

Приоритетный национальный проект «Развитие АПК»: идея и реализация¹

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 нацпроекта? 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 статья.

1. 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 годы. (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», т.е. относительного улучшения в самых неблагоприятных сферах, непосредственно связанных со значительной частью электората². 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 года удалось догнать и превзойти только в 2004 году. Что такое сельское хозяйство сегодня? Это отрасль, в которой износ производственных фондов превышает 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 уровня³. Более трети сельскохозяйственных организаций в РФ являются убыточными. Растет диспаритет цен на производимую и потребляемую в агросекторе продукцию: в 2000 г. крестьянин для покупки тонны дизельного топлива должен был продать 3,1 тонну зерна, а в 2005 г. – уже 5,6 тонны⁴. Как результат, страна завозит из-за границы треть необходимого продовольствия.

¹ 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.

² В целом 16% россиян по данным ВЦИОМ считают Национальные проекты пропагандистской акцией для отвлечения внимания людей от действий, направленных на ухудшение жизни населения [Пахомова Е. Национальные проекты: итоги за год в оценках россиян // Национальные проекты. 2007. № 1].

³ Оболенцев И. Сельское хозяйство России должно стать постоянным приоритетом государственной политики // Промышленник России. 2007. № 1. с.8.

⁴ Оболенцев И. Сельское хозяйство России должно стать постоянным приоритетом государственной политики // Промышленник России. 2007. № 1. с.8.

На этом фоне никто не спорил, что назрела необходимость действенных мер. Но что может стать действенными мерами? И на какие позитивные изменения может претендовать нацпроект, 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 инициированных высшей властью. Решение включить сельское хозяйство в число приоритетных национальных проектов 2006-2007 годов Президент РФ В.В.Путин впервые озвучил лишь 5 сентября 2005 г. Отказ отраслевого руководства со ссылкой на неготовность означал игнорировании редкой исторической возможности, ведь «впервые в новейшей истории России сельское хозяйство было отнесено к числу приоритетов социально-экономической политики»⁵.

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

- Кредиты или дотации должны стать ключевой финансовой схемой нацпроекта?
- 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 хозяйства (насколько это возможно в рамках подготовки к вступлению в ВТО) продолжают обсуждаться, но в рамках национального проекта им не нашлось места. Нацпроект впервые в российской практике не предусматривает прямых государственных инвестиций в сферу АПК. Именно это обстоятельство трактуется оппонентами как свидетельство ущербности, неполноценности проекта⁶. 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. 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 увеличить объем льготного кредитования (поскольку госбюджет обеспечивает уже не «тело» кредита, а только субсидии) и, во-вторых, в повышении возвратности кредитов (поскольку,

⁵ Интервью Министра сельского хозяйства Российской Федерации *А.В.Гордеева* РИА-Новости. (<http://www.rian.ru/interview/20070424/64301500.html>)

⁶ 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].

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 новым моментом явилось распространение этой кредитной схемы на ЛПХ и кооперативы, а также узкая целевая направленность кредитования, специально выделенный спектр кредитуемой 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 нацпроектами. Дело в том, что проекты в области образования и здравоохранения можно редуцировать к слову «раздача». Их нервом стали безвозмездно раздаваемые ресурсы, позволяющие повысить зарплаты педагогам и медикам⁷. 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. Т.е. проекты в образовании и здравоохранении 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 аграриям на обозначенные в проекте цели, а также к *долевого* погашению стоимости жилья молодым специалистам на селе⁸. Т.е. ни кредит, ни жилье аграрии не получают безвозмездно. *Цель проекта* – стимулировать 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 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 высоко индустриализированного 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

⁷ 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].

⁸ После окончания ПНП «Развитие АПК» в силу вступит Государственная программа развития сельского хозяйства (2008-2012 гг.). Согласно принятому в конце 2006 года Закону «О развитии сельского хозяйства», обязательства федерального бюджета в возмещении части затрат по уплате процентов за кредит, сохраняются в тех же размерах.

