

# РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИОРИТЕТНОГО НАЦИОНАЛЬНОГО ПРОЕКТА «РАЗВИТИЕ АПК»

## ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ МОНИТОРИНГА ПРИОРИТЕТНОГО НАЦИОНАЛЬНОГО ПРОЕКТА «РАЗВИТИЕ АПК»

А.В. Петриков, академик РАСХН,  
ВИАПИ им. А.А. Никонова

Приоритетные национальные проекты (ПНП) - новый для России инструмент управления, позволяющий сконцентрировать ресурсы государства, бизнеса и общества на наиболее значимых для страны направлениях, требующий новых подходов к своей реализации. Одним из них является мониторинг проекта с использованием массовых социологических и экспертных опросов.

Это позволяет, во-первых, дополнить ведомственную и статистическую информацию о реализации проекта социологическими оценками; во-вторых, усилить обратную связь между органами управления и участниками проекта; в-третьих, провести дополнительную информационную кампанию среди его потенциальных участников; в-четвертых, выявить новые риски и проблемы проекта и методы их решения. Но эти цели могут быть достигнуты лишь при достаточно широких объемах и программе мониторинговых работ.

В октябре 2006 г. по заказу Минсельхоза России и Россельхозбанка, как основного оператора проекта, Всероссийский институт аграрных проблем и информатики имени А.А. Никонова (ВИАПИ им. А.А. Никонова) и восемь институтов-соисполнителей Российской академии сельскохозяйственных наук провели массовые социологические опросы в 33-х и опросы экспертов в 48-ми субъектах Российской Федерации.

Были опрошены представители всех групп - участников проекта - получатели восьмилетних животноводческих кредитов (424 человека); участники лизинговых схем (192); фермеры (806) и владельцы личных подсобных хозяйств (13927), взявшие краткосрочные кредиты; представители сельскохозяйственных потребительских кредитных и некредитных кооперативов: молодые специалисты, улучшающие за счет проекта свои жилищные условия, и их работодатели (всего участников проекта 6319 человек).

В тех же районах опрашивались неучастники проекта - представители сельхозорганизаций, владельцы фермерских и личных подсобных хозяйств, молодые специалисты, не участвующие в проекте (всего 6391 респондент). Общий объем выборки социологического опроса составил 12710 человек. Они опрашивались по 12 анкетам.

Свое мнение о проекте в ходе неформализованных интервью (без заполнения анкет) высказали около 1200 экспертов - руководители и специалисты органов управления АПК областного и районного уровней, представители кредитных организаций, лизинговых компаний, со-

юзов и ассоциаций сельхозтоваропроизводителей, депутаты, журналисты, служащие сельских муниципалитетов.

Представительность выборки опроса позволяет получить достоверные данные об оценке проекта разными группами его участников, их информированности, экономическом поведении, трудностях и проблемах, с которыми они сталкиваются, а также оценить перспективы вовлечения в него новых сельских жителей и хозяйств. Эксперты высказали свою точку зрения о направлениях совершенствования проекта.

Ниже приведены основные данные социологических опросов.

1. *Строительство животноводческих объектов за счет долгосрочных (до 8 лет) субсидированных кредитов.* Доступ к долгосрочным кредитам получили преимущественно крупные сельхозорганизации (СХО) и отчасти фермеры, сосредоточивающие значительные ресурсы, стабильно прибыльные, без просроченных долгов. Большинство из СХО составляют акционерные общества (35%), общества с ограниченной ответственностью (34%); доля производственных кооперативов - всего 25%, госхозов - 3%. Около 20% СХО - участников этого направления входит в холдинговые структуры или поддерживается инвестором.

Большинство СХО и крестьянских (фермерских) хозяйств (КФХ), не участвующих в проекте по этому направлению, не стремились вообще получить долгосрочный кредит (53 и 52% соответственно). Основная причина этого в том, что хозяйства не собираются в ближайшее время строить (или реконструировать) животноводческие помещения. Вместе с тем 29% СХО и 23% фермеров не успели оформить заявку на кредит или получили отказ администрации или банка.

Основными мотивами привлечения долгосрочного кредита были ожидаемый рост спроса на животноводческую продукцию (50%) и потребность в финансировании уже начатого строительства (46%).

Ощутимое влияние оказывали и рекомендации региональных администраций (13%), что создает риск эффективного освоения средств, который может существенно возрасти, если спрос на животноводческую продукцию не будет увеличиваться в той степени, в какой рассчитывают участники проекта. А такой вариант развития событий вполне вероятен, если не ограничить объемы субсидируемого импорта.

Обращает на себя внимание и тот факт, что только 18% получателей долгосрочного кредита пользуются лизинговыми поставками техники и еще меньше - 10% - лизинговыми поставками скота. Это, с одной стороны, обусловлено недостаточной координацией проекта, а с другой - непривлекательностью лизинга.

2. *Лизинг техники (оборудования) и скота.* Лизинговыми схемами, также как и долгосрочным кредитом, пользуются наиболее крупные и успешные хозяйства; преобладающая часть из них также относится к акционерным обществам и ООО; 14% входят в холдинговые объединения или контролируются инвестором.

Однако лизинг техники и скота менее популярен среди большинства сельхозтоваропроизводителей. Удельный вес стремившихся воспользоваться лизинговыми схемами, но получивших отказ составляет среди СХО и КФХ всего около 3%, что меньше доли хозяйств, приобретающих ресурсы за счет кредита и собственных средств. Одной из главных причин такого положения (наряду с отсутствием потребности в ресурсах) являются неудовлетворительные, по мнению сельхозтоваропроизводителей, условия лизинга.

3. *Кредитование крестьянских (фермерских) и личных подсобных хозяйств (ЛПХ).* ЛПХ, участвующие в ПНП, - это относительно крупные хозяйства, которые ведут семьи, состоящие из 4-5 человек, члены которых имеют высокий уровень образования, живут в собственном усадьбном доме, обрабатывают довольно большие земельные участки, оснащенные сельскохозяйственной техникой. Они ведут специализированное, достаточно высокоотоварное производство. У этих семей есть определенный опыт получения кредитов, надежное залоговое обеспечение, возможности для расширения производства и возврата кредитов.

ЛПХ-неучастники по всем параметрам отстают от ЛПХ-участников. Это свидетельствует о том, что банки и местные администрации правильно отобрали первоначальный состав участников ПНП. Однако значительная часть ЛПХ-неучастников, несомненно, вступит в проект. У них есть необходимые для этого ресурсы.

Характеризуя ЛПХ-кредитополучателей, следует также отметить, что 12% из них являются безработными и 8% пенсионерами, что говорит не только о производственной, но и о социальной значимости проекта.

Основной причиной того, что владельцы ЛПХ не участвуют в проекте, является их неинформированность (24%). Из тех, кто знает о проекте, 91% вообще не обращались за кредитом, 2% получили отказ администрации, 8% - отказ банка.

Причинами необращения за кредитами осведомленных о проекте ЛПХ являются отсутствие потребности в кредите (32%), неуверенность в возможности вернуть кредит (13%), неприемлемые условия договора с кредитной организацией (7%).

Около половины КФХ (52%) берут краткосрочные кредиты для простого воспроизводства и выживания; 48% - для расширения хозяйства. У владельцев ЛПХ это соотношение - в пользу расширенного воспроизводства.

Такой, на первый взгляд, парадоксальный результат объясняется тем, что расширять производство гораздо легче, сохраняя форму ЛПХ и не регистрируясь фермером. Только 1% ЛПХ - участников проекта собирается стать фермером, 56% из них будут расширять хозяйство, сохраняя статус ЛПХ.

Полученные кредиты ЛПХ примерно в равных долях использовали на приобретение скота, с одной стороны, и покупки техники, оборудования, оборотных средств, строительство помещений - с другой. В каждом регионе и хозяйстве предпочтение отдано тем видам производств, которые наиболее эффективны.

4. *Развитие сельскохозяйственных потребительских кооперативов - СПОК,* особенно некредитных, находится лишь на начальной стадии. Среднее число участников СПОК - всего 17 единиц, 72% из них созданы в 2006 г. при активном участии администраций, когда органы управления выступают инициаторами их создания. Лишь 18% из них располагают перерабатывающими мощностями, только 11% их руководителей окончили специальные кооперативные курсы. Всего 39% некредитных кооперативов обратились за кредитом в рамках национального проекта.

У кредитных кооперативов, которые активно развивались и до проекта, среднее число участников в четыре раза больше (79 единиц), инициатива по их созданию, в первую очередь, принадлежит фермерам, ими руководят менеджеры, среди которых гораздо выше доля лиц с кооперативным образованием (62%). Однако и эти кооперативы также слабо обращаются за кредитом в рамках проекта: этой возможностью воспользовались лишь 27% кредитных кооперативов.

В целом проект получает положительную оценку со стороны его участников. Условия кредитных договоров считают выгодными 49% получателей долгосрочных (до 8 лет) кредитов, 43% фермеров, взявших краткосрочные кредиты, 53% владельцев ЛПХ, 46% некредитных и 44% кредитных кооперативов. Не устраивают договора по ряду пунктов 32% получателей долгосрочных кредитов, 33% глав КФХ и 37% владельцев ЛПХ. Только около 10% респондентов, строящих или реконструирующих животноводческие объекты, 10% фермеров, 6% ЛПХ, 8% некредитных кооперативов считают условия договоров тяжелыми. Правда, среди представителей кредитных кооперативов таких респондентов больше - 21%.

Отмечается также неудовлетворенность условиями лизинговых сделок. Около 41% лизингополучателей не устраивает номенклатура поставляемой техники, 51% - породистый состав скота; 43% участников лизинговых схем считают, что цены приобретаемой в лизинг техники превышают рыночные; по мнению 22% респондентов, цены на лизинговый скот также выше, чем на рынке.

Основными проблемами при пользовании кредитами являются трудность оформления договоров, а также имущества в залог (от 30 до 45% респондентов указывают на это), а также невыплаты субсидий. Доля респондентов, не получавших субсидии, превышает долю респондентов, испытывающих любого рода другие трудности.

Особенно высок процент невыплат субсидий некредитным кооперативам.

В целом по РФ сложились следующие сроки оформления кредитов: по долгосрочным кредитам - 64 дня, кредитам для фермеров и ЛПХ - 37 дней, для некредитных кооперативов - 50 дней, для кредитных - 45. Оформление участков под домами составляет 11,5 недели. Сроки в целом приемлемые, но могут быть сокращены.

Причины невыплат субсидий разнообразны. Определенная часть заемщиков вообще не подавали заявки на их получение (15% получателей долгосрочных кредитов, 20% фермеров, 25% владельцев ЛПХ, 23% некредитных кооперативов). Существенна доля респондентов, несвоевременно или некачественно оформивших документы (27%, 35, 24 и 52% соответственно). Однако еще более высок удельный вес респондентов (исключая кооперативы), документы от которых на субсидии приняты, но выплаты по ним задерживаются. Видимо, дает сбой механизм управления проектом на региональном уровне.

Вместе с тем, несмотря на все трудности, подавляющая часть участников проекта выражают уверенность в выполнении взятых на себя обязательств по кредиту и лизингу. Не уверены и скорее не уверены, чем уверены, что вернут кредиты и выполнят обязательства по лизинговым сделкам, от 3 до 7% респондентов.

В целом респонденты (особенно участники проекта) довольно высоко оценивают влияние проекта на развитие сельского хозяйства в районах, где они работают, хотя велика доля и тех, кто затруднился с ответом на данный вопрос (от 10 до 30%), особенно среди респондентов, не участвующих в проекте. Наиболее критично среди участников проекта высказались фермеры - получатели краткосрочных кредитов.

Основными мерами по развитию кредитования малых форм как участники, так и неучастники проекта считают улучшение возможностей и условий сбыта продукции, упрощение правил кредитования, увеличение объемов субсидирования производства.

Отсюда следует, во-первых, что респонденты видят четкую связь проекта с общими условиями развития сельского хозяйства; а во-вторых, понимают всю важность улучшения условий сбыта, то есть доступа на рынки, и оценивают этот фактор выше, чем рост уровня субсидирования сельхозпродукции. Рыночное мышление проникло в крестьянскую среду, и государству необходимо поддерживать эти перемены, учесть их при формировании политики.

Узким местом проекта является, как известно, развитие сельскохозяйственной потребительской кооперации. Мнение руководителей кооперативов о необходимых мерах в данной области следующее: на первое место они ставят упрощение правил кредитования, на второе - увеличение суммы субсидий, на третье - руководители кре-

дитных кооперативов - создание фондов гарантий, руководители некредитных кооперативов - предоставление госзаказа на поставки продукции (последний фактор по значимости сопоставим в их глазах с ростом сумм субсидирования). Важную роль респонденты отводят также расширению направлений субсидирования кредитов.

О довольно высокой оценке значимости проекта свидетельствует и тот факт, что многие его участники планируют повторно обратиться за кредитом или воспользоваться лизингом. Наиболее активны в этом отношении фермеры - получатели краткосрочных кредитов, наименее активны - лизингополучатели техники и особенно скота.

Относительно высок спрос на проект и со стороны сельхозпроизводителей, пока не принявших в нем участия. Наиболее популярны среди потенциальных участников - сельхозорганизаций долгосрочные животноводческие кредиты, наименее популярны - лизинг скота и строительство жилья. Среди фермеров наиболее высок спрос как на краткосрочные, так и на долгосрочные кредиты, наиболее низок - на лизинг и жилье. Среди ЛПХ особенно высока потребность в кредитах на покупку скота и птицы.

В течение 2006 г. численность КФХ и ЛПХ, участвующих в проекте, быстро нарастала. Есть основание полагать, что в 2007 г. эта тенденция продолжилась.

В 2006 г. кредиты получили примерно 1% ЛПХ сельских жителей. Собираются расширить свое хозяйство 33% ЛПХ, не участвовавших в проекте. Таким образом, вполне вероятно увеличение процента ЛПХ, обращающихся за кредитами. Если этот показатель возрастет до 5%, то это составит 750 тыс. ЛПХ. При средней сумме кредита на 1 ЛПХ 140 тыс. рублей (средний показатель за 2006 г.) потребность в кредитах составит 105 млрд. рублей.

В 2006 г. кредитованием в рамках ПНП было охвачено около 3% КФХ. Если исходить из задачи охватить в 2007 г. кредитованием 10% КФХ (а расширить хозяйство собираются 45% фермеров, не участвующих в проекте), то при средних сложившихся суммах кредитов на 1 КФХ потребность в кредитах для этого сектора возрастет до 30 млрд. рублей.

Вполне очевидно, что увеличение процента участвующих в кредитовании КФХ и ЛПХ будет зависеть от того, сумеют ли власть и банковский сектор устранить препятствия на пути доступа крестьян к кредитам.

Реализация ПНП «Развитие АПК» в целом получила положительную оценку у экспертного сообщества, хотя встречаются и критические (негативные) оценки.

Эксперты почти единодушны во мнении, что в ПНП «Развитие АПК» значительно труднее достичь результатов в сравнении с другими национальными проектами в области образования, здравоохранения, жилищного строительства.

