года заложен в Государственной программе. Однако дальнейшее развитие АПК будет определяться выбранной моделью развития – преимущественно инерционной или инновационной.

Если это будет инновационный вариант развития, то на более отдаленную перспективу можно ставить вопрос о том, что Россия с ее огромной территорией и обеспеченностью сельскохозяйственными угодьями станет одним из ведущих участников мирового рынка сельскохозяйственной продукции и продовольствия по отдельным их видам при условии, если будут решены вопросы:

сохранения и привлечения трудовых ресурсов в сельскохозяйственное производство и соответственно в сельскую местность, что потребует создания современной социальной инфраструктуры на селе, формирования условий для выравнивания доходов сельских и городских жителей и занятых в сельском хозяйстве, обеспечения их эффективной занятости, в том числе с использованием форм альтернативной деятельности;

развития отраслей, обеспечивающих сельскохозяйственное производство материально-техническими ресурсами и производственными услугами;

формирования экономического механизма роста доходности сельскохозяйственного производства, достаточного для расширенного воспроизводства;

создания современной инфраструктуры агропродовольственного рынка, обеспечивающей доступ к нему всем сельскохозяйственным товаропроизводителям.

Очевидно, что по мере наращивания отечественных продовольственных ресурсов будет возрастать значение экологически чистого агропромышленного производства как фактора, обеспечивающего здоровье населения, улучшение демографической ситуации, повышение роли страны на мировом продовольственном рынке.

Кроме того, следует пересмотреть и некоторые идеологические догмы в части поддержки функционирования агропромышленного комплекса и агропродовольственного рынка.

В этом случае возможно, если не в полной мере, то частично, осуществить «прорывной» вариант обгоняющей модели развития сельского хозяйства.

При этом, по нашим оценкам, будут созданы условия для приближения уровня производства в 2020 г. к объемам, необходимым для обеспечения собственным продовольствием населения в размерах, определенных рациональными нормами, кроме таких его видов, как мясо крупного рогатого скота, отдельных молочных продуктов, плодов.

Доля импорта в товарных ресурсах мясных продуктов сократится до целесообразных размеров, однако их структура еще не будет отвечать требованиям рационального питания, в ней будут преобладать мясо свиней и птицы.

Однако, не исключен и другой вариант – инерционный, а также кризисные периоды, вызванные внешней конъюнктурой и внутренними условиями функционирования.

Инерционный вариант обеспечивает прирост валовой продукции сельского хозяйства к 2020 г. (по сравнению с 2006 г.) примерно в 1,6 раза, при инновационном, по нашим расчетам, он должен составить не менее 2-2,1 раза (рис. 10).

В настоящее время обсуждается вопрос о перспективах развития экономики России не только до 2020 г., но и на более отдаленный период – до 2030-2050 гг. Конечно, определять в настоящее время абсолютные размеры возможного развития агропромышленного комплекса на двадцать-сорок лет крайне сложно и, видимо, нецелесообразно. Вместе с тем выработать концептуальные подходы к формированию институтов развития АПК крайне необходимо.

Очевидно, что потенциал российского сельского хозяйства далеко не исчерпан. Однако, если не учитывать возможное изменение климата, он не беспределен и без нарушения экологического равновесия в обозримой перспективе не столь велик. На первом этапе необходимо выйти на уровень,

который реально уже был получен в стране, используя резервы новых технологий, техники, улучшения качества почвы сельскохозяйственных угодий и другие.

Если посмотреть на перспективу с учетом того, на каком этапе находится отечественное сельское хозяйство, то будет далеко не радужная картина. До 2030 г. остается 22 года, до 2050 г. – 42 года. Это и много, и мало. Если оценить итоги 2007 г. и сравнить их с периодом двадцати и сорокалетней давности, то окажется, что по объему валовой продукции сельское хозяйство современной России сравнимо с ее уровнем в 1967 г.

Только в 6 субъектах Российской Федерации в 2007 г. был превышен уровень валовой продукции сельского хозяйства, сложившийся в дореформенный период. Это республики Башкортостан, Татарстан, Кабардино-Балкарская, Дагестан, а также Белгородская и Липецкая области. В одних из этих субъектов Российской Федерации удалось не допустить разрушения ранее созданного производственного потенциала и постепенно его наращивать (республики Татарстан и Башкортостан), в других – привлечь значительные инвестиционные ресурсы для модернизации агропромышленного производства (Белгородская и Липецкая области).

Для того, чтобы обеспечить прирост производства зерна примерно на 40 млн. т, мяса (в убойном весе) – на 5 млн. т, молока - на 17 млн. т, в предыдущие периоды требовалось 25 лет.

Однако технологически это вполне возможно сделать за более короткие сроки и даже превысить такие показатели. Об этом свидетельствует опыт развитых зарубежных стран, где на основе программно-целевого подхода подобные задачи решались. Так, в Канаде за 1975-1986 гг. в результате расширения посевов и роста урожайности пшеницы ее валовой сбор был увеличен с 17 до 32 млн. т. В Китае за 2000-2006 г. поголовье свиней возросло более чем на 50 млн. голов, а производство свинины в убойном весе – почти на 10 млн. т.

Если решение технико-технологических проблем в значительной мере зависит от инвестиционной политики, то институциональные преобразования более консервативны.

Хотелось бы видеть в перспективе сельское хозяйство преимущественно индустриально-кооперативным, с развитыми формами малого, среднего и крупного предпринимательства, восстановленными и заселенными сельскими территориями, доступным образованием, здравоохранением и культурой, образованными и квалифицированными кадрами, с нормальной демографической ситуацией.

Такой «новый» образ сельского хозяйства России можно и нужно «нарисовать», предложить механизм реализации его на практике. Вопрос в том – станет ли это программой страны. Поэтому, учитывая, что сельское хозяйство признано одним из приоритетов экономики страны, было бы целесообразно, наряду с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, принять аналогичную концепцию по сельскому хозяйству, уже на этом этапе определить основные направления и параметры дальнейшего развития агропромышленного комплекса России.