становятся крупные сельхозпроизводители, производящие в 2004 г. 81,2% зерна (фермерские хозяйства - только 17,4%, а ЛПХ – 1,4%)⁹.

- приоритетным должно стать животноводство. В противовес зерноводческому лобби, акцентирующему успешность отрасли, защита животноводства строилась на противоположном послыле. Экономические доводы сводились к картине разорения животноводства в постсоветский период. Напомним, что в животноводстве мы производим половину продукции от уровня 1990 года, т.е. прочно сидим на «мясной игле», закупая мясо за рубежом. Среднедушевое потребление мяса по сравнению с 1990 г. сократилось на 30% (с 75 кг до 55 кг), молока на 40% (с 385 кг до 235 кг), тогда как в США и Евросоюзе душевое потребление мяса составляет 117 кг и 78 кг соответственно¹⁰. (Кстати, падение животноводства отчасти девальвирует успехи зерноводства. Избыток зерна – результат сокращения кормовой базы¹¹.) 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 создавать и поддерживать значительное количество 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%¹². Та же картина 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%, КФХ – 2,5%¹³.

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 решения поддерживать не только крестьянские фермерские хозяйства (КФХ), но и личные подсобные хозяйства граждан (ЛПХ), а также потребительские кооперативы. Эта идея также вызвала оживленные споры. Критика льготного кредитования ЛПХ доходит до призывов его отменить. Эта позиция основана на

⁹ Российский статистический ежегодник – 2005. Госкомстат РФ, 2005, с.444.

¹⁰ Интервью *А.В.Гордеева* РИА-Новости. (<http://www.rian.ru/interview/20070424/64301500.html>)

¹¹ За период с 1990 по 2004 гг. поголовье 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. Госкомстат РФ, 2005, с.458].

¹² Российский статистический ежегодник – 2005. Госкомстат РФ, 2005, с.444.

¹³ 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.т, при этом доля сельскохозяйственных организаций составила – 47,6%, ЛПХ – 49,7%, КФХ – 2,7%.

уверенности, что надо развивать несельскохозяйственную занятость на селе, а не занимать излишнее трудоспособное население в секторе ЛПХ¹⁴.

Учитывая крайне сжатые сроки экспертной проработки нацпроекта «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»¹⁵.

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 животноводства¹⁶. Малые же формы хозяйствования могли вкладывать кредитные средства в любое направление аграрного производства. Тем самым *Нацпроект поддержал малые формы хозяйствования без продуктовых ограничений, и крупных игроков, готовых развивать животноводство*. Т.е. в рамках ПНП «Развитие АПК» нет замаха на возрождение всего сельского хозяйства, но есть конкретные *продуктовые и организационно-правовые приоритеты*, соответствующая которым аграрий может получить дополнительный ресурс развития.

2. 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 направления 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 миллиардов рублей (табл.1)¹⁷.

Таблица1

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

Направления	Цели	Финансирование,
-------------	------	-----------------

¹⁴ 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 сектора: 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].

¹⁵ Выступление А.В.Гордеева в Оренбургской области [«Крестьянские ведомости» от 24 марта 2007 г.].

¹⁶ Отметим, что, несмотря на запуск ПНП «Развитие АПК» и закупку в его рамках по лизингу 52 тысяч голов крупного рогатого скота, в 2006 году продолжилось сокращение поголовья КРС.

¹⁷ Впоследствии цифры корректировались, в т.ч. в силу включения в ПНП «Развитие АПК» на 2007 г. пяти дополнительных мероприятий (еще около 4,8 млрд. руб.). 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.

			млрд руб.		
			2006 г.	2007 г. (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 (ЛПХ и КФХ) на 6%	6,6	9,37	15,97
3.	Обеспечение доступным жильем молодых специалистов (или их семей) на селе	Ввод 1392,9 тыс. м ² 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 , включая расходы на организационное, методическое, информационное обеспечение и мониторинг реализации проекта			16,2 0,15	18,7 0,15	34,9 0,3

Рассмотрим эти направления подробнее.