## МАЛЫЕ ФОРМЫ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ РЕАЛИЗАЦИИ ПНП «РАЗВИТИЕ АПК»

М.П. Козлов, канд. экон. наук,  
г. Москва

Расширение сети малых форм хозяйствования на селе является необходимым условием формирования экономической среды, способствующей созданию свободной конкуренции сельских товаропроизводителей, ускорению развития рыночных отношений, сохранению народных промыслов и ремесел, противодействию тенденциям монополизма в сферах производства, материально-технического снабжения, закупки и реализации сельхозпродукции и услуг, а также прекращению деградации и замедлению обезлюдения сельских территорий. Все это способствует повышению занятости и доходов сельского населения, развитию сельских поселений и районов, формированию новой многофункциональной аграрной экономики.

В этой связи бюджетная поддержка малого и среднего сельского предпринимательства в настоящее время включается в число важнейших направлений государственной аграрной политики, реализуемой на федеральном, региональном, а также муниципальном уровнях.

Приоритетный национальный проект (ПНП) «Развитие АПК», реализуемый с января 2006 г., становится одним из важных механизмов государственного регулирования развития малого сельского предпринимательства, поскольку составной частью данного проекта является направление «Стимулирование развития малых форм хозяйствования в агропромышленном комплексе».

Первоначально национальный проект был намечен только на два года, но уже принято решение продолжить его функционирование и в 2008-2012 гг. Только за 2006-2007 гг. финансирование ПНП должно составить 34,9 млрд. рублей (см. таблицу 1). С учетом мультипликативного эффекта это позволит привлекать в аграрную сферу порядка 100 и более млрд. рублей ежегодно.

Средства, выделяемые по ПНП агропромышленному производству, на первый взгляд, представляются значительными. По данным Института экономики переходного периода, финансирование национального проекта в 2006 г. составило порядка 20% всех федеральных расходов на аграрный сектор.

Расходы, планируемые на национальный проект в 2008-2009 гг., достигнут еще почти 48 млрд. рублей.

Однако если реально посмотреть на состояние сельского хозяйства, которое по-прежнему находится в глубоком кризисе, то выделяемые по национальному проекту средства покажутся сегодня не такими уж значительными. Так, вся кредиторская задолженность в сельском хозяйстве, включая охоту и лесное хозяйство, на 1 января 2007 г. составила по всем обязательствам 218 млрд. рублей; из сельскохозяйственного оборота выведено более 30 млн. га пахотных земель, для рекультивации которых

Таблица 1

### Финансирование приоритетного национального проекта «Развитие АПК»\* (млрд. рублей)

	2006	2007	Итого
<i>Ускоренное развитие животноводства</i>			
Субсидирование	3,45	3,18	6,63
Увеличение уставного капитала ОАО «Росагролизинг»	4,0	4,0	8,0
<i>Стимулирование развития малых форм хозяйствования</i>			
Субсидирование	2,9	3,67	6,57
Увеличение уставного капитала ОАО «Россельхозбанк»	3,7	5,7	9,4
в том числе для: развития сети потребительских кооперативов по заготовке, снабжению, сбыту, переработке продукции личных подсобных хозяйств и КФХ	2,6	3,5	6,1
развития системы сельской кредитной кооперации	1,0	1,0	2,0
создания системы земельно-ипотечного кредитования	0,1	1,2	1,3
Субсидирование строительства (приобретения) жилья для молодых специалистов (или их семей) на селе	2,0	2,0	4,0
Методическое обеспечение и информационная поддержка	0,15	0,15	0,3
Всего	16,2	18,7	34,9

\* По информации Минсельхоза России.

требуются огромные средства. За годы реформ почти вдвое сократилась материально-техническая база сельского хозяйства, поголовье скота снизилось в 2,5 раза. Более половины крестьян живут за чертой бедности, возрастает расслоение между городом и деревней, продолжается процесс обезлюдения сельских территорий. Удельный вес бедного населения на селе значительно выше, чем в городе.

Очень важным представляется учет мнений сельхозпроизводителей разного уровня о социально-экономическом положении сельских жителей. Обобщение результатов опроса, проведенного Центром экономической конъюнктуры при Правительстве РФ и Службой специальной связи и информации ФСО РФ в апреле-мае 2007 г. в 41 регионе, показало, что наиболее значимыми в сельской местности являются три группы проблем. Если судить по количеству ответов, наиболее значимая группа проблем включает в себя оценку уровня жизни: низкий уровень совокупных доходов сельских жителей отметили 73,4% всех респондентов, дороговизну жизни - 58,7%, из них владельцы крестьянских (фермерских) хозяйств (КФХ) - 67 и 60,6% соответственно. На разделение общества на богатых и бедных указали 35,6% опрошенных (см. таблицу 2).

Существенной, по мнению респондентов, является группа проблем, обусловленных демографическими факторами: малочисленность сельской молодежи (58,1% всех респондентов и 53,4% - фермеров) и недостаток активных, предприимчивых граждан на селе (40,5%). Многие респонденты выразили обеспокоенность наличием таких социальных явлений, как пьянство (55,9% всех респондентов и 51,5% - фермеров), социальная незащищенность сельских жителей от произвола чиновников (21,1%), рост преступности (16,5%) и социальная напряженность среди сельских жителей (12,9%). Несмотря на то, что 47,5% участников опроса отметили наличие безработицы, присутствие дешевой рабочей силы из стран СНГ тревожит лишь 5,9% респондентов. К этой же группе проблем сельских жителей следует отнести неясность перспектив развития агропромышленного производства и подсобных промыслов (отметили 43,9% респондентов), а также слабое развитие дорожной сети, средств связи и инженерной инфраструктуры (37,8%). Поскольку уровень доходов, получаемых сельскохозяйственными товаропроизводителями, не позволяет решать социальные проблемы села, этот комплекс вопросов должен решаться в рамках Федеральной государственной программы.

Таблица 2

**Оценка респондентами наиболее значимых проблем, влияющих на социально-экономическое положение сельских жителей в регионе (хозяйстве)**  
(в % к числу полученных ответов по каждому вопросу)

	Все респонденты	Владельцы крестьянских (фермерских) хозяйств	Справочно: руководители сельскохозяйственных предприятий (организаций)
Недостаток активных, предприимчивых граждан на селе	40,5	40,1	38,9
Малочисленность сельской молодежи	58,1	53,4	60,0
Неразвитость системы профобразования и центров культурного досуга	30,7	28,7	35,2
Низкий уровень совокупных доходов	73,4	67,0	77,2
Дороговизна жизни (включая повышение цен, тарифов и т. п.)	58,7	60,6	62,7
Разделение общества на богатых и бедных	35,6	30,2	38,5
Неясность перспектив развития агропромышленного производства и подсобных промыслов на селе	43,9	43,5	47,5
Наличие дешевой рабочей силы из стран СНГ	5,9	5,1	4,8
Социальная незащищенность сельских жителей от произвола чиновников	21,1	22,0	24,6
Социальная напряженность среди сельских жителей в Вашем регионе	12,9	11,6	16,3
Слабое развитие дорожной сети, средств связи и инженерной инфраструктуры	37,8	35,4	37,2
Нарушение экологического баланса сельской территории	6,2	7,7	6,1
Безработица	47,5	49,7	38,8
Пьянство	55,9	51,5	56,2
Рост преступности	16,5	14,3	16,6
Затруднились с ответом	3,3	4,1	2,3

Отечественный товаропроизводитель, прежде всего мелкий сельский предприниматель, в настоящее время практически не защищен государственной поддержкой. Складывается впечатление, что государство больше заботится о гарантиях реализации возрастающего объема импортной сельхозпродукции, например прежде всего мяса, чем о продукции своих товаропроизводителей. Дальнейший рост импорта мяса, масла животного и растительного и другой продукции, даже в условиях высоких таможенных пошлин, способен привести к дальнейшему разрушению отрасли животноводства и сельского хозяйства в целом. Еще более значительными темпами этот процесс может пойти после вступления России в ВТО, когда границы для международной торговли будут открыты.

Государственная поддержка сельских товаропроизводителей в целом остается пока незначительной по сравнению с развитыми западными странами, однако на переговорах о вступлении России в ВТО западные страны по-прежнему требуют снижения и без того мизерного уровня поддержки АПК. В 2007 г. доля сельского хозяйства в бюджете страны составляет менее 1%, а в 80-е годы прошлого века она достигала 20-24%.

Нарастание отмеченных тенденций может привести к ряду серьезных рисков, в частности к снижению уровня продовольственной и экономической безопасности страны.

Следует отметить, что по-прежнему ухудшались условия межотраслевого обмена. В 1-м полугодии 2007 г. продолжали расширяться «ножницы цен» на продукцию сельского хозяйства и материально-технические ресурсы для ее производства. По данным Росстата, на 1 июля 2007 г. по сравнению с началом года продукция растениеводства подорожала на 3,9%, а продукция животноводства даже подешевела на 3,6%. За тот же период цена на электроэнергию, поставляемую для сельских товаропроизводителей, возросла на 11,6%, природный газ - на 6,9, минеральные удобрения - на 13,9, зерноуборочные комбайны - на 5, машины для заготовки и приготовления кормов - на 13,8, дизельное топливо - на 4,4, комбикорма - на 16,5, строительные материалы - на 20% и т. д. Все это существенно снижает доходность сельского хозяйства и эффективность работы товаропроизводителей, особенно малых.

Уже первоначальный этап реализации ПНП показал, что разработчиками национального проекта не принимается в расчет одна из самых серьезных проблем отечественного АПК, отмеченная нами выше, а именно нарастающий диспаритет цен на производимую сельхозпродукцию и промышленные ресурсы для села. Так, по оценке Минсельхоза России, в 2005 г. из-за неконтролируемого роста цен только на горюче-смазочные материалы (ГСМ) из сельского хозяйства было «выкачано» порядка 20 млрд. рублей, что фактически сопоставимо с суммой средств, которые ежегодно намечено направлять на реализацию национального проекта. Правда, в начале 2007 г. сельским товаропроизводителям впервые за последние годы были частично (примерно на одну треть) компенсированы затраты за повышение цен на ГСМ.

ПНП «Развитие АПК» включает три направления: «Ускоренное развитие животноводства», «Стимулирование развития малых форм хозяйствования» и «Обеспечение доступным жильем молодых специалистов (или их семей) на селе».

По направлению «Стимулирование развития малых форм хозяйствования» основными мероприятиями по реализации ПНП являются следующие:

1. Увеличение и удешевление привлекаемых кредитных ресурсов для личных подсобных и крестьянских (фермерских) хозяйств и создаваемых ими сельскохозяйственных потребительских кооперативов, что позволит в дальнейшем расширить производство, повысить товарность хозяйств и доходы занятого в них населения. Механизм реализации мероприятия нацелен на использование 100%-ной субсидированной ставки по кредитам, предоставляемым коммерческими банками. При этом 95% ставки субсидируется из федерального бюджета и 5% - из бюджета соответствующего субъекта Федерации. На эти цели федеральным бюджетом выделяется в 2007 г. 3,67 млрд. рублей, что позволит малым предпринимательским структурам привлекать за год кредиты на сумму 20 млрд. рублей и более;

2. Поддержка и развитие инфраструктурной сети заготовительных, перерабатывающих, снабженческо-сбытовых и кредитных сельскохозяйственных потребительских кооперативов (в 2007 г. намечено создать их в количестве 1350). За счет выделяемых по этому направлению средств ОАО «Россельхозбанк» будет и дальше оказывать кредитную поддержку этим кооперативам, а также содействовать их информационному и методическому обеспечению, в том числе предоставлению юридического и финансового консалтинга филиалами банка в регионах. В сельскохозяйственных потребительских кооперативах, кроме того, предусмотрено участие ОАО «Россельхозбанк» в качестве ассоциированного члена;

3. Формирование инфраструктуры земельно-ипотечного кредитования, что позволит повысить доступность

кредитных ресурсов для сельских товаропроизводителей за счет развития кредитования под залог земельных участков. В 2006 г. ОАО «Россельхозбанк» осуществлял в этом направлении пилотные проекты. На пополнение уставного капитала этого банка из федерального бюджета на эти цели выделяется в 2007 г. 1,2 млрд. рублей. Это позволит к началу 2008 г. вовлечь в систему земельно-ипотечного кредитования порядка 5 тыс. хозяйств со средним земельным наделом в 100 га.

В ходе отмеченного выше опроса, проведенного в апреле-мае 2007 г., руководителям сельского хозяйства, включая владельцев КФХ, было предложено высказать свое мнение о реализации ПНП «Развитие АПК». Обобщение результатов опроса показало, что более 80% всех респондентов (в 12 регионах - свыше 90%) подтвердили свое участие в реализации национального проекта.

Как свидетельствуют результаты обследования, в 2006 г. по сравнению с 2005 г. увеличились объемы кредитных ресурсов для финансирования строительства и модернизации животноводческих комплексов (64,5% респондентов), поставки техники на условиях лизинга (42,5%), закупки высокопродуктивного племенного крупного рогатого скота по лизингу (43,5%) (см. таблицу 3).

В соответствии с направлением стимулирования развития малых форм хозяйствования в рамках рассматриваемого национального проекта существенно увеличились объемы кредитных ресурсов для развития производства в личных подсобных хозяйствах населения (отмечают 75,1% всех респондентов), в крестьянских (фермерских) хозяйствах и у индивидуальных предпринимателей (71,4%). Как информировали опрошенные руководители и специалисты, на момент проведения опроса в АПК шло создание новых кооперативов по производству сельхозпродукции (40,7% респондентов), снабженческо-сбытовых (43,1%), перерабатывающих (29,6%), кредитных (38,7%) и страховых (6,9%) кооперативов, продолжалось развитие системы земельно-ипотечного кредитования (28,6%), в том числе за счет залога земли - 10,4%.

Таблица 3

**Оценка респондентами хода реализации приоритетного национального проекта «Развитие АПК»**

(в % к числу полученных ответов по каждому вопросу на момент опроса)\*

Вопросы анкеты	Все респонденты			Владельцы крестьянских (фермерских) хозяйств		
	да	нет	затруднились ответить	да	нет	затруднились ответить
Участвует ли Ваш регион (хозяйство) в реализации национального проекта	83,5	11,8	4,7	79,7	13,9	6,4
Увеличились ли в 2006 г. по сравнению с 2005 г.:						
объемы кредитных ресурсов для финансирования строительства, реконструкции и модернизации животноводческих комплексов	64,5	18,0	17,5	56,4	16,4	27,2
поставки техники на условиях лизинга	42,5	31,2	26,3	40,2	25,4	34,4
закупки высокопродуктивного племенного крупного рогатого скота по лизингу	43,5	29,5	27,0	37,6	26,2	36,2
объемы кредитных ресурсов для развития производства личных подсобных хозяйств населения	75,1	7,8	17,1	74,6	7,2	18,2
объемы кредитных ресурсов для развития производства крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей	71,4	10,4	18,2	75,0	8,8	16,2
Создаются ли в 2007 г. новые кооперативы:						
по производству сельхозпродукции	40,7	30,0	29,3	36,7	27,9	35,4

Вопросы анкеты	Все респонденты			Владельцы крестьянских (фермерских) хозяйств		
	да	нет	затруднились ответить	да	нет	затруднились ответить
снабжение-сбытовые	43,1	28,5	28,4	38,6	27,2	34,2
перерабатывающие	29,6	35,2	35,1	26,5	32,7	40,8
кредитные	38,7	28,9	32,4	38,1	26,6	35,3
страховые	6,9	45,8	47,3	9,9	41,2	48,9
Развивается ли ипотечное кредитование	28,6	39,0	32,4	25,8	38,2	36,0
в том числе за счет залога земли	10,4	53,5	36,1	8,6	53,2	38,2
Удалось ли привлечь молодых специалистов для проживания и работы на селе	32,5	44,3	23,2	23,9	44,1	32,0
Произошло ли в Вашем регионе (хозяйстве) улучшение жилищных условий молодых специалистов	34,1	43,6	22,3	25,8	43,4	30,8
Дошли ли выделенные из федерального бюджета средства на реализацию национального проекта до сельхозпроизводителей	67,6	9,1	23,3	60,9	8,7	30,3
Стал ли национальный проект импульсом для развития сельского хозяйства в Вашем регионе (хозяйстве)	53,0	25,4	21,6	49,3	25,1	25,6
Привел ли национальный проект к повышению предпринимательской активности сельского населения	42,2	30,0	27,8	39,9	28,8	31,3
Привел ли национальный проект к росту уровня доходов на селе	22,7	44,2	33,1	20,1	43,9	36,0

\* По данным Центра экономической конъюнктуры при Правительстве РФ.

