

Оскудеет ли сибирская нива? Аграрная политика в зеркале всероссийских сельскохозяйственных переписей

О.П. ФАДЕЕВА, кандидат социологических наук,
Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН,
Новосибирск. E-mail: fadeeva_ol@mail.ru

Всероссийские сельскохозяйственные переписи 2006 и 2016 гг. дают обширный материал для оценки изменений, произошедших за последнее десятилетие в аграрном секторе экономики России и ее регионов. Заметный рост сельскохозяйственного производства в целом по стране сочетался с уменьшением площади обрабатываемых земель. Сибирские регионы, традиционно считающиеся одними из главных производителей продовольственного зерна, по темпам роста сельхозпроизводства заметно уступали российским показателям. Площади сельхозугодий в Сибирском федеральном округе сокращались быстрее, чем по стране в целом. Наблюдаемые тенденции и их последствия в значительной степени обусловлены изменениями, происходящими в объемах и структуре землепользования, в соотношении между разными типами хозяйств, явившимися результатом рыночных и земельных реформ 1990-х годов, а также аграрной политики государства в середине 2000-х гг. Снижение темпов роста, а, возможно, и стагнация аграрного сектора Сибири неизбежны, если аграрная политика не будет направлена на компенсацию «провалов рынка» и предоставление возможностей для конкуренции производителям сельскохозяйственной продукции, находящимся в регионах, удаленных от основных рынков сбыта.

Ключевые слова: сельскохозяйственная перепись; Сибирский федеральный округ; землепользование; аграрная политика; регионы

В середине 2018 г. Росстат на своем сайте начал публикацию итоговых результатов Всероссийской сельскохозяйственной переписи (ВСХП) 2016 г. В новейшей российской истории это было второе по счету «сплошное федеральное статистическое наблюдение» (первое – в 2006 г.), в котором по разным категориям хозяйств¹ фиксировались площадь и структура использования

¹Объектами сельскохозяйственной переписи стали собственники, пользователи, владельцы или арендаторы земельных участков, предназначенных для производства сельхозпродукции, либо имеющие сельскохозяйственных животных. Переписи подлежали сельхозорганизации; крестьянские (фермерские) хозяйства и индивидуальные предприниматели; личные подсобные и другие индивидуальные хозяйства граждан; садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан.

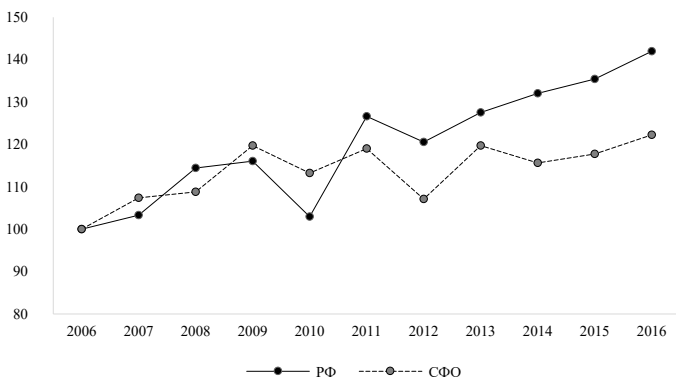
земель сельхозназначения, численность занятых, поголовье сельскохозяйственных животных, парк специализированной техники и другие условия ведения хозяйственной деятельности. Различия в методиках сбора информации² и формах ее представления в итоговых материалах в ряде случаев затрудняют сравнение данных переписей 2006 и 2016 гг. Вместе с тем анализ сопоставимых данных, на наш взгляд, позволяет получить представление если не о точных параметрах, то о тенденциях структурной трансформации агропродовольственного сектора страны за прошедшее десятилетие, имеющемся потенциале, использованных и упущенных возможностях.

Аграрную отрасль принято относить к числу немногочисленных локомотивов российской экономики последних лет [Аганбеян, 2017]. Действительно, по данным Росстата, с 2006 г. по 2016 г. объемы производства сельскохозяйственной продукции (по всем категориям хозяйств, в сопоставимых ценах) выросли на 41,9%. Более внушительные успехи были достигнуты в растениеводстве (рост за этот период составил 52,8%), нежели в животноводстве (26,8%). Нельзя сказать, что динамика индексов производства все эти годы была положительная – негативное влияние на отрасль оказали засухи 2010 и 2012 гг. (рисунок), но на фоне неутешительных трендов всей российской экономики можно говорить о своего рода аграрном прорыве. В 2017 г., за исключением двух групп продукции – молока и рыбы, были достигнуты и даже превышены все предписанные Доктриной продовольственной безопасности показатели доли отечественной продукции в общем объеме внутреннего рынка. Россия прочно закрепилась среди крупнейших мировых экспортеров зерна и вышла в лидеры по поставкам пшеницы на мировые рынки.

В то же время темпы роста аграрного сектора в разных регионах России серьезно различались. Производство сельхозпродукции в Сибирском федеральном округе (СФО), на долю которого, по данным двух ВСХП, приходилась примерно пятая часть всех сельхозугодий страны, за рассматриваемый период выросло только на 22,2%, в растениеводстве – на 28,6 и в животноводстве – на 15%, т.е. прирост оказался в два раза ниже,

² Изменения в первую очередь коснулись классификации сельскохозяйственных организаций, вызванных корректировками в законодательстве об отнесении хозяйствующих субъектов к малому и среднему предпринимательству.

чем по России в целом. Чем можно объяснить этот разрыв? Только природно-климатическими условиями, согласно которым большинство регионов Сибири относятся к зоне