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

- субсидирование процентных ставок по кредитам коммерческих банков на срок до 8 лет на строительство, реконструкцию и модернизацию животноводческих комплексов (6,63 млрд.руб.);
- закупка и передача в лизинг высокопродуктивного племенного скота (6,0 млрд.руб);
- закупка и передача в лизинг техники и оборудования для животноводства (2,0 млрд.руб.).

Не верно 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 составляются списки потенциальных заемщиков. Далее заявки рассматриваются в Минсельхозе, где утверждаются списки обладателей «дешевых» (т.е. 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 на проект ориентировался на привлечение за 2006-2007 гг. долгосрочных субсидированных кредитов на сумму 80 млрд. руб., что должно обеспечить создание 370 тысяч скотомест. Забегая вперед, отметим, что планка кредитования была существенно превышена. Остальные заемщики, не поддержанные региональной властью, могут получить кредит в банке на общих основаниях, т.е. без субсидирования процентной ставки.

С лизингом схема несколько другая. Скот и техника, обслуживающая животноводство, покупается хозяйством в рассрочку. Т.е. 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 стада¹⁸. План предусматривал закупку 100 тыс. голов племенного скота и оборудования для 130 тыс. скотомест¹⁹. Реализация этих мер предусматривала увеличение уставного капитала ОАО «Росагролизинг» (всего на 8,0 млрд руб. в 2006-2007 гг., по 4,0 млрд руб. ежегодно).

2. Второе направление – *стимулирование развития малых форм хозяйствования в АПК* – согласно первоначальным замыслам должно было обойтись федеральному бюджету в 15,97 млрд.руб. 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.руб.)
- развитие сети сельскохозяйственных потребительских кооперативов (8,1 млрд.руб.)
 - по заготовке, снабжению, сбыту продукции ЛПХ и КФХ.
 - по переработке продукции ЛПХ и КФХ
 - кредитных кооперативов
- создание системы земельно-ипотечного кредитования (1,3 млрд.руб.)

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.

¹⁸ Отсюда суждение, что продолжающееся сокращение поголовья КРС в 2006 г. имело новое качественное наполнение: замена непродуктивного стада на высокопроизводительное.

¹⁹ 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. Национальный проект «Развитие АПК»: состояние и перспективы // Национальные проекты. 2007. № 1].

Во-первых, они лимитированы, и их предельный размер зависит от организационно-правового статуса заемщика. Владельцы ЛПХ могут получить до 300 тыс. руб., фермеры – до 3 млн. руб., кооперативы – до 10 млн. руб. Предлагаются новые правила игры, предоставляющие преимущества инициативным и крепким хозяйственникам: согласен на микро-кредит – 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.руб. даются без всякого обеспечения (под честное слово), кредиты в 30-150 тыс.руб. предполагают одного поручителя, кредиты в размере 150-300 тыс.руб. требуют двух поручителей, а свыше 300 тысяч, 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.руб. для чего уставный капитал ОАО «Россельхозбанк» увеличится в 206-2007 гг на 9,4 млрд руб., в том числе на 3,7 млрд руб. в 2006 г., на 5,7 млрд руб. — в 2007 г.

Что 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.руб.), 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. руб., а поступления из внебюджетных источников – 2,16 млрд. руб. В итоге 2 млрд. руб. федеральных денег превратились в 6,86 млрд. руб., работающих на данное направление национального проекта.

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

3. Итоги реализации ПНП «Развитие АПК» за 2006 год

Нацпроект «Развитие АПК» еще не завершен. Но предварительные итоги подвести уже можно (табл.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 около 1%²⁰. 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 корову составил в 2006 г. 3600 кг, тогда как самые высокие показатели в советские годы не превышали 2800 кг²¹. Учтем и то, что по мнению специалистов, реальная отдача от проекта наступит спустя 2-3 года.

ОАО «Росагролизинг» закупило 52 тыс. голов племенного скота на сумму 2,6 млрд. руб. и оборудовало 65 тыс. скотомест на общую сумму 784,6 млн.руб²². В 2006 г. в рамках Нацпроекта «Росагролизингом» закуплено в 2 раза больше племенного скота, чем за 4 года работы компании и в 7,7 раз больше по сравнению с 2005 г²³.