Более трети всех опрошенных руководителей и специалистов (34,1%), из них почти половина - руководителей сельхозпроизводства в администрациях субъектов Российской Федерации, и только 25,8% фермеров считают, что в результате реализации национального проекта произошло улучшение жилищных условий молодых специалистов, и это позволило привлечь их для проживания и работы на селе.

Что же касается реального финансирования проекта, то на вопрос «Дошли ли выделенные из федерального бюджета средства на реализацию национального проекта до сельхозпроизводителей?» утвердительный ответ дали 67,6% всех респондентов (отрицательный - 9,1%, затруднились с ответом - 23,3%), включая 81,9% руководителей сельхозпроизводства в администрациях субъектов Российской Федерации, 62,6% руководителей сельскохозяйственных предприятий (организаций) и 60,9% владельцев крестьянских (фермерских) хозяйств. В 19 из 41 обследованного субъекта Российской Федерации 70% респондентов и более выразили мнение о том, что бюджетные средства, предназначенные для реализации национального проекта, дошли до сельских товаропроизводителей. В числе регионов оказались Тульская область (82,8% опрошенных), Вологодская и Омская области (по 83,3%), Республика Мордовия (85%), Старопольский край (85,9%), Кировская (91,7%) и Белгородская (98,3%) области, Республика Татарстан (все респонденты).

Мнение о том, что национальный проект стал импульсом для ускоренного развития сельского хозяйства, высказали 53% опрошенных специалистов. О росте предпринимательской активности сельского населения заявили 42,2% всех респондентов, из них 39,9% владельцев КФХ. При этом почти столько же всех респондентов (44,2%) и 43,9% фермеров считают, что пока нацио-

нальный проект не привел к повышению уровня доходов на селе, а треть респондентов затруднились с ответом.

Согласно имеющейся информации, в 65 регионах отмечены положительные изменения в 2006 г. по сравнению с 2005 г. по целевому показателю «Увеличение объема реализации продукции личными подсобными и крестьянскими (фермерскими) хозяйствами». Сохранение объемов реализации на уровне предыдущего года зафиксировано в 11 регионах. Наибольшее увеличение данного целевого показателя было получено в Республике Тыва (на 115%). Заметный рост был достигнут также в республиках Коми (17,2%), Дагестан (15,5%), Алтай (9,3%), Бурятия (7,5%), Татарстан (8%), Краснодарском и Хабаровском краях (12,6 и 9% соответственно), Курской (21,1%), Костромской (20,4%), Челябинской (15%), Белгородской (14,7%), Амурской (12,9%) областях и т. д. Однако учитывая тот факт, что пока осуществляется начальная стадия реализации проекта, еще рано судить о реальной эффективности ПНП.

По данным Минсельхоза России, за первый год реализации национального проекта было предоставлено малым формам хозяйствования порядка 175 тыс. кредитов всеми коммерческими банками, принимавшими участие в проекте, на сумму примерно 40,9 млрд. рублей.

Малые сельские предприниматели довольно активно предъявляли спрос на кредиты, но из-за несовершенного механизма кредитования и сложной процедуры оформления реальный охват малых форм хозяйствования доступными кредитами пока оказался невысоким. В 2006 г. кредиты получили порядка 2,1% крестьянских (фермерских) хозяйств и 0,7% личных подсобных хозяйств (ЛПХ), что, однако, в десятки раз превышает уровень 2005 г.

По информации субъектов Российской Федерации, в 2006 г. было создано 2117 потребительских кооперати-



вов, в том числе заготовительных и снабженческо-сбытовых - 1054, кредитных - 776, перерабатывающих - 287, что заметно больше, чем намечалось по проекту (см. таб-

лицу 4). Наибольшее количество кооперативов было создано в Приволжском, Сибирском, Центральном и Южном федеральных округах.

Таблица 4

**Рост численности сельскохозяйственных потребительских кооперативов**

	Численность кооперативов на 1 января		Коэффициент роста	Создание кооперативов за 2006 г.		
	2006	2007		по национальному проекту	фактически	процент выполнения
Зарегистрировано сельскохозяйственных потребительских кооперативов - всего, единиц	911	3028	3,32	1200	2117	176
в том числе:						
кредитных	501	1277	2,55	600	776	129
перерабатывающих	141	428	3,04	200	287	144
снабженческо-сбытовых, обслуживающих и др.	269	1323	4,92	400	1054	264

Расширение сети сельскохозяйственных потребительских кооперативов различного профиля позволит повысить объем реализации продукции в сфере малых форм хозяйствования путем налаживания гарантированного рынка сбыта, глубокой переработки сельхозпродукции самими товаропроизводителями, а также с помощью кредитных кооперативов расширить доступность дешевых кредитных ресурсов для КФХ, граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, и самих сельхозкооперативов. Однако в сложившихся экономических условиях реально работают около 30% кооперативов.

По состоянию на 1 января 2007 г., по информации Россельхозбанка, этим банком, как самым крупным кредитором малых форм хозяйствования на селе, был выдан 127121 кредит на общую сумму 27,7 млрд. рублей, из которых 121108 кредитов были выданы ЛПХ (17,2 млрд. рублей), 5455 кредитов - КФХ (8,4 млрд. рублей) и 558 кредитов - сельскохозяйственным потребительским кооперативам различного профиля (2,1 млрд. рублей). Кроме того, было положено начало земельно-ипотечному кредитованию и предоставлено 53 земельно-ипотечных кредита на сумму 1,3 млрд. рублей.

Вместе с тем следует добавить, что к настоящему времени оформили земельные доли в собственность только около 20% крестьян, а остальные, с юридической точки зрения, до сих пор остаются безземельными и не могут реально расширить свое хозяйство. В результате важный рыночный механизм - земельное ипотечное кредитование встраивается в ПНП очень медленно.

Одновременно активизируется деятельность сельской кредитной кооперации. В целом в сельском хозяйстве началось реальное ускорение формирования национальной кредитной системы, что уже дало положительный социально-экономический эффект (значительный рост числа и суммы кредитов, повышение их доступности и т. д.).

Средний размер кредита, предоставленного в 2006 г. на развитие 1 КФХ, составил 1,53 млн. рублей, что затрудняет инновации в этом секторе. Наиболее активно привлекались кредитные ресурсы фермерами Южного федерального округа (всего выдан 1801 кредит), а также фер-

мерами Центрального, Приволжского и Сибирского федеральных округов (1351, 865 и 708 кредитов). В Дальневосточном, Северо-Западном и Уральском федеральных округах было привлечено фермерами всего 305, 220 и 205 кредитов соответственно.

Масштаб охвата КФХ банковскими кредитами по линии Россельхозбанка колебался от 1,3% в Северо-Западном ФО до 3,5% в Центральном ФО, а по конкретным регионам дифференциация охвата фермеров кредитами была на порядок выше, что свидетельствует о сложности проблемы финансово-кредитной поддержки малых форм хозяйствования в АПК.

Размер кредита, предоставленного на развитие ЛПХ в системе ОАО «Россельхозбанк», составил в среднем 142 тыс. рублей на одно хозяйство. Наибольшее количество кредитов гражданам, ведущим личное подсобное хозяйство, было предоставлено в Приволжском федеральном округе (41720 кредитов), а также Южном, Сибирском и Центральном федеральных округах (29100, 26069 и 14776 кредитов). Средний размер кредита в расчете на 1 ЛПХ по федеральным округам колебался от 124 до 176 тыс. рублей, что явно недостаточно для дальнейшего развития и стабилизации производства в ЛПХ. Пестрота охвата ЛПХ кредитами очень большая: от 0,19% в Северо-Западном ФО до 1,04% в Сибирском ФО, а по регионам - значительно выше (см. таблицу 5).

Приоритетный национальный проект «Развитие АПК» для реализации своих целей включает осуществление комплекса мер по созданию и развитию инфраструктуры поддержки малых форм хозяйствования, которые отражаются в нормативно-правовой, финансово-кредитной, налоговой политике и других мерах. Первоочередное внимание в этой системе уделяется обеспечению малых форм хозяйствования доступными и сравнительно дешевыми кредитами. Формирующаяся в стране национальная кредитная система обслуживания сельских товаропроизводителей включает не только банковские учреждения, но и небанковские институты финансового посредничества, в том числе кредитные кооперативы, а также организации кредитно-финансовой инфраструктуры.



Таблица 5

**Информация о кредитах, выданных ОАО «Россельхозбанк» гражданам, ведущим личное подсобное хозяйство, в рамках реализации национального проекта на 1 января 2007 г.**  
(по федеральным округам и отдельным регионам)

	Выдано кредитов			Общее число ЛПХ, тыс. хозяйств	Удельный вес ЛПХ, оформивших кредиты, в общем числе ЛПХ, в %
	количество	на сумму, млн. рублей	средний размер кредита на одно хозяйство, тыс. рублей		
Российская Федерация	121108	17220,0	142	17856,5	0,68
Центральный ФО	14776	1896,9	128	4592,3	0,32
в том числе:					
Тамбовская область	3017	227,5	75	245,2	1,23
Курская область	2081	331,5	159	233,9	0,89
Воронежская область	1791	198,2	111	465,0	0,39
Северо-Западный ФО	2524	378,8	150	1360,1	0,19
в том числе:					
Вологодская область	721	79,1	110	275,1	0,26
Новгородская область	448	73,6	164	158,9	0,28
Ленинградская область	407	82,5	203	273,1	0,15
Южный ФО	29100	5116,5	176	3496,8	0,83
в том числе:					
Ростовская область	4615	651,2	141	587,6	0,79
Республика Дагестан	4491	1010,2	225	465,4	0,96
Краснодарский край	4448	609,8	137	943,6	0,47
Приволжский ФО	41720	5183,9	124	4274,0	0,98
в том числе:					
Оренбургская область	7797	1006,3	129	319,9	2,44
Республика Мордовия	6156	502,0	82	179,6	3,43
Ульяновская область	4162	407,3	98	190,7	2,18
Уральский ФО	2174	316,7	146	1106,9	0,20
в том числе:					
Курганская область	1135	134,7	119	185,4	0,62
Челябинская область	1039	182,0	175	326,9	0,32
Сибирский ФО	26069	3729,4	143	2498,8	1,04
в том числе:					
Новосибирская область	5110	488,9	96	285,4	1,79
Алтайский край	4901	459,1	94	484,5	1,01
Республика Тыва	3257	594,6	183	22,7	14,35
Дальневосточный ФО	4745	597,8	126	527,7	0,90
в том числе:					
Амурская область	2007	258,6	129	115,9	1,73
Приморский край	1427	201,1	141	168,3	0,85
Республика Саха (Якутия)	1010	102,2	101	45,4	0,22

Несмотря на наличие в стране значительного количества коммерческих банков, предоставляющих услуги по кредитованию, возникают немалые трудности с предоставлением кредитов малым предпринимательским структурам. Эти трудности и проблемы с кредитованием малого сельского предпринимательства связаны с их низкой кредитоспособностью по причине отсутствия приемлемого залога или трудностей с поиском поручителей для обеспечения будущих обязательств; отсутствием постоянных источников доходов и опыта взаимоотношений с

банками на рыночных условиях; сложностью процедуры оформления кредитов; нежеланием банков работать с малыми хозяйственными структурами из-за высоких операционных издержек, повышенных рисков при выдаче кредитов и т. д. Кроме того, многие заемщики недовольны тем, что процентная ставка субсидируется лишь после выплаты основной суммы кредита с начисленными процентами и, значит, в течение нескольких месяцев эта сумма субсидий не может быть вовлечена в хозяйственный оборот их предприятий.

По информации из регионов, в ряде случаев реализация ПНП сводится к процедуре оформления сравнительно небольших кредитов, которые на практике используются на «латание хозяйственных дыр» - покрытие текущих расходов, включая покупку оборотных средств, погашение долгов и т. д. Поскольку взятые кредиты приходится возвращать, это еще больше усложняет положение финансово неустойчивых хозяйств. Поэтому первоочередной задачей, требующей дальнейшего совершенствования, является уточнение целевого назначения, упрощение процедуры кредитования, а также включение в программы субсидированного кредитования тех категорий товаропроизводителей, которые ранее не были включены в систему ПНП.

Следует отметить, что в реализацию национального проекта оказались вовлеченными как предприятия крупного агробизнеса (агрохолдинги, агрофирмы, а также крепкие сельхозорганизации), прежде всего по направлению «Ускоренное развитие животноводства», так и хозяйства малых сельских предпринимателей (КФХ, ЛПХ) и создаваемые ими сельскохозяйственные потребительские кооперативы. К сожалению, из национального проекта практически выпало основное звено сельхозпроизводства - крупные и средние сельхозорганизации (предприятия), хотя у многих из них финансовое и экономическое положение довольно сложное. Это создало определенные трудности с кредитованием ЛПХ, поскольку последние в большинстве своем не являются полностью автономными хозяйствами и могут функционировать только в связке с сельхозорганизациями.

Для малых предпринимательских структур инвестиционное использование кредитов должно стать стратегическим направлением в обеспечении их устойчивого развития, поскольку чтобы развивать производство, кредиты необходимы им прежде всего для восстановления и развития материально-технической базы, включая приобретение новой техники и племенного скота, совершенствования информационно-консультационного обслуживания, повышения квалификации работников и др. Однако пока преобладают краткосрочные кредиты, а долгосрочных кредитов, особенно инвестиционных, предоставляется все еще недостаточно, существуют проблемы финансового обеспечения возвратности кредитов.

Вместе с тем в настоящее время расширяется практика предоставления кредитов под гарантии создаваемых гарантийных фондов. Такие фонды целесообразно более активно использовать в ходе реализации национального проекта и создавать их как на региональном, так и федеральном уровнях.

Для успешной реализации ПНП целесообразна дальнейшая реализация мер для повышения суммы кредитов,

предоставляемых КФХ, ЛПХ и другим малым формам хозяйствования до 1 млн. рублей по упрощенной процедуре, а также повышения размеров кредитов на инвестиционные цели и увеличения их доли в общем объеме кредитов малых сельских предпринимателей.

В условиях формирования политики развития сельских территорий создание новой сельской инфраструктуры, включающей не только сеть микрофинансовых организаций для малых форм хозяйствования, но и информационно-консультационных центров, перерабатывающих, снабженческо-сбытовых кооперативов и др. будет способствовать развитию несельскохозяйственной, альтернативной занятости, в том числе и путем устойчивого развития малого сельского предпринимательства.

Анализ хода реализации национального проекта выявил, что заложенный в нем социально-экономический потенциал используется еще не в полной мере. Эта проблема представляется нам весьма многогранной и, по нашему мнению, складывается из решения ряда проблем разного уровня, включающих:

- формирование нового курса на повышение народно-хозяйственной значимости сельского хозяйства;
- дальнейшее совершенствование нормативно-правовой и экономической базы агропромышленного производства, включая малые формы хозяйствования в АПК;
- более масштабное финансирование и активное встраивание ПНП «Развитие АПК» в аграрную политику;
- существенное усиление бюджетной и внебюджетной поддержки малых сельских товаропроизводителей;
- расширение участия сельских товаропроизводителей всех форм собственности и организации производства в реализации приоритетного национального проекта и федеральных программ;
- «нейтрализация» распространения негативного влияния бюрократии на разных уровнях управления (административного ресурса) в ходе реализации ПНП.

### Литература

1. Основные показатели сельского хозяйства России в 2006 году. - М.: Росстат, 2007. - 64 с.
2. Информационный бюллетень Минсельхоза России, № 11-12. - М., 2006. - 80 с.
3. **Петриков А.В.** Политика сельского развития в России: проблемы и приоритеты. Сб.: «Устойчивое развитие агропродовольственного сектора как важнейший фактор социально-экономической стабильности России». - М., 2006. С. 104-116.
4. Экономическое и финансовое состояние сельскохозяйственных товаропроизводителей (по результатам проведенного в апреле-мае 2007 г. выборочного экспресс-опроса). ФСО РФ и Центр экономической конъюнктуры при Правительстве РФ. - М., 2007. - 37 с.

## ПРИОРИТЕТНЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «РАЗВИТИЕ АПК»: ИДЕЯ И РЕАЛИЗАЦИЯ\*

С.Ю. Барсукова, д-р социол. наук,  
Государственный университет - Высшая школа экономики

В очередной раз государство пытается реформировать сельское хозяйство. Вводятся новые правила игры под названием приоритетный национальный проект «Развитие АПК».

Каковы формальные правила, предлагаемые аграриям в рамках национального проекта? В чем их новизна? На какие отрасли сельского хозяйства непосредственно нацелен национальный проект? И как реально идет его реализация, учитывая, что никогда и нигде экономика не является послушным воплощением нормативно-правового дизайна, являя сложный диалоговый гибрид формальных и неформальных институтов? Ответам на эти вопросы посвящена наша статья.

### ПНП «Развитие АПК»: общая идея и ее конкретизация в ходе экспертной дискуссии

Приоритетный национальный проект «Развитие АПК» явился одним из четырех проектов, рассчитанных на 2006-2007 гг. (Помимо аграрно-промышленного комплекса, областью государственной заботы объявлялись образование, здравоохранение и жилищное строительство.) Кроме собственно экономического смысла, который связывался с подъемом аграрного производства, проект имел явную политическую составляющую. Приближающиеся выборы в Государственную Думу и смена Президента диктовали тактику «подтягивания тылов», то есть относительного улучшения в самых неблагоприятных сферах, непосредственно связанных со значительной частью электората<sup>1</sup>. В этом ряду сельское хозяйство играло особую роль.

Общий развал в сельском хозяйстве страны в 1990-е годы оказался ошеломляющим. Масштаб спада сельскохозяйственного производства был таков, что уровень 1990 г. удалось догнать и превзойти только в 2004 г. Что такое сельское хозяйство сегодня? Это отрасль, в которой износ производственных фондов составляет более 80%; при этом выбытие из строя основных фондов в 1,5-2 раза превышает ввод новых мощностей. Доля инвестиций в основной капитал сельского хозяйства составляет лишь

4% от общего объема инвестиций в экономику. За чертой бедности находится 56% сельского населения, а средняя месячная заработная плата составляет 43% от общероссийского уровня<sup>2</sup>. Более трети сельскохозяйственных организаций в РФ являются убыточными. Растет диспаритет цен на производимую и потребляемую в агросекторе продукцию: в 2000 г. крестьянин для покупки 1 тонны дизельного топлива должен был продать 3,1 тонну зерна, а в 2005 г. - уже 5,6 тонны<sup>3</sup>. Как результат, страна завозит из-за границы треть необходимого продовольствия.

На этом фоне никто не спорил, что назрела необходимость действенных мер. Но что может стать действенными мерами? И на какие позитивные изменения может претендовать национальный проект, не рискуя сорваться в пропасть невыполнимых задач и несбывшихся надежд? Однозначная поддержка идеи подъема сельского хозяйства соседствовала с ожесточенными спорами по поводу конкретных направлений и мер национального проекта. Впрочем, все споры проходили в условиях явного цейтнота, ведь ПНП «Развитие АПК» - самый последний из проектов, инициированных высшей властью. Решение включить сельское хозяйство в число приоритетных национальных проектов 2006-2007 гг. Президент РФ В.В. Путин впервые озвучил лишь 5 сентября 2005 г. Отказ отраслевого руководства со ссылкой на неготовность означал игнорирование редкой исторической возможности, ведь «впервые в новейшей истории России сельское хозяйство было отнесено к числу приоритетов социально-экономической политики»<sup>4</sup>.

Экспертная дискуссия, предшествующая принятию ПНП «Развитие АПК», развернулась вокруг *трех вопросов*:

- Кредиты или дотации должны стать ключевой финансовой схемой национального проекта?
- На какую отрасль нужно направить ресурсы проекта?
- Стоит ли поддерживать малые формы хозяйствования или сделать ставку на крупных игроков АПК?

В ПНП «Развитие АПК» безоговорочно победила *кредитная линия*. Меры по прямому дотированию сельского

\* Работа выполнена при поддержке Научного фонда ГУ-ВШЭ (грант № 06-01-0089). Более полный текст см.: Барсукова С.Ю. Неформальные способы реализации формальных намерений, Или как реализуется приоритетный национальный проект «Развитие АПК» // Препринт WP4/2007/02. - М.: ГУ-ВШЭ, 2007. - 56 с.

<sup>1</sup> В целом 16% россиян, по данным ВЦИОМ, считают национальные проекты пропагандистской акцией для отвлечения внимания людей от действительных, направленных на ухудшение жизни населения [Пахомова Е. Национальные проекты: итоги за год в оценках россиян // Национальные проекты. 2007. № 1].

<sup>2</sup> См.: Оболенцев И. Сельское хозяйство России должно стать постоянным приоритетом государственной политики // Промышленник России. 2007. № 1. С. 8.

<sup>3</sup> См.: Там же.

<sup>4</sup> Интервью министра сельского хозяйства Российской Федерации А.В. Гордеева РИА-Новости. (<http://www.rian.ru/interview/20070424/64301500.html>)

хозяйства (насколько это возможно в рамках подготовки к вступлению в ВТО) продолжают обсуждаться, но в рамках национального проекта им не нашлось места. Национальный проект впервые в российской практике не предусматривает прямых государственных инвестиций в сферу АПК. Именно это обстоятельство трактуется оппонентами как свидетельство ущербности, неполноценности проекта<sup>5</sup>. Тем более что отечественный рынок продовольствия теснится не просто импортной, но импортной субсидируемой продукцией.

Напомним, что переход на кредитование и отказ от прямого финансирования сельского хозяйства начался еще в 1990-е годы. Тогда же в федеральном бюджете был создан так называемый *фонд льготного кредитования*, из которого сельхозпроизводители получали кредиты. Оператором был частный банк СБС-Агро, который получал многомиллионные транши из госбюджета и раздавал их в качестве кредитов. Крестьяне кредитовались в частном банке, но знали, что это деньги госбюджетные. Соответственно знали, что банк не будет бороться за их возврат. В результате возвращали менее половины таких кредитов. Фонд льготного кредитования отменили в начале 2000-х годов. Тогда же ввели новую схему: кредит берется в любом банке, а государство компенсирует часть процентной ставки. Ежегодно в постановлении Правительства определялись направления субсидированного кредитования, и они были довольно широкие (включая пополнение оборотных средств). Достоинства схемы субсидированного кредитования (когда кредиты выдают частные банки из собственных средств) по сравнению с фондом льготного кредитования (когда кредиты выдаются из средств федерального бюджета) состоят, во-первых, в возможностях увеличения объема льготного кредитования (поскольку госбюджет обеспечивает уже не «тело» кредита, а только субсидии) и, во-вторых, в повышении возвратности кредитов (поскольку выдавая собственные деньги, банки ужесточили условия выдачи кредитов и контроль за их использованием). В этом смысле ПНП «Развитие АПК» не открыл ничего нового. Механизм кредитования с субсидированием процентной ставки существует уже много лет. Принципиально новыми моментами явились распространение этой кредитной схемы на личные подсобные хозяйства (ЛПХ) и кооперативы, а также узкая целевая направленность кредитования, специально выделенный спектр кредитруемой деятельности. И конечно, мощный пиар, сопровождающий ПНП «Развитие АПК». Поэтому и привлечение аграриев к этому кредитованию резко возросло.

Верность кредитной идеологии вызывает критику сторонников прямых дотаций. Подливает масла в огонь и

сравнение с другими национальными проектами. Дело в том, что проекты в области образования и здравоохранения можно редуцировать к слову «раздача». Их нервом стали безвозмездно раздаваемые ресурсы, позволяющие повысить заработную плату педагогам и медикам<sup>6</sup>. В дополнение к этому на конкурсной основе крупные гранты на развитие получили отраслевые лидеры (при условии их долевого софинансирования). При этом не было и речи, чтобы со временем эти организации вернули вложенные в их развитие средства. То есть проекты в области образования и здравоохранения сводятся к раздаче дополнительных средств развития, что кардинально не меняет формальные правила развития этих отраслей.

ПНП «Развитие АПК» имеет принципиальное отличие. Ни тотального повышения зарплат, ни введения дотаций на продукцию сельского хозяйства проект не предполагает. Финансовая составляющая проекта сводится к *частичному* погашению процентной ставки за кредит, взятый аграриями на обозначенные в проекте цели, а также к  *долевого* погашению стоимости жилья молодым специалистам на селе<sup>7</sup>. То есть ни кредит, ни жилье аграрии не получают безвозмездно. *Цель проекта* - стимулирование экономически активных участников АПК «дешевыми» кредитами, процентная ставка за которые подлежит субсидированию из федерального и регионального бюджетов. Споры шли вокруг того, какие направления развития сельского хозяйства нуждаются в первоочередной поддержке, и кто должен получить институциональные преимущества развития.

Что же касается отраслевого фокуса проекта, то острота борьбы усугублялась пониманием того, что выбор отраслевых приоритетов в значительной степени связан с вопросом о поддерживаемых в рамках проекта организационно-правовых формах, - слишком неравномерно их участие в производстве различных продуктов. Основными вариантами стали:

- сделать упор на развитие зерноводства как высокоиндустриализированного и ориентированного на экспорт производства, позволяющего за счет получаемой валютной выручки решать модернизационные и социальные проблемы аграрного сектора. Согласно этой логике, ставку надо сделать на сильнейший и успешный сектор сельского хозяйства. Эту точку зрения активно отстаивал Зерновой союз - сильный игрок на поле лоббизма, состоящий, кстати, преимущественно не из производителей, а из зернотрейдеров. В этом случае основными участниками национального проекта становятся крупные сельхозпроизводители, производящие в 2004 г. 81,2% зерна (фермерские хозяйства - только 17,4%, а ЛПХ - 1,4%)<sup>8</sup>;

<sup>5</sup> Характерна критика ПНП «Развитие АПК» в одной из сибирских газет: «...сколько кредитов не давай, все это мало изменит реальную помощь селу. ... Нужна прямая дотация сельскохозяйственного производства. Сложной системой кредитования мы сами себя обманываем» [Надточий А. «Бесплатный» кредит все равно «кусается» // Вечерний Новосибирск. 24.04.2007, № 074].

<sup>6</sup> Кстати, идея «раздачи» активно поддерживается самими педагогами. Согласно опросу ВЦИОМ, за повышение зарплаты всем категориям учителей выступили 83% опрошенных работников системы образования, а за поощрение лучших учителей - только 10% [Российская газета. Спецвыпуск «Экономика. Образование». 2007. 5 апреля. С. 2].

<sup>7</sup> После окончания ПНП «Развитие АПК» в силу вступит Государственная программа развития сельского хозяйства (2008-2012 гг.). Согласно принятому в конце 2006 г. Закону «О развитии сельского хозяйства», обязательства федерального бюджета в возмещении части затрат по уплате процентов за кредит сохраняются в тех же размерах.

<sup>8</sup> См.: Российский статистический ежегодник. 2005. Стат. сб. / Росстат. - М., 2006. С. 444.

- приоритетным должно стать животноводство. В противовес зерноводческому лобби, акцентирующему успешность отрасли, защита животноводства строилась на противоположном посыле. Экономические доводы сводились к картине разорения животноводства в постсоветский период. Напомним, что в животноводстве мы производим половину продукции от уровня 1990 г., то есть прочно сидим на «мясной игле», закупая мясо за рубежом. Среднедушевое потребление мяса по сравнению с 1990 г. сократилось на 30% (с 75 до 55 кг), молока - на 40% (с 385 до 235 кг), тогда как в США и Евросоюзе душевое потребление мяса составляет 117 и 78 кг соответственно<sup>9</sup>. (Кстати, падение животноводства отчасти девальвирует успехи зерноводства. Избыток зерна - результат сокращения кормовой базы<sup>10</sup>.) Но аргументы в пользу животноводства этим не исчерпывались. Животноводство, проигрывающее с точки зрения экономической целесообразности, явно выигрывает по социальным критериям. Речь идет о высокой трудоемкости животноводства, требующей создания и поддержания значительного количества рабочих мест. Кроме того, в пользу животноводства говорит его более равномерное распространение по территории страны, меньшие сезонные колебания трудового цикла. Животноводство допускает разброс формата от ЛПХ до крупных коллективных хозяйств, что препятствует вытеснению малых форм хозяйствования на селе. Так, по состоянию на 2004 г., сельскохозяйственные организации производили 44,7% мяса скота и птицы, фермеры - 2,2%, ЛПХ - 53,1%<sup>11</sup>. Та же картина наблюдалась в 2005 г.: при общем производстве скота и птицы на убой (в живом весе) 7580,3 тыс. тонн доля сельскохозяйственных предприятий составила 45,8%, ЛПХ - 52,7, крестьянских (фермерских) хозяйств (КФХ) - 2,5%<sup>12</sup>.

В принятом варианте национального проекта однозначно победила линия на развитие животноводства. Этот выбор означал перевес социальной логики над экономической. По сути, в пользу животноводства были выдвинуты не экономические доводы, а социальные, сводящиеся к возможности «закрепить» людей на селе, возродить сельский образ жизни, заселить пространство, оголенное миграционными потоками, а также укрепить здоровье людей, увеличив потребление молока и мяса отечественного производства. На это накладывалась идея льготного жилья для молодых специалистов на селе как отдельного направления проекта.