На строительство, модернизацию и реконструкцию животноводческих комплексов в 2006 г. было заключено 1278 кредитных договоров на сумму около 100 млрд.руб²⁴. То есть вовлеченность в национальный проект крупных производителей далеко не символическая, ведь всего в нашей стране 27,7 тысяч крупных и средних сельскохозяйственных организаций²⁵.

Что касается малых форм хозяйствования, то по сравнению с 2005 г. фермерам было предоставлено в 5 раз больше кредитов, ЛПХ – в 40 раз, кооперативам – в 90 раз²⁶. 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. руб. Всего же в 2006 году малые формы хозяйствования (ЛПХ, фермеры и кооперативы) взяли в 2006 году кредитов на сумму 30,4 млрд. руб, а количество кредитных договоров превысило 140 тысяч.

С кооперативами (перерабатывающими, снабженческо-сбытовыми, заготовительными) был заключен 431 кредитный договор на сумму 1,7 млрд.руб. Выдано около 60 ипотечных кредитов под залог сельскохозяйственных земель²⁷. В целом в 2006 г. кредитные ресурсы в 1,5 раза превысили запланированные²⁸.

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

Создано 2134 сельскохозяйственных перерабатывающих, заготовительных, снабженческо-сбытовых, перерабатывающих и кредитных кооперативов²⁹. Примерно треть составляют кредитные кооперативы, а половину – заготовительные и снабженческо-сбытовые³⁰. По минимуму представлены кооперативы перерабатывающие.

²⁰ Выступление *А.В.Гордеева* в Оренбургской области («Крестьянские ведомости» от 24 марта 2007 г.).

²¹ Интервью *А.В.Гордеева* РИА-Новости. (<http://www.rian.ru/interview/20070424/64301500.html>)

²² Минсельхоз России сообщает... // Агрорынок. 2007. № 3, с.5.

²³ *Гордеев А.В.* Проект работает, набирает темп, дает положительные результаты // Развитие АПК. 2006. Спецвыпуск. С.7.

²⁴ *Гордеев А.В.* Проект работает, набирает темп, дает положительные результаты // Развитие АПК. 2006. Спецвыпуск. С.6.

²⁵ Всего в стране по данным переписи насчитывается 58,5 тысяч сельскохозяйственных организаций, в т.ч. 27,7 тыс. крупных и средних, 20 тыс. малых, 10,8 тыс. подсобных хозяйств несельскохозяйственных организаций.

²⁶ Реализация национального проекта в регионах // Агрорынок. 2007. № 3, с.4.

²⁷ *Гордеев А.В.* Проект работает, набирает темп, дает положительные результаты // Развитие АПК. 2006. Спецвыпуск. С.7.

²⁸ Интервью *А.В.Гордеева* РИА-Новости. (<http://www.rian.ru/interview/20070424/64301500.html>)

²⁹ Минсельхоз России сообщает... // Агрорынок. 2007. № 3, с.5.

³⁰ *Гордеев А.В.* Проект работает, набирает темп, дает положительные результаты // Развитие АПК. 2006. Спецвыпуск. С.7.

Организация кооперативов оказалось единственным направлением Нацпроекта, планы по которому, сверстанные по договорам Минсельхоза с субъектами федерации, в полтора раза превысили первоначальный замысел министерства и Правительства (3,6 тысяч вместо 2,5)³¹. 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 жилье³².

Таблица 2

Итоги выполнения ПНП «Развитие АПК» за 2006 год

Направления и мероприятия	Целевой показатель, ед.измерения	План на 2006-2007 гг.	Факт за 2006 г.
1. Ускоренное развитие животноводства:			
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.руб.	80	Около 100
1.2 Закупа 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
2. Стимулировании развития малых форм хозяйствования:			
2.1 Субсидирование процентных ставок по кредитам и займам, привлеченным на развитие производства сельхозпродукции ЛПХ, КФХ и потребительскими кооперативами	Объем привлеченных кредитов, млрд.руб.	40	32,1
2.2 Развитие сети сельскохозяйственных потребительских кооперативов	Создано кооперативов	2550	2134
3. Обеспечение доступным жильем молодых специалистов на селе:			
3.1 Субсидирование строительства (приобретения) жилья для молодых специалистов на селе	Молодые специалисты, тыс.	31,64	16,23

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 воспользовались лишь 1% от их числа.