Выбор животноводства как объекта национального проекта определил внимание к малым формам хозяйствования, поскольку их доля в этой отрасли была если не решающей, то весьма внушительной. Впервые на государственном уровне было принято решение поддерживать не только крестьянские (фермерские) хозяйства, но и личные подсобные хозяйства граждан, а также потребительские кооперативы. Эта идея также вызвала оживленные споры. Критика льготного кредитования ЛПХ доходит до призывов его отменить. Эта позиция основана на уверенности, что надо развивать несельскохозяйственную занятость на селе, а не занимать излишнее трудоспособное население в секторе ЛПХ<sup>13</sup>.

Учитывая крайне сжатые сроки экспертной проработки национального проекта «Развитие АПК», а также разумность и доказательность противоположных логик, становится понятным высказывание министра сельского хозяйства А.В. Гордеева: «Надо было решить, фактически угадать, за что схватиться, какое звено избрать главным»<sup>14</sup>.

Неверно думать, будто в рамках ПНП «Развитие АПК» агрохолдингам был дан отпор и победила чаяновская романтизация кооперативов и крестьянских подворий, а зерноводство затерялось в тени животноводства. Крупных сельхозтоваропроизводителей никто не отлучал от субсидированных кредитов, предусмотренных национальным проектом. Однако условием их получения стало развитие животноводства<sup>15</sup>. Малые же формы хозяйствования могли вкладывать кредитные средства в любое направление аграрного производства. Тем самым национальный проект поддержал малые формы хозяйствования без продуктовых ограничений и крупных игроков, готовых развивать животноводство. То есть в рамках ПНП «Развитие АПК» нет замаха на возрождение всего сельского хозяйства, но есть конкретные *продуктовые и организационно-правовые приоритеты*, соответствия которым аграрий может получить дополнительный ресурс развития.

### ПНП «Развитие АПК»: направления и мероприятия

Учитывая, что для российской интеллигенции стало правилом хорошего тона скептически относиться к новациям правительства, можно смело утверждать, что даже читающая публика знает о ПНП «Развитие АПК» крайне мало и приблизительно. Менее читающая, вероятно, знает еще меньше. Поэтому кратко опишем основные направ-

<sup>9</sup> См.: Интервью А.В. Гордеева РИА-Новости. (<http://www.rian.ru/interview/20070424/64301500.html>)

<sup>10</sup> За период с 1990 по 2004 г. поголовье крупного рогатого скота (КРС) сократилось с 57 млн. до 23 млн. голов, свиней - с 38,3 до 13,4 млн., овец и коз - с 58,2 до 17,8 млн. [Российский статистический ежегодник. 2005. С. 458].

<sup>11</sup> См.: Российский статистический ежегодник. 2005. С. 444.

<sup>12</sup> Забегая вперед, отметим, что национальный проект практически не изменил эти пропорции: в 2006 г. было произведено скота и птицы на убой (в живом весе) 7932,5 тыс. тонн; при этом доля сельскохозяйственных организаций составила 47,6%, ЛПХ - 49,7, КФХ - 2,7%.

<sup>13</sup> Этой позиции придерживаются Е. Серова и О. Шик, которым развитие ЛПХ кажется порочным, поскольку «производит конкурирующую продукцию, но с меньшей продуктивностью». Авторам кажется нелогичным поддерживать конкурирующие секторы: крупных производителей и «бабушек с их молочным производством» [Серова Е.В., Шик О.В. Национальный проект «Развитие АПК»: состояние и перспективы // Национальные проекты. 2007. № 1. С. 70].

<sup>14</sup> Выступление А.В. Гордеева в Оренбургской области // «Крестьянские ведомости» от 24 марта 2007 г.

<sup>15</sup> Отметим, что несмотря на запуск ПНП «Развитие АПК» и закупку в его рамках по лизингу 52 тыс. голов крупного рогатого скота, в 2006 г. продолжилось сокращение поголовья КРС.

ления национального проекта и планируемые в их рамках мероприятия. Отметим, что ПНП «Развитие АПК» установил рекорд по объему нормотворческой, административной и информационно-аналитической работы, проведенной в столь сжатые сроки.

Всего в ПНП «Развитие АПК» три направления:

1) ускоренное развитие животноводства;

2) стимулирование развития малых форм хозяйствования в АПК;

3) обеспечение жильем молодых специалистов на селе.

В рамках ПНП «Развитие АПК» (2006-2007 гг.) на эти направления первоначально было выделено около 35 млрд. рублей (см. таблицу 1)<sup>16</sup>.

Рассмотрим эти направления подробнее.

Таблица 1

**Направления ПНП «Развитие АПК»**  
(без дополнительных мероприятий, включенных в 2007 г.)

	Цели	Финансирование, млрд. рублей		
		2006	2007 (план)	Всего
1. Ускоренное развитие животноводства	Увеличение производства мяса на 7%, молока - на 4,5% при стабилизации поголовья крупного рогатого скота на уровне не ниже 2005 г.	7,45	7,18	14,63
2. Стимулирование развития малых форм хозяйствования в агропромышленном комплексе	Увеличение объема реализации продукции личными подсобными и крестьянскими (фермерскими) хозяйствами на 6%	6,6	9,37	15,97
3. Обеспечение доступным жильем молодых специалистов (или их семей) на селе	Ввод 1392,9 тыс. кв. метров жилья и улучшение жилищных условий не менее 31,64 тыс. молодых специалистов (или их семей) на селе	2,0	2,0	4,0
Всего по проекту		16,2	18,7	34,9
в том числе расходы на организационное, методическое, информационное обеспечение и мониторинг реализации проекта		0,15	0,15	0,3

1. На первое направление - *ускоренное развитие животноводства* - выделено 14,63 млрд. рублей. Эти деньги предполагается потратить на *три мероприятия*:

- субсидирование процентных ставок по кредитам коммерческих банков на срок до восьми лет на строительство, реконструкцию и модернизацию животноводческих комплексов (6,63 млрд. рублей);

- закупка и передача в лизинг высокопродуктивного племенного скота (6,0 млрд. рублей);

- закупка и передача в лизинг техники и оборудования для животноводства (2,0 млрд. рублей).

Неверно думать, что указанные цифры показывают объем предоставляемых кредитов или стоимость лизинговых закупок. Дело обстоит иначе. Коммерческие банки выдают кредиты под те проценты, которые они считают обоснованными, и заемщик эти проценты банку должен выплатить. Государство не вмешивается в процесс определения процентной ставки за кредиты. Но именно государство играет ключевую роль при отборе заемщиков долгосрочных (до 8 лет) кредитов. Фактически не банк, а власть решает, кому дать кредит, а кому отказать, достаточен ли залог и оправдан ли бизнес-план заемщика. При этом основную роль играет решение региональной власти, обосновывающей целесообразность такого кредита для развития экономики региона. Согласно предварительным заявкам, регионы получают квоты на субсидирование кредитов, исходя из которых состав-

ляются списки потенциальных заемщиков. Далее заявки рассматриваются в Минсельхозе, где утверждаются списки обладателей «дешевых» (то есть субсидированных) кредитов. При этом возможно корректирование квот путем переброски выделенных на субсидии средств между регионами. После получения долгосрочного кредита, проект использования которого одобрен региональной властью и Минсельхозом, заемщик подает в территориальные органы управления АПК заявление о возмещении (субсидировании) процентной ставки по данному кредиту. При этом федеральный бюджет гарантирует субсидию в размере 2/3 от ставки рефинансирования Центробанка РФ. Еще до трети ставки рефинансирования гасят региональные бюджеты, исходя из их финансовых возможностей. Если регион добавляет треть ставки рефинансирования ЦБ, то кредит, взятый под 14% годовых, обходится заемщику в 3,5%. В качестве целевого показателя национальный проект ориентировался на привлечение за 2006-2007 гг. долгосрочных субсидированных кредитов на сумму 80 млрд. рублей, что должно обеспечить создание 370 тыс. скотомест. Забегая вперед, отметим, что планка кредитования была существенно превышена. Остальные заемщики, не поддержанные региональной властью, могут получить кредит в банке на общих основаниях, то есть без субсидирования процентной ставки.

С лизингом схема несколько другая. Скот и техника,

<sup>16</sup> Впоследствии цифры корректировались, в том числе в силу включения в ПНП «Развитие АПК» на 2007 г. пяти дополнительных мероприятий (еще около 4,8 млрд. рублей). Ограничимся их кратким упоминанием: поддержка племенного животноводства, овцеводства, северного оленеводства и табунного коневодства, развитие промышленного рыболовства, а также расширение доступности кредитных ресурсов на приобретение племенного скота, техники и оборудования для обслуживания и развития животноводства.

обслуживающая животноводство, покупаются хозяйством в рассрочку. То есть собственностью крестьянина такое приобретение становится только после окончания расчета с лизинговой компанией. Срок лизинга племенного скота - 5 лет, оборудования - 10 лет. Авансовый платеж - 7%. Отметим, что лизинговые цены, как правило, довольно высокие. При наличии «живых денег» можно купить дешевле, чем предлагают по лизингу, а процентная ставка в лизинге никогда не бывает выгоднее, чем процентная ставка по кредиту. Но лизинг удобен, если невозможно взять кредит ввиду отсутствия залога или других ограничений на кредитование. Прежде в лизинге преобладали техника и оборудование. В рамках ПНП «Развитие АПК» основой лизинга стал племенной скот. Ставится задача обновления стада<sup>17</sup>. План предусматривал закупку 100 тыс. голов племенного скота и оборудования для 130 тыс. скотомест<sup>18</sup>. Реализация этих мер предусматривала увеличение уставного капитала ОАО «Росагролизинг» (всего на 8,0 млрд. рублей в 2006-2007 гг., по 4,0 млрд. рублей ежегодно).

2. Второе направление - *стимулирование развития малых форм хозяйствования в АПК* - согласно первоначальному замыслу должно было обойтись федеральному бюджету в 15,97 млрд. рублей. За счет этих средств предполагалось реализовать следующие мероприятия:

- субсидирование процентных ставок по кредитам и займам, привлеченным на развитие производства сельскохозяйственной продукции ЛПХ, КФХ и создаваемыми ими сельскохозяйственными потребительскими кооперативами (объем финансирования - 6,57 млрд. рублей);
- развитие сети сельскохозяйственных потребительских кооперативов (8,1 млрд. рублей):
  - по заготовке, снабжению, сбыту продукции ЛПХ и КФХ;
  - по переработке продукции ЛПХ и КФХ;
  - кредитных кооперативов;
- создание системы земельно-ипотечного кредитования (1,3 млрд. рублей).

Схема субсидирования кредитов здесь та же. Выдача кредитов - это компетенция коммерческих банков, наряду с вопросами залога, оценки технико-экономического обоснования, процентной ставки и пр. На основании выплаченных банку кредитных процентов заемщик оформляет субсидию в территориальном органе управления АПК. Банк решение о выплате субсидий не принимает. Однако несмотря на принципиальную схожесть схемы, субсидированные кредиты для малых сельхозпроизводителей имеют существенные отличия.

Во-первых, они лимитированы, и их предельный размер зависит от организационно-правового статуса заемщика. Владельцы ЛПХ могут получить до 300 тыс. рублей, фермеры - до 3 млн. рублей, кооперативы - до 10 млн. рублей. Предлагаются новые правила игры, предоставля-

ющие преимущества инициативным и крепким хозяйственникам: согласен на микрокредит - оставайся владельцем ЛПХ, хочешь кредит побольше - становись фермером, нужны еще средства - формируй кооператив.

Во-вторых, такие кредиты не имеют жесткой привязки к животноводству. Перечень субсидированных видов деятельности довольно широк.

В-третьих, субсидии менее чувствительны к возможностям региональных бюджетов. Федеральный уровень гарантирует 95% ставки рефинансирования ЦБ, а региональный бюджет должен добавить не менее 5%.

В-четвертых, размер кредита определяет форму обеспечения. Кредиты до 30 тыс. рублей даются без всякого обеспечения (под честное слово), кредиты в 30-150 тыс. рублей предполагают одного поручителя, кредиты в размере 150-300 тыс. рублей требуют двух поручителей, а свыше 300 тыс. рублей, как правило, даются под залог.

Всего предполагалось за 2006-2007 гг. выдать малым формам хозяйствования (фермерам, владельцам ЛПХ и потребительским кооперативам) субсидированных кредитов на сумму 40 млрд. рублей, для чего уставный капитал ОАО «Россельхозбанк» увеличится в 2006-2007 гг. на 9,4 млрд. рублей, в том числе на 3,7 млрд. рублей в 2006 г., на 5,7 млрд. рублей - в 2007 г.

Что же касается создания кооперативов, то целевой показатель ограничивается исключительно их количеством (первоначально планировалось создать 2550 кооперативов) без какого-либо указания на эффективность или объем их деятельности.

Земельно-ипотечное кредитование сводится к попытке распространить кредиты под залог земли. Учитывая, что документы на землю имеет ничтожное меньшинство сельхозтоваропроизводителей, это направление можно трактовать как декларацию о намерениях развивать такое кредитование в будущем.

3. Третье направление - *обеспечение жильем молодых специалистов на селе* - самое скромное с финансовой точки зрения (4 млрд. рублей), что делает его, скорее, ритуальным приложением или пилотным малотиражным экспериментом, чем реальным механизмом изменения ситуации на селе. Но и тут выделенные деньги - не простое дотирование, а запуск новых правил. Строительство для молодых специалистов на селе предполагает паевое софинансирование, в результате чего средства федерального бюджета «обрастают» средствами региональных бюджетов и внебюджетными источниками (средства работодателей, муниципальных образований и самих работников). Например, в 2006 г. взносы субъектов РФ составили 2,7 млрд. рублей, а поступления из внебюджетных источников - 2,16 млрд. рублей. В итоге 2 млрд. рублей федеральных денег превратились в 6,86 млрд. рублей, работающих на данное направление национального проекта.

<sup>17</sup> Отсюда суждение, что продолжающееся сокращение поголовья КРС в 2006 г. имело новое качественное наполнение: замена непродуктивного стада на высокопроизводительное.

<sup>18</sup> Это довольно крупный объем для мирового рынка. Высказывается опасение, что действительно качественного скота не хватит, а заявление о такой закупке вызовет рост мировых цен [Серова Е.В., Шик О.В. Указ. работа].



По такой схеме за 2006-2007 гг. планируется улучшить жилищные условия 31,64 тыс. молодых специалистов на селе, введя 1392,9 тыс. кв. метров жилья.

### Итоги реализации ПНП «Развитие АПК» за 2006 г.

Национальный проект «Развитие АПК» еще не завершен. Но предварительные итоги подвести уже можно (см. таблицу 2). Заметим, что по техническим причинам проект начал реализовываться лишь с весны 2006 г. И тем не менее прирост мяса за 2006 г. составил почти 5%, по птицеводству - около 15%, в свиноводстве - около 9%, по производству молока прирост составил примерно 1%<sup>19</sup>. То, что национальный проект работает, доказывает и тот факт, что в 2006 г. производство продукции растениеводства увеличилось на 2,1%, а животноводства - на 3,7%. В 2006 г. почти прекратилось сокращение поголовья КРС. При этом значительно возросла продуктивность коров: надой молока на одну корову составил в 2006 г. 3600 кг, тогда как самые высокие показатели в советские годы не превышали 2800 кг<sup>20</sup>. Учтем и то, что по мнению специалистов, реальная отдача от проекта наступит спустя два-три года.

ОАО «Росагролизинг» закупило 52 тыс. голов племенного скота на сумму 2,6 млрд. рублей и оборудовало 65 тыс. скотомест на общую сумму 784,6 млн. рублей<sup>21</sup>. В 2006 г. в рамках национального проекта Росагролизингом закуплено в два раза больше племенного скота, чем за четыре года работы компании, и в 7,7 раза больше по сравнению с 2005 г.<sup>22</sup>

На строительство, модернизацию и реконструкцию животноводческих комплексов в 2006 г. было заключено 1278 кредитных договоров на сумму около 100 млрд. рублей<sup>23</sup>. То есть вовлеченность в национальный проект крупных производителей далеко не символическая, ведь всего в нашей стране имеется 27,7 тыс. крупных и средних сельскохозяйственных организаций<sup>24</sup>.

Что же касается малых форм хозяйствования, то по сравнению с 2005 г. фермерам было предоставлено в пять раз больше кредитов, ЛПХ - в 40, кооперативам - в 90 раз<sup>25</sup>. Впрочем, эти внушительные цифры отчасти объясняются тем, что малые формы хозяйствования в 2005 г. практически не кредитовались: на всю страну 2,5 тыс. кредитов на сумму 3,4 млрд. рублей. Всего же в 2006 г. малые формы хозяйствования (ЛПХ, фермеры и кооперативы) взяли в 2006 г. кредитов на сумму 30,4 млрд. рублей, а

количество кредитных договоров превысило 140 тыс.

С кооперативами (перерабатывающими, снабженческо-сбытовыми, заготовительными) был заключен 431 кредитный договор на сумму 1,7 млрд. рублей. Выдано около 60 ипотечных кредитов под залог сельскохозяйственных земель<sup>26</sup>. В целом в 2006 г. кредитные ресурсы в 1,5 раза превысили запланированные<sup>27</sup>.

Средний размер кредита, выданный ОАО «Россельхозбанк» в 2006 г. в рамках реализации ПНП «Развитие АПК», составил: для владельцев ЛПХ - 0,1 млн. рублей, для фермеров - 1,5 млн., для потребительских кооперативов - 3,8 млн. рублей.

Создано 2134 сельскохозяйственных перерабатывающих, заготовительных, снабженческо-сбытовых, перерабатывающих и кредитных кооперативов<sup>28</sup>. Примерно треть составляют кредитные кооперативы, а половину - заготовительные и снабженческо-сбытовые<sup>29</sup>. По минимуму представлены кооперативы перерабатывающие.

Организация кооперативов оказалась единственным направлением национального проекта, планы по которому, сверстаные по договорам Минсельхоза с субъектами Федерации, в полтора раза превысили первоначальный замысел министерства и Правительства (3,6 тыс. вместо 2,5)<sup>30</sup>. Помимо понимания перспектив кооперации, за этим стоит и более простое объяснение: регионы отчитывались по числу созданных кооперативов без учета результатов их деятельности, что облегчало соревнование в этой области. Многие кооперативы создавались «для плана», под нажимом районной администрации.

За 2006 г. 16225 молодых специалистов и их семей получили практически бесплатное жилье<sup>31</sup>.

Цифры впечатляют. Однако у многих экспертов менее оптимистичные оценки, сводящиеся к тому, что несмотря на очевидные успехи, ПНП «Развитие АПК» вряд ли способен кардинально изменить ситуацию в сельском хозяйстве. В качестве доказательства обычно приводят количественные аргументы: в среде ЛПХ и КФХ кредитами в некоторых регионах воспользовался лишь 1% от их числа.

Напомним, что по данным сельскохозяйственной переписи 2006 г., в Российской Федерации насчитывается 250,3 тыс. крестьянских (фермерских) хозяйств и 17,9 млн. личных подсобных хозяйств (в том числе 15,8 млн. в сельских поселениях и 2,1 млн. - в городских). На их долю на конец 2006 г. пришлось около 140 тыс. кредитов, а спустя

<sup>19</sup> См.: Выступление А.В. Гордеева в Оренбургской области // «Крестьянские ведомости» от 24 марта 2007 г.

<sup>20</sup> См.: Интервью А.В. Гордеева РИА-Новости. (<http://www.rian.ru/interview/20070424/64301500.html>)

<sup>21</sup> См.: Минсельхоз России сообщает... // Агрорынок. 2007. № 3. С. 5.

<sup>22</sup> См.: Гордеев А.В. Проект работает, набирает темп, дает положительные результаты // Развитие АПК. 2006. Спецвыпуск. С. 7.

<sup>23</sup> См.: Там же. С. 6.

<sup>24</sup> Всего в стране, по данным переписи, насчитывается 58,5 тыс. сельскохозяйственных организаций, в том числе 27,7 тыс. крупных и средних, 20 тыс. малых, 10,8 тыс. подсобных хозяйств несельскохозяйственных организаций.

<sup>25</sup> См.: Реализация национального проекта в регионах // Агрорынок. 2007. № 3. С. 4.

<sup>26</sup> См.: Гордеев А.В. Проект работает, набирает темп, дает положительные результаты // Развитие АПК. 2006. Спецвыпуск. С. 7.

<sup>27</sup> См.: Интервью А.В. Гордеева РИА-Новости. (<http://www.rian.ru/interview/20070424/64301500.html>)

<sup>28</sup> См.: Минсельхоз России сообщает... // Агрорынок. 2007. № 3. С. 5.

<sup>29</sup> См.: Гордеев А.В. Проект работает, набирает темп, дает положительные результаты // Развитие АПК. 2006. Спецвыпуск. С. 7.

<sup>30</sup> См.: Ностальгически звучат комментарии: «...что в полтора раза больше проектного задания» // Агрорынок. 2007. № 3. С. 5.

<sup>31</sup> См.: Выступление А.В. Гордеева в Оренбургской области // «Крестьянские ведомости» от 24 марта 2007 г.

Таблица 2

## Итоги выполнения ПНП «Развитие АПК» за 2006 г.

Направления и мероприятия	Целевой показатель, ед. измерения	План на 2006-2007	Факт за 2006
<b>1. Ускоренное развитие животноводства:</b>			
1.1. Субсидирование процентных ставок по кредитам коммерческих банков на срок до 8 лет на строительство, реконструкцию и модернизацию животноводческих комплексов	Объем привлеченных кредитов, млрд. рублей	80	Около 100
1.2. Закупка и передача в лизинг высокопродуктивного племенного скота	Поставки племенного скота, тыс. голов	100	52
1.3. Закупка и передача в лизинг техники и оборудования для животноводства	Созданных и модернизированных скотомест, тыс.	130	65
<b>2. Стимулирование развития малых форм хозяйствования:</b>			
2.1. Субсидирование процентных ставок по кредитам и займам, привлеченным на развитие производства сельхозпродукции ЛПХ, КФХ и потребительскими кооперативами	Объем привлеченных кредитов, млрд. рублей	40	32,1
2.2. Развитие сети сельскохозяйственных потребительских кооперативов	Создано кооперативов	2550	2134
<b>3. Обеспечение доступным жильем молодых специалистов на селе:</b>			
3.1. Субсидирование строительства (приобретения) жилья для молодых специалистов на селе	Молодые специалисты, тыс.	31,64	16,23

квартал - более 250 тыс., то есть «плотность» участия в проекте, казалось бы, смехотворна.

Но оптимизм внушают, как минимум, четыре суждения.

Во-первых, кредитные ресурсы планировались намного меньше<sup>32</sup>. Такого спроса на кредиты никто не предвидел. Готовность селян к действию превзошла ожидания. Неслучайно, в течение 2006 г. ОАО «Россельхозбанк», выдавший 70% кредитов на развитие малых форм хозяйствования (Сбербанк специализировался на кредитах для крупных предприятий), вынужден был практически удвоить число дополнительных офисов с 317 до 670. В 2007 г. Россельхозбанк планирует довести число дополнительных офисов до 1470, чтобы представительства банка были в каждом сельском районном центре.

Во-вторых, проект явно разгоняется, набирает силу. За I квартал 2007 г. и крупным предприятиям, и малым формам хозяйствования выдано кредитов почти столько же, сколько за весь 2006 г.<sup>33</sup>

В-третьих, велика региональная специфика. Есть ре-

гионы, где доля взявших субсидированные кредиты фермеров превышает 10%, а доля получивших кредиты ЛПХ - более 2% (например, Калмыкия, Астраханская область). А есть регионы, где не более 1% фермеров и менее 0,5% ЛПХ получили кредит в рамках национального проекта (например, Московская область).

В-четвертых, статистика зачастую оперирует «бумажными» субъектами. Например, в Московской области по бумагам числится 5000 фермерских хозяйств. Из них только 800 хоть что-то производят. Остальные держат земли до лучших времен. Интерес к субсидированным кредитам проявили 200 фермеров, половина которых оказалась способна взять кредит. Сказать, что на 5000 фермерских хозяйств пришлось сотня кредитов, означает подписаться под уничижительной оценкой вовлеченности в нацпроект. Но сказать, что на 200 фермерских хозяйств, желающих развиваться, пришлось 100 кредиторов, - это тоже сказать правду. И тогда политика субсидированного кредитования не кажется провальной.

Косвенным доказательством того, что ПНП «Развитие АПК», помимо политической и пиаровской составляющей, имеет безусловное экономическое значение, является сильнейшая борьба крупных экономических агентов за расширение списка деятельности, поддерживаемой в рамках проекта. Речь идет о формировании тематики экспертных обсуждений, повестки заседаний аграрной администрации на местах, о размещении материалов в СМИ и прочих акциях, призванных повлиять на контуры национального проекта. Различными техниками продавливается идея о включении в проект, скажем, мероприятий по поддержке инфраструктуры мясопереработки, строительства сырзаводов и пр. Доводы разумны, но их массовое предъявление в сжатые сроки позволяет предположить спланированную и скоординированную деятельность заинтересованных групп. Крупный бизнес формирует повестку экономической дискуссии как вариант лоббистской стратегии по расширению поддерживаемой национальным проектом деятельности.

Отдельная тема - оценка успешности ПНП «Развитие АПК» в общественном мнении. Данные ВЦИОМ убийственны: только 1% россиян считает реализацию этого проекта безусловно успешной, еще 11% - скорее, успешной<sup>34</sup>. Но тут необходимо сделать уточнения: почти половина респондентов затруднилась оценить успешность аграрного проекта (44%), который по уровню информированности (по данным того же опроса) замыкает список национальных проектов. Безусловно, проблемы образования, здравоохранения и доступного жилья намного больше интересуют преимущественно городское население страны, чем положение в сельском хозяйстве. Наконец, опрос проводился в августе 2006 г., а реально проект стартовал с весны 2006 г. Что могли оценить люди?

<sup>32</sup> Как сказал председатель правления ОАО «Россельхозбанк» Ю.В. Трушин, «мы рассчитывали за год в рамках нацпроекта выдать кредитов на сумму 20-25 млрд. рублей. Но на сегодняшний день уже подступаем к сумме в 65 млрд. рублей (к концу I квартала 2007 г. - С.Б.)» [Трушин Ю.В. Россельхозбанк. Развитие финансово-кредитной системы АПК // Промышленник России. 2007. № 1. С. 37].

<sup>33</sup> На 1 апреля 2007 г. по направлению «Ускоренное развитие животноводства» заключено уже 2212 кредитных договоров на сумму 125,7 млрд. рублей, а по направлению «Стимулирование развития малых форм хозяйствования» на конец I квартала 2007 г. фермерам и владельцам ЛПХ выдано уже 251360 кредитов на сумму 50,8 млрд. рублей, прокредитовано 550 потребительских (некредитных) кооперативов на сумму 2,2 млрд. рублей.

<sup>34</sup> См.: Пахомова Е. Указ. работа.

И если уж говорить о данных массовых социологических исследований, то нельзя не сослаться на мониторинг ПНП «Развитие АПК», проведенный в октябре 2006 г. Всероссийским институтом аграрных проблем и информатики (ВИАПИ), результаты которого были представлены в Минсельхоз России. Это добротное, многоаспектное исследование, в ходе которого в 33 регионах РФ было опрошено сельское население: 6319 участников и 12710 неучастников проекта. Оценка влияния проекта на развитие сельского хозяйства резко отлична от данных ВЦИОМ. Около половины участников проекта считают, что его влияние на сельское хозяйство окажется существенным. И даже неучастники проекта признают его значительный потенциал (см. таблицу 3).

Таблица 3

**Оценка влияния ПНП «Развитие АПК»  
на развитие сельского хозяйства**

Группы респондентов	Существенное влияние	Несущественное влияние	Не окажет влияния	Затрудняюсь ответить
<b>Участники проекта:</b> Получатели кредитов до 8 лет	67	18	5	10
Лизингополучатели	48	24	11	17
КФХ - получатели краткосрочных кредитов	46	27	8	18
ЛПХ - получатели краткосрочных кредитов	52	19	5	24
Руководители потребительских кооперативов	65	22	7	6
Руководители кредитных потребительских кооперативов	52	29	2	16
<b>Неучастники проекта:</b> Руководители сельхозорганизаций	40	34	9	17
КФХ	38	30	11	21
ЛПХ	38	24	9	30

По данным того же исследования, каждое второе ЛПХ (47%), не участвующее в проекте на момент опроса, намерено обратиться за краткосрочным кредитом в будущем. Трудно назвать эти цифры провальными.

**Механизм легализации аграрного бизнеса,  
заложенный в ПНП «Развитие АПК»**

Отметим, что ни в ходе подготовки национального проекта, ни в ходе его реализации тема теневизации аграрного бизнеса публично не обсуждалась. Однако практики и эксперты прекрасно понимали важность процесса легализации и пытались заложить соответствующие стимулы в канву национального проекта. В чем это выразилось?

1. Зависимость размера кредита от результатов предыдущей деятельности. Излишне напоминать, что показатели деловой активности должны быть документально подтверждены. Так, фермеры, утаивающие реальную прибыль, зачастую не могут получить максимально разрешенный для КФХ кредит, поскольку банки ориентируются на их годовой доход. Получается, что за «дешевые» кредиты фермеры расплачиваются «дорогими» налогами. Выбор зачастую делается на ценностной, а не калькулируемой основе.

2. Размер кредита зависит от организационно-правового статуса заемщика. При любом обороте и залоговой базе ЛПХ может получить в течение 2006-2007 гг. не более 300 тыс. рублей субсидированного кредита, КФХ - не более 3 млн., кооператив ограничен 10 млн. Эта простенькая шкала содержит в себе пружину легализации.

Обратимся к примеру ЛПХ. Для сельхозтоваропроизводителей с 2003 г. введен единый налог, определяемый по площади угодий. Но ЛПХ этот налог не платят, поскольку формально относятся к «некоммерческой деятельности». При этом рыночный характер ЛПХ очевиден. В 2004 г. в них производилось 91,8% картофеля, 80,2% овощей, 57% шерсти, 26,7% яиц, 52,5% молока, 53,1% мяса скота и птицы<sup>35</sup>. На фоне сокращения сельскохозяйственных угодий в распоряжении крупных сельхозорганизаций (с 202,4 млн. га в 1990 г. до 134,8 млн. га в 2004 г.) земельные площади в распоряжении ЛПХ существенно выросли (с 2,9 млн. га в 1990 г. до 6,5 млн. га в 2004 г.)<sup>36</sup>. Масштабы хозяйствования некоторых ЛПХ таковы, что они иницируют организацию сбытовых кооперативов, поскольку держат десятки голов скота.