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

³¹ Ностальгически звучат комментарии: «...что в полтора раза больше проектного задания» [Агрорынок. 2007. № 3, с.5].

³² Выступление А.В.Гордеева в Оренбургской области [«Крестьянские ведомости» от 24 марта 2007 г.].

квартал – более 250 тысяч. То есть «плотность» участия в нацпроекте, казалось бы, смехотворна.

Но оптимизм внушают, как минимум, четыре суждения.

Во-первых, кредитные ресурсы планировались куда меньшие³³. Такого спроса на кредиты никто не предвидел. Готовность селян к действию превзошла ожидания. Не случайно, в течение 2006 года 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 году «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 1-й квартал 2007 г. и крупным предприятиям, и малым формам хозяйствования выдано кредитов почти столько же, сколько за весь 2006 год³⁴.

В-третьих, велика региональная специфика. Есть регионы, 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 Нацпроекта. Речь идет о формировании тематики экспертных обсуждений, повестки заседаний аграрной администрации на местах, о размещении материалов в СМИ и пр. акциях, призванных повлиять на контуры Нацпроекта. Различными техниками продавливается идея о включении в Нацпроект, 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 Нацпроектом деятельности.

³³ Как сказал председатель правления ОАО «Россельхозбанк» Ю.В.Трушин, «мы рассчитывали за год рамках нацпроекта выдать кредитов на сумму 20-25 млрд.рублей. Но на сегодняшний день уже подступаем к сумме в 65 млрд.рублей (к концу 1 квартала 2007 г. – С.Б.)» [Трушин Ю.В. Россельхозбанк. Развитие финансово-кредитной системы АПК // Промышленник России. 2007. № 1. с.37].

³⁴ На 1 апреля 2007 г. по направлению «Ускоренное развитие животноводства» заключено уже 2212 кредитных договоров на сумму 125,7 млрд.руб., а по направлению «Стимулирование развития малых форм хозяйствования» на конец 1-го квартала 2007 г. фермерам и владельцам ЛПХ выдано уже 251 360 кредитов на сумму 50,8 млрд.руб., прокредитовано 550 потребительских (некредитных) кооперативов на сумму 2,2 млрд.руб.

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 успешной³⁵. 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 куда более 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?

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 (табл.3).

Таблица 3

Оценка влияния ПНП «Развитие АПК»
на развитие сельского хозяйства

Группы респондентов	Существенное влияние	Несущественное влияние	Не окажет влияния	Затрудняюсь ответить
Участники проекта:				
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
Неучастники проекта:				
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.

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

Отметим, что ни в ходе подготовки Нацпроекта, ни в ходе его реализации тема тенефикации аграрного бизнеса публично не обсуждалась. Однако практики и эксперты

³⁵ Пахомова Е. Национальные проекты: итоги за год в оценках россиян // Национальные проекты. 2007. № 1.

прекрасно понимали важность процесса легализации и пытались заложить соответствующие стимулы в канву Нацпроекта. 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. руб. субсидированного кредита, КФХ – не более 3 млн., кооператив ограничен 10 миллионами. 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 птицы³⁶. 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.)³⁷. Масштабы хозяйствования некоторых ЛПХ таковы, что они инициируют 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.руб. Время покажет, что перевесит³⁸.

3. Необходимость залогового обеспечения кредита. Проблемой многих стало 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 третью³⁹.

Потребность в залоге тесно связана с проблемой неоформленных прав на землю. В стране 92% сельскохозяйственных земель находится в частном владении. Но из них

³⁶ Российский статистический ежегодник – 2005. Госкомстат РФ, 2005, с.444.