Неоднократно поднимался вопрос о налогообложении коммерческой продукции владельцев ЛПХ или существенном ограничении масштаба их деятельности. Но все инициативы в этом направлении блокировались пониманием того, что результатом будет всплеск коррупции или, как в хрущевские времена, сворачивание частной деятельности.

Кредитные лимиты, как задумывалось, могут создать стимул к оформлению фермерства. С одной стороны, КФХ - это уже бухгалтерия, это бизнес-план, основанный на конкретных показателях предыдущей деятельности, это стандартные формы учета налогообложения. С другой стороны, это дешевый кредит до 3 млн. рублей. Время покажет, что перевесит<sup>37</sup>.

3. Необходимость залогового обеспечения кредита. Проблемой многих стало не отсутствие имущества, пригодного к роли залога, а отсутствие легально оформленных прав на него. Если дом существует физически, но не оформлен юридически, то его не примут в качестве залога при формальном кредитовании. Платя налоги с одной птицефермы, нельзя было в качестве залога предъявить вторую и третью<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> См.: Российский статистический ежегодник. 2005. С. 444.

<sup>36</sup> См.: Там же.

<sup>37</sup> Заметим, что экономический стимул к легализации пытались создать и раньше. В начале 1990-х годов Совмин принимал решение о возмате фермеру 50% документально подтвержденных затрат, связанных со строительством хозяйственных построек и объектов инфраструктуры. Но с 1993 г. компенсационные платежи перевели на уровень субъектов Федерации. На этом все и кончилось. Получить эти деньги стало очень трудно, практически невозможно.

<sup>38</sup> Например, только в Немецком национальном районе Алтайского края, по официальным данным, в ЛПХ содержится 17 тыс. свиней, а по неофициальным - около 40 тыс. (<http://www.2tw.ru/news/russ/Altaiskie-s18/>)

Потребность в залоге тесно связана с проблемой неопределенных прав на землю. В стране 92% сельскохозяйственных земель находится в частном владении. Но из них только треть оформлена юридически должным образом<sup>39</sup>. Людей можно понять: во многих областях процедура оформления земель сельскохозяйственного назначения в частную собственность занимает по полгода и более.

4. Появился легальный механизм вытеснения перекупщиков. На их роль планировались снабженческо-сбытовые и перерабатывающие кооперативы. Идея состояла не только в том, что сельские могут организовать эту деятельность на кредитной основе, но и в том, что соблазненные дешевыми кредитами, городские коммерсанты предложат себя в качестве партнеров, усилив кооперативы своим опытом и наработанными связями в сбытовой сфере. Особенно актуальны сбытовые кооперативы по мясу в связи с запретом на его реализацию на открытых рынках.

В целом, *легализующий потенциал ПНП «Развитие АПК» следует признать довольно скромным*. Национальный проект оказался бессильным в борьбе с «тенью» в сельском хозяйстве, поскольку сделав ставку на кредитование, отсекал от участия в проекте тех сельхозтоваропроизводителей, которые, пользуясь принятым в этой сфере понятием, «сидели на картотеке»<sup>40</sup>. Имея задолженности, такие хозяйства продолжают решать свои проблемы старым способом: кредитоваться под будущий урожай. Напомним, что в России более трети сельскохозяйственных организаций - убыточны. Речь идет о натуральном обмене ГСМ и техники на зерно, при котором фиксируется грабительское соотношение этих товаров. Вырваться из замкнутого круга очень трудно. Тем более что подобные бартерные схемы навязываются административно. Структуры, которые торгуют горючим и сельхозтехникой, как правило, не являются абсолютно рыночными, а тесно связаны с региональной администрацией в формате продовольственных корпораций.

С приходом в село крупных холдингов эта схема потянула прежний размах: у аграрных олигархов денег достаточно и в продовольственную корпорацию они не обратятся. Что же касается прочих сельхозпроизводителей, то национальный проект не имел механизма помощи тем из них, кто попал в систему бартерной зависимости.

Другое дело, что сам факт принятия ПНП «Развитие АПК» многие сельхозпроизводители восприняли как знаковое событие, как шанс на смену приоритетов и усиление внимания к проблемам агросферы. Система соответствующих мер - за рамками нашей работы, но упомянем, что впервые под предстоящую посевную из федерального бюджета было выделено 7,1 млрд. рублей на закупку горюче-смазочных материалов<sup>41</sup>. Аграрный бюджет России на 2007 г. увеличен сразу на 40%<sup>42</sup>.

Чинопочитание, характерное для России, в данном случае имело и позитивный итог: вслед за министром и Президентом фразеология о возрождении отечественного сельхозпроизводства, о роли малых форм хозяйствования стала проникать на все уровни чиновничества.

Но если легализующий потенциал ПНП «Развитие АПК» скромнен и прожективен, то неформальные практики, порожденные этим проектом, обильны и реальны.

### **Неформальные (в том числе теневые) практики в ходе реализации ПНП «Развитие АПК»: непреднамеренные следствия продуманных действий**

Неформальные (в том числе теневые) практики, отмеченные в ходе реализации ПНП «Развитие АПК», отличаются не только интенсивностью и распространенностью, но, что представляется гораздо более важным, *функциональной ролью* в ходе реализации ПНП «Развитие АПК». Ряд практик, несмотря на их отчетливую интенцию к деформализации требований проекта, способствовали его реализации. Другие, сохраняя верность формальным требованиям, полностью искажали его смысл и использовали нормативно-правовую базу проекта как основу реализации неформальных договоренностей участников процесса.

Эмпирическая база анализа неформальных практик - экспертные интервью с участниками и организаторами национального проекта и анализ обращений на всероссийскую телефонную горячую линию ПНП «Развитие АПК». На линию поступали жалобы, вопросы, предложения - в среднем 130 звонков в месяц.

**Неформальные практики в неформализованной нише принятия решений.** Первая группа неформальных практик восходит к принципиальной невозможности (нежелательности) полностью формализовать процесс реализации ПНП «Развитие АПК». В результате *изначально и сознательно допускается область неформальных решений для повышения продуктивности формальных правил*. В этом диапазоне неформальности, конечно, реализуются частные и групповые интересы участников процесса, но их блокирование путем более детальной формализации правил нанесло бы еще больший урон общей идее проекта. Речь идет не о сбоях в регулировании, а о буфере неформальности, придающем гибкость и продуктивность формальным правилам. Во всех этих случаях *зона неформальности изначально допускается как способ влияния местных условий и региональных задач развития на принимаемые решения*. Коррупционная составляющая - легко прогнозируемая и неизбежная производная такого подхода, но попытка борьбы на путях формализации обрекает на еще большие потери. Рассмотрим такие практики.

<sup>39</sup> См.: Интервью А.В. Гордеева РИА-Новости. (<http://www.rian.ru/interview/20070424/64301500.html>)

<sup>40</sup> Как объяснил респондент, понятие «сидеть на картотеке» возникло следующим образом. В банке карточки предприятий хранятся в специальных ящиках. Как только образуется задолженность, вводится очередность платежей, а для ее обеспечения карточку вынимают и кладут в специальный ящик, что означает строгий контроль за первоочередностью платежей до погашения задолженности. Попасть в «картотеку № 2» и означает «сидеть на картотеке».

<sup>41</sup> См.: Агрорынок. 2007. № 3. С. 11.

<sup>42</sup> См.: Оболенцев И. Сельское хозяйство России должно стать постоянным приоритетом государственной политики // Промышленник России. 2007. № 1. С. 10.

• *Злоупотребления со стороны районных администраций при составлении списков на предоставление льготного жилья для молодых специалистов.*

Несмотря на скромную долю жилищного направления в общем объеме финансирования ПНП «Развитие АПК», именно это направление активно критикуется за коррупционный потенциал. «Правовая пустота» в данном случае обусловлена не промахами законодателей, а принципиальной невозможностью получить желаемый результат, лишив местную власть права решать вопрос со льготным жильем. Ведь цель - не обеспечение молодых специалистов жильем, а отработка механизма «привязки» их к земле через решение жилищного вопроса. В этих условиях разумно предоставить льготное жилье тем, кто более ориентирован на сельский образ жизни. А это нормативными документами не определишь. Остается полагаться на знание людей районной администрацией.

Вторым доводом в пользу полномочий районной и региональной администраций распределять льготное жилье является кадровый вопрос. На местах лучше знают, каких специалистов нужно удерживать более других.

• *Теневые схемы оформления залога.*

Проблема залога - ключевая в кредитовании фермеров и кооперативов (у крупных агрохолдингов проблем с залогом, как правило, нет)<sup>43</sup>. Возникают теневые практики, связанные с оценением залога. Их оплата составляет до 10% от величины предполагаемого кредита.

Теневые схемы оформления залога нельзя победить формализацией процедуры оценивания. Дело в том, что оценка залога в принципе не может быть отделена от знания местных условий, рыночной конъюнктуры, экспертных суждений о ликвидности и надежности имущества, предлагаемого в качестве залога. Ведь в случае невозврата кредита залог нужно будет реализовывать. Встает вопрос о скорости и цене возможной реализации. Поэтому банки вынуждены предоставлять оценщикам залогов большие полномочия, поскольку формальные циркуляры, создаваемые наверху, не могут учитывать местные условия и все градации качества залога. Наверху можно принять принципиальное решение о возможности оформления коровы в качестве залога. Но формально определить, в какую сумму оценить конкретную корову, и стоит ли это делать с учетом ее состояния и условий местного рынка, можно только на местах. Места этим пользуются.

Земельно-ипотечное кредитование положения не спасает: рыночная стоимость земли может существенно расходиться с кадастровой оценкой. Весной 2007 г. кадастровая оценка земли была существенно увеличена. Реакция банков была мгновенной: не принимать кадастровую оценку в качестве залоговой суммы, ориентируясь исклю-

чительно на ее рыночную цену.

Проблема залога оказалась настолько непреодолимой для многих малых хозяйств, что многие заемщики действовали поэтапно. Сначала брали микрокредит (до 30 тыс. рублей) без поручителей и без залога, на него приобрели, скажем, теленка, который уже через полгода становится готовым залогом под новый кредит.

• *Теневые критерии предоставления залога за счет местных гарантийных фондов.*

В ситуации резкой нехватки залоговой базы министр сельского хозяйства РФ А.В. Гордеев рекомендует региональным и местным властям создавать гарантийные фонды для предоставления частичных гарантий заемщикам<sup>44</sup>. Гарантийный фонд - это разработанный порядок предоставления гарантий для погашения кредитов из средств муниципального или регионального бюджета. В такие гарантийные фонды вносятся собственность районной или региональной власти (здания и сооружения, земля, техника и оборудование и пр.). Например, если у кооператива или фермера нет достаточной залоговой базы, то залог (или его часть) может предоставить гарантийный (залоговый) фонд районного или регионального уровня. Из регионального гарантийного фонда может получить частичные гарантии возврата кредита и крупный агрохолдинг. Средства гарантийного фонда должны быть выделены в соответствующем бюджете отдельной строкой.

Идея приспособить имеющийся опыт залоговых фондов под задачи ПНП «Развитие АПК» имела статус рекомендации. Поддержали идею регионы, где велика роль сельского хозяйства и (или) сильно желание продемонстрировать лояльность федеральному центру (Оренбургье, Омская область, Татарстан, Мордовия, Новгородская область и др.). Это был любопытный пример того, как формальное правило (региональные гарантийные фонды) заработало исключительно благодаря неформальным рычагам влияния политического и административного толка.

Поскольку такие фонды создаются исключительно на добровольной основе (если забыть об административном принуждении к их созданию), нет и не может быть формальных правил относительно того, кому дать гарантии, а кому нет. Если на районном уровне, где все на виду, действия администрации контролируются общественным мнением, то на уровне субъекта Федерации открывается простор «казнить и миловать», давая гарантии или отказывая в них. Как правило, на региональном уровне решаются вопросы залога для крупных хозяйственников. Теневые договоренности, возникающие в этой связи, вовсе не обязательно оказываются коррупционным доходом чиновников. Формой расплаты бизнеса может быть со-

<sup>43</sup> Выдача субсидированных кредитов предполагает два механизма обеспечения: поручительство и залог. Для получения кредита владельцем ЛПХ на сумму 30-150 тыс. рублей нужен один поручитель или залог (кредиты до 30 тыс. рублей выдаются без поручительства и без залога). Кредиты в размере 150-300 тыс. рублей выдаются под залог или поручительство двух физических лиц (или одного юридического лица). Фермеры могут получить больше: обеспечением кредита от 300 до 700 тыс. рублей может быть комбинация поручительства и залога. Более крупные кредиты фермерам (от 700 тыс. до 3 млн. рублей) и кооперативам (до 10 млн. рублей) даются только под залог.

<sup>44</sup> Отметим, что собственно идея гарантийных (залоговых) фондов - не новая. Ею и прежде активно пользовались, закладывая в банк имущество муниципальных образований и регионов. Любая администрация города для того, чтобы закрыть «кассовые разрывы», обращалась к этой схеме. Множество скандалов в 1990-е годы было связано с тем, что кредиты под эти залогов брались в «придворном банке», где проценты были явно завышены.

циальная благотворительность, разнообразные «договоры о партнерстве» в решении проблем территории, то есть доказательства «социальной ответственности бизнеса». Гарантйные фонды регионального уровня стали дополнительным аргументом власти в переговорах с бизнесом.

**Использование формальных норм как инструмента реализации неформальных договоренностей.** Вторая группа неформальных практик прямо восходит к формальным нормам, обслуживая недекларируемые интересы участников процесса посредством приведения их в соответствие с формальным порядком. То есть эти практики *порождены не проектируемым буфером неформальности, а наоборот, жестким формальным порядком*. В этом случае *формальные требования не нарушаются, но используются как инструмент реализации интересов отдельных участников процесса*. Например, вымогательство посредством волокиты апеллирует к незыблемости формальных правил. А откаты за «невозвратные кредиты» возможны именно благодаря умению придать мошенническим намерениям видимость полного формального сходства с добросовестными заемщиками. Неформальное содействие в получении кредитов также не предполагает нарушения формальных норм, но, напротив, основано на лоббировании формально приемлемых заявок. И чем жестче формальные правила, тем дороже стоят решения в пользу отдельных игроков с упованием на закон.

• *Откаты за «невозвратные кредиты», то есть кредиты, изначально не предполагающие возвращения.*

Речь идет о кредитовании ЛПХ, КФХ и кооперативов. Крупные кредиты на модернизацию и строительство животноводческих комплексов, списки заемщиков которых утверждаются в Минсельхозе, невозвратные схемы не предполагают. Невозвратные кредиты практикуются в малом и среднем регистре. Откаты составляют до 30% тем, кто посодействует в их получении. Невозвратность кредитов построена на завышенной оценке залога, его отсутствию или формальном характере залогового обеспечения. Много сигналов о практике «откатов» поступало из Дагестана, Карачаево-Черкесии, Кабардино-Балкарии. Неслучайно, в феврале 2007 г. руководитель Дагестанского филиала Россельхозбанка был уволен. В этих регионах залоги оценивали часто формально, полагаясь на мнение совета старейшин. Понятно, что старейшины не отвечали своим имуществом за рекомендации к кредитованию.