³⁷ Российский статистический ежегодник – 2005. Госкомстат РФ, 2005, с.444.

³⁸ Заметим, что экономический стимул к легализации пытались создать и раньше. В начале 1990-х годов Совмин принимал решение о возврате 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.

³⁹ Например, только в Немецком национальном районе Алтайского края по официальным данным в ЛПХ содержится 17 тыс. свиней, а по неофициальным – около 40 тысяч. (<http://www.2tw.ru/news/russ/Altaiskie-s18/>).

только треть оформлена юридически должным образом⁴⁰. 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 сельяне могут организовать эту деятельность на кредитной основе, но и 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*. Нацпроект оказался бессилем бороться с «тенью» в сельском хозяйстве, сделав ставку на кредитование, отсекал от участия в проекте тех сельхозтоваропроизводителей, которые, пользуясь принятым в этой сфере понятием, «сидели на картотеке»⁴¹. 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 потеряла прежний размах: у аграрных олигархов денег достаточно и в продовольственную корпорацию они не обратятся. Что же касается прочих сельхозпроизводителей, то Нацпроект 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 материалов⁴². Аграрный бюджет России на 2007 г. увеличен сразу на 40%⁴³.

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 «Развитии АПК» скромнен и прожективен, то неформальные практики, порожденные этим проектом, обильны и реальны.

5. Неформальные (в т.ч. теневые) практики

⁴⁰ Интервью *А.Гордеева* РИА-Новости. (<http://www.rian.ru/interview/20070424/64301500.html>)

⁴¹ 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. Попасты в «картотеку № 2» и означает «сидеть на картотеке».

⁴² Агрорынок. 2007. № 3. с.11.

⁴³ *Оболенцев И.* Сельское хозяйство России должно стать постоянным приоритетом государственной политики // Промышленник России. 2007. № 1. с.10.

**в ходе реализации ПНП «Развитие АПК»:
непреднамеренные следствия продуманных действий**

Неформальные (в т.ч. 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 нацпроекта и анализ обращений на всероссийскую телефонную горячую линию ПНП «Развитие АПК». На линию поступали жалобы, вопросы, предложения – в среднем 130 звонков в месяц.

5.1 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.

▪ *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)⁴⁴. 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 возможно принять принципиальное решение, можно ли оформлять корову 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 исключительно на ее рыночную цену.

Проблема залога оказалась настолько непреодолимой для многих малых хозяйств, что многие заемщики действовали поэтапно. Сначала брали микрокредит (до 30 тысяч 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 Гордеев А.В. *рекомендует* региональным и местным властям создавать гарантийные фонды для предоставления частичных гарантий заемщикам⁴⁵. Гарантийный фонд – это разработанный порядок предоставления гарантий для погашения кредитов из средств муниципального или регионального бюджета. В такие гарантийные фонды вносится 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.

⁴⁴ Выдача субсидированных кредитов предполагает два механизма обеспечения: поручительство и залог. Для получения кредита владельцем ЛПХ на сумму 30-150 тыс.руб. нужен один поручитель или залог (кредиты до 30 тыс.руб. выдаются без поручительства и без залога). Кредиты в размере 150-300 тыс.руб. выдаются под залог или поручительство 2-х физических лиц (или одного юр.лица). Фермеры могут получить больше: обеспечением кредита от 300 до 700 тыс.руб. может быть комбинация поручительства и залога. Более крупные кредиты фермерам (от 700 тыс. до 3 млн. руб.) и кооперативам (до 10 млн. руб.) даются только под залог.

⁴⁵ 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 залоговые фонды брались в «придворном банке», где проценты были явно завышены.

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 (Оренбуржье, 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 социальная благотворительность, разнообразные «договора о партнерстве» в решении проблем территории, т.е. доказательства «социальной ответственности бизнеса». Гарантийные фонды регионального уровня стали дополнительным аргументом власти в переговорах с бизнесом.

5.2 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. Т.е. 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», т.е. 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 поспособствует в их получении. Невозвратность кредитов построена на завышенной оценке залога, его отсутствии или формальном характере залогового обеспечения. Много сигналов о практике «откатов» поступало из Дагестана, Карачаево-Черкесии, Кабардино-Балкарии. Не случайно в феврале 2007 года руководитель Дагестанского филиала «Россельхозбанка» был уволен. В этих регионах залогов 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 последствий. 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%. Напомню, 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. Далее 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 т.ч. 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-самозванцах, 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, которые преследовал «Россельхозбанк», четыре раза (!) в течение 2006 года меняя методические подходы к кредитованию ЛПХ. Но для крестьян фактом стала не простота, а неразбериха.

Что касается субсидий, то сбор документов и принятие решений осуществляется 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.

5.3 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 корректировать 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 замазать факт нецелевого использования кредитов. Зачастую «прикрытие» нецелевого использования кредита не опосредовано коррупционным сбором, а обусловлено нежеланием портить статистику регионального участия в Нацпроекте⁴⁶.

Нецелевое использование кредита возможно в трех формах:

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

- расхождение реального и номинального заемщика. При этом не обязателен вывод кредитных средств из сельского хозяйства. Скажем, кредит возьмет крестьян, у которого есть залог, по просьбе соседа, у которого залога не достаточно. 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 Нацпроекту, 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 Нацпроекта.*

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

▪ *Попытка ведомств, не имеющих отношения к Нацпроекту, 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,

⁴⁶ 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 др. области.

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 решение инфраструктурных проблем – дополнительный груз для участников Нацпроекта. 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.

Вместо заключения

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. Напомню, что российское сельское хозяйство по многим направлениям деятельности так и не достигло уровня 1990 года. К тому же положение на селе является интегральным результатом действия многих разнонаправленных сил. Помимо Нацпроекта на сельское хозяйство влияет множество процессов, ключевую роль в которых играет отнюдь не Минсельхоз. МЭРТ готовит страну к вступлению в ВТО, последствия чего для сельского хозяйства настораживают экспертов⁴⁷. Ширится интервенция импортных продуктов питания⁴⁸. Растут квоты на импорт мяса и снижаются таможенные пошлины на импорт сверх квот⁴⁹. 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 сельхозоборота. Наивно было бы ожидать от национального проекта преодоления этих процессов. Но отрицать его роль в развитии сельского хозяйства – означает пребывать в старой мыслительной парадигме 90-х годов, сводящейся к уничижительной оценке любых государственных усилий, равно как и поиску их мотивационной основы исключительно в алчности представителей власти.

⁴⁷ При вступлении в ВТО Россия предлагает взять на себя обязательства возможной поддержки отечественных сельхозпроизводителей более чем в 10 раз меньшем, чем в Евросоюзе. Евросоюз выдает в качестве субсидий фермерам 60 млрд. долл. в год. Уровень субсидий на 1 гектар площади в ЕС в 50 раз больше, чем в России. Далее по объемам субсидий следуют Япония и США [Промышленник России. 2007. № 1, с.10].

⁴⁸ 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 миллиард долларов, тогда как российские сельхозорганизации производят продукции на 23 миллиарда долларов [«Крестьянские ведомости» от 24 марта 2007 г.].

⁴⁹ Только на мясо птицы квота на импорт составила в 2006 г. 1130,8 тыс.т, в 2007 г. – 1171,2 тыс.т, на 2008 г. запланирована квота в размере 1211,6 тыс.т, на 2009 г. – 1252 тыс.т. На долю США приходится 74,4% квоты ежегодно [Агрорынок. 2007. № 2. С.5]. Квота на импорт мороженой говядины также увеличена: 2007 г. - 440 тыс.т, 2006 г – 435 тыс.т. При этом таможенная пошлина на поставки сверх квоты 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].

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 отказывает власти и рынку в статусе непримиримых оппонентов, делая акцент на институциональных механизмах их взаимовлияния⁵⁰. ПНП «Развитие АПК» претендует на иллюстрацию сильнейшего патронажа власти по возвращению 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.

⁵⁰ Деление аналитических перспектив отношений власти и рынка на «старую» и «новую» парадигму 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*].