Практика невозвратных кредитов втягивает в свою орбиту далеко не только банки. Главы сельских администраций выдают фиктивные справки о наличии скота, ветврачи подписывают документы о том, что несуществующему скоту сделаны прививки, страховщики страхуют этот виртуальный скот. Итогом этих манипуляций становится вполне реальный кредит.

В широкой готовности многих фермеров и владельцев ЛПХ оплатить услуги посредников, предлагающих помощь в получении «невозвратных» кредитов, много составляющих. Не последнюю роль играет опыт 1990-х годов, когда кредиты из фонда льготного кредитования действительно массово не возвращали без всяких послед-

ствий. В некоторых районах (например, в Дагестане) такие кредиты - плот обмана не только банков, но и самих заемщиков. Посредники внушали, что под видом кредитов идет государственная помощь и надо постараться ее получить. О том, что деньги придется возвращать, посредники умалчивали.

• *Неформальные вознаграждения за содействие в получении субсидированных кредитов на строительство, модернизацию и реконструкцию животноводческих комплексов.*

Вопрос получения крупных кредитов - это вопрос отношения с региональным или республиканским руководством. Губернатор или администрация АПК выступает поручителем при выдаче крупного кредита. Этот порядок сохраняется, даже если у агрохолдинга есть достаточный залог. Неформальная практика регионального поручительства стала почти правилом.

Помощь в получении таких кредитов посредники оценивают в 20%. Напомним, что это могут быть многомиллионные долларовые кредиты сроком погашения до 8 лет под 3,5% годовых (в случае полного погашения ставки рефинансирования ЦБ усилиями федерального и регионального бюджетов). Важно подчеркнуть, что высокая стоимость посредничества в этом случае обусловлена узостью площадки принятия решения. Здесь ключевую роль играют региональные власти, которые, ссылаясь на лимиты поступающих из федерального бюджета субсидированных выплат, решают, кто достоин «дешевых» денег, а кто нет. Дальше идет неформальная защита «своих» списков в Москве, поскольку четкого алгоритма разделения федеральных денег между регионами нет. Идет мягкое согласование, на деле означающее учет политических, неформальных рейтингов регионов.

• *Пополнение клиентуры «дружественных» фирм на стадии получения кредита, в том числе через навязывание потенциальным заемщикам дополнительных услуг.*

Типичный пример: фермеру для получения кредита нужен бизнес-план. Тот, что он принес, объявляют негодным и предлагают составить новый за отдельную плату. Понятно, что составление нового плана поручается «карманной» фирме, продукт которой обладает стопроцентной проходимостью. Или, например, согласно методическим указаниям, если человек - владелец ЛПХ - живет один, то он обязан при обращении за кредитом застраховать свою жизнь. Ему предлагают застраховать жизнь в конкретной фирме.

Впрочем, на готовности людей воспринимать механизм кредитования как теневой появляется новый вид мошенничества. Речь идет о фирмах-самозванках, позиционирующих себя как имеющих влияние на принятие банковского решения. При этом в банке могут не догадываться о существовании такого «партнера». Клиент же видит, что подготовленные фирмой документы действительно обеспечили его кредитом, что оправдывает в его глазах требование отката от суммы кредита. На деле же все решила квалифицированно подготовленная документация вне всякой теневой связи с банком. За свою услугу такие фирмы требуют вплоть до 10% суммы кредита.

• *Пополнение клиентуры «дружественных» фирм на стадии использования кредита.*

В данном случае теневые практики касаются не получения, а использования кредитных средств. Использование кредита по ряду направлений предполагает обращение исключительно в аккредитованные банком структуры. Идея правильная: банк заинтересован в прозрачности использования заемных средств. Но зачастую аккредитацию получают не наиболее эффективные организации, а те, которые аффилированы с банковским руководством или сельскохозяйственной номенклатурой. При этом нет прямого нарушения закона, так как все участники легальны, а отношения между ними опосредованы договорами. Однако заключение этих договоров совершается под административным принуждением. И принятие решения о выдаче кредита оплачивается не напрямую, а косвенно, через завышенную стоимость товаров и услуг аффилированных фирм. Даже если стоимость их услуг не завышена, такие фирмы через устойчивый рост клиентуры и оборота увеличивают долю на рынке, выдавливая конкурентов.

• *Вымогательства посредством волокиты.*

Волокита возникает на двух стадиях: при оформлении кредита и при оформлении субсидий. Учитывая сезонный характер сельскохозяйственной деятельности, кредиты людям нужны почти всегда срочно, что резко повышает цену вопроса о «бумажках». Волокита в сельской администрации или в банке трактуется крестьянами как технология вымогательства (хотя может быть результатом массы других проблем). «Такса» на оперативное заполнение банковских бумаг на кредит колеблется в пределах 1-4 тыс. рублей. Не ставим под сомнение благие цели Россельхозбанка, который четыре раза (!) в течение 2006 г. менял методические подходы к кредитованию ЛПХ, но для крестьян фактом стала не простота, а неразбериха.

Что же касается субсидий, то сбор документов и принятие решений осуществляются на уровне управления сельским хозяйством района или области. Банк при выплате субсидий выполняет исключительно техническую функцию. Объективно была создана мощная коррупционная среда. Со временем было принято решение, обязывающее банк помогать с расчетами, которые прежде заемщик должен был делать сам. Но эти расчеты были лишь одним из узких мест в подготовке документов на субсидию.

**Неформальное игнорирование формальных норм.**

Третья группа неформальных практик представляет собой *игнорирование формальных норм. На место формальных правил ставятся более удобные для участников неформальные схемы взаимодействия.* Строго говоря, речь идет о формальных нарушениях. Но не всегда они вызваны личными стяжательскими мотивами. Деформализация может служить ресурсом выполнения задач проектной деятельности, когда конфигурация формальных норм тормозит процесс. При этом неформально принятые алгоритмы разрешения хозяйственных коллизий могут кор-

ректировать формальные предписания как в сторону их облегчения, так и делать их более сложными и обременительными с учетом интересов всех участников процесса. К числу таких практик относятся:

• *Нецелевое использование кредита со стороны заемщика.*

Очевидно, что банк, выдающий кредит, контролирует его использование. Особенно жесткий контроль по крупным кредитам (поэтапные проверки, выплаты траншами). Но, во-первых, есть множество мелких кредитов, которые сложно контролировать чисто технически. Во-вторых, контроль осуществляется по документам, подтверждающим приобретение соответствующих благ, а любая бумага подделывается за соответствующую плату. Подтверждать документами использование кредита по назначению надо не в банке, а при оформлении субсидий в органах управления АПК. Именно в компетенции территориальной администрации АПК - выявить или замять факт нецелевого использования кредитов. Зачастую «прикрытие» нецелевого использования кредита не опосредовано коррупционным сбором, а обусловлено нежеланием портить статистику регионального участия в национальном проекте<sup>45</sup>.

Нецелевое использование кредита возможно в трех формах:

- приобретение заемщиком предметов потребления вместо средств развития хозяйства. Учитывая низкий уровень жизни аграриев, такую практику многие оправдывают;

- расходование реального и номинального заемщика. При этом не обязателен вывод кредитных средств из сельского хозяйства. Скажем, кредит возьмет крестьянин, у которого есть залог, по просьбе соседа, у которого залога недостаточно. Другое дело, когда по этой схеме субсидированные кредиты «уводятся» из сельского хозяйства. Впрочем, когда в стране сосуществуют дорогие и почти бесплатные кредиты, всегда будут создаваться механизмы, выравнивающие ставку по закону сообщающихся сосудов;

- использование кредитов самими заемщиками на цели, соответствующие национальному проекту, но не в соответствии с кредитным договором. Например, берут на развитие ЛПХ, а вкладывают в развитие кооператива. Иногда такой путь «расширяет» узкие места нормативной базы кредитования.

• *Неформальные послабления властей (деформализация нормативных требований) как ресурс реализации национального проекта.*

Наглядно это проявилось в ходе строительства и реконструкции крупных животноводческих комплексов. Формально строительство не может начаться без проектно-сметной документации. Но положение дел в животноводстве таково, что во многих областях за последние годы не было построено ни одного объекта. Соответственно нет ни одной организации, способной оперативно спроектировать животноводческое помещение. Требование

<sup>45</sup> Соревнование регионов проходит в буквальном смысле слова: на сайте Минсельхоза ежемесячно публикуются рейтинги региональных органов исполнительной власти по выполнению ПНП «Развитие АПК». При составлении рейтингов учитывается количество выданных и принятых к субсидированию кредитов, а также число владельцев ЛПХ и фермеров, состоящих в сельхозкооперативах. Лидерами оказались власти Чувашии, Мордовии и Калмыкии. В числе отстающих - Брянская, Владимирская, Смоленская, Тверская и другие области.



проектно-сметной документации стало камнем преткновения. В результате правительства ряда областей (например, Кировская область) и администрации районов начинают строительство по рабочим чертежам без утверждения проекта.

• *Попытка ведомств, не имеющих отношения к национальному проекту, воспользоваться ситуацией и принудить сельхозтоваропроизводителей к финансированию деятельности по созданию инфраструктуры.*

Речь идет о строительстве дорог, реконструкции линий электропередач, финансировании природоохранных мероприятий и пр. В ряде случаев (Кировская, Тверская области) при возведении новых животноводческих комплексов со стороны РАО «ЕЭС России» выдвигаются требования по строительству новых или дополнительных (резервных) линий электропередач к этим комплексам.

Неформальная норма участвовать в решении инфраструктурных проблем - дополнительный груз для участников национального проекта. При этом формально они могут отказаться, поскольку выделенные им средства не включают расходы на создание инфраструктуры, но тогда, и это все понимают, решение проектных задач замедлится усилиями «обиженных» контрагентов, включая местную власть. Формальные предписания потратить полученный кредит на заявленные цели замещается неформальной практикой высвобождения части средств во имя баланса интересов хозяйствующих субъектов и властей.

\* \* \*

ПНП «Развитие АПК» не может кардинально изменить социально-экономическую ситуацию на селе. Но давайте уточним: такой задачи и не ставилось. Проект был рассчитан на конкретные показатели в очень узком сегменте сельскохозяйственного производства. И оценивать проект можно и нужно только с точки зрения поставленных целей. Да, эти цели очень локальны. Но иначе это был бы не проект, а декларация о намерениях. Слишком многопланово и масштабно разорвали село, чтобы одним проектом исправить ситуацию. Напомним, что российское сельское хозяйство по многим направлениям деятельности так и не достигло уровня 1990 г. К тому же положение на селе является интегральным результатом действия многих разнонаправленных сил. Помимо национального проекта, на сельское хозяйство влияют множество процессов, ключевую роль в которых играет

относительно не Минсельхоз. МЭРТ готовит страну к вступлению в ВТО, последствия чего для сельского хозяйства настораживают экспертов<sup>46</sup>. Ширится интервенция импортных продуктов питания<sup>47</sup>. Растут квоты на импорт мяса и снижаются таможенные пошлины на импорт сверхквот<sup>48</sup>. Продолжается рост диспаритета цен на продукцию промышленности и сельского хозяйства как результат макроэкономических диспропорций и лоббистских усилий. Набирает оборот девелоперский рынок недвижимости и отлаживается схема по выводу земель из сельскохозяйственного оборота. Наивно было бы ожидать от национального проекта преодоления этих процессов. Но отрицать его роль в развитии сельского хозяйства - означает пребывать в старой мыслительной парадигме 1990-х годов, сводящейся к уничижительной оценке любых государственных усилий, равно как и к поиску их мотивационной основы исключительно в алчности представителей власти.

ПНП «Развитие АПК» показателен с точки зрения усиления роли власти, административного ресурса в решении экономических проблем, что укладывается в общий вектор российских перемен.

Парадоксальность ситуации состоит в том, что усиление административного фактора обеспечивает реализацию проекта, делающего ставку исключительно на рыночные модели развития АПК. Но это можно признать парадоксом только в старой парадигме, уподобляющей рынок и государственную власть «игре с нулевой суммой», когда чем сильнее власть, тем слабее рынок, и наоборот. Новая парадигма отказывается власти и рынку в статусе непримиримых оппонентов, делая акцент на институциональных механизмах их взаимовлияния<sup>49</sup>. ПНП «Развитие АПК» претендует на иллюстрацию сильнейшего патронажа власти по взращиванию рыночных форм поведения на селе. Неформальные практики, возникающие по ходу такого сценария, - непреднамеренные следствия продуманных действий. Их множественность и разнокачественность можно считать показателем недостаточной продуманности действий власти, а можно - свидетельством того, что ПНП «Развитие АПК» действительно затрагивает интересы различных субъектов сельского бизнеса, и в этом смысле является не бумажным приложением к реальным процессам, а их непосредственным конфигуратором. Социально-экономическая сущность процесса деформализации состоит в создании пространства хозяйственной маневренности и гибкости, позволяющего превзойти возможности, дозируемые формальными институтами.

<sup>46</sup> При вступлении в ВТО Россия предлагает взять на себя обязательства возможной поддержки отечественных сельхозпроизводителей более чем в 10 раз меньше, чем в Евросоюзе. Евросоюз выдает в качестве субсидий фермерам 60 млрд. долларов в год. Уровень субсидий на 1 га площади в ЕС в 50 раз больше, чем в России. Далее по объемам субсидий следуют Япония и США // Промышленник России. 2007. № 1. С. 10.

<sup>47</sup> Несмотря на реализацию ПНП «Развитие АПК», в 2006 г., по данным таможенной статистики, импорт продовольствия вырос на 21% при росте отечественного сельского хозяйства на 2,8% (<http://www.rian.ru/interview/20070424/64301500.html>). В 2006 г. импорт продовольствия составил 21 млрд. долларов, тогда как российские сельхозорганизации производят продукции на 23 млрд. долларов // «Крестьянские ведомости» от 24 марта 2007 г.

<sup>48</sup> Только на мясо птицы квота на импорт составила в 2006 г. 1130,8 тыс. тонн, в 2007 г. - 1171,2 тыс. тонн, на 2008 г. запланирована квота в размере 1211,6 тыс. тонн, на 2009 г. - 1252 тыс. тонн. На долю США приходится 74,4% квоты ежегодно [Агрорынок. 2007. № 2. С. 5]. Квота на импорт мороженой говядины также увеличена: 2007 г. - 440 тыс. тонн, 2006 г. - 435 тыс. тонн. При этом таможенная пошлина на поставки сверхквоты в 2007 г. снижена до 30% (но не менее 0,3 евро за 1 кг) против 55% (но не менее 0,55 евро) в 2006 г. Пошлины на поставки по квотам не изменены (15%, но не менее 0,15 евро за 1 кг) [Агрорынок. 2007. № 2. С. 7].

<sup>49</sup> Деление аналитических перспектив отношений власти и рынка на «старую» и «новую» парадигмы принадлежит Ф. Блоку [Блок Ф. Роли государства в хозяйстве // Западная экономическая социология: Хрестоматия современной классики / Сост. и науч. ред. В.В. Радаев; Пер. М.С. Добряковой и др. - М.: РОССПЭН, 2004. С. 569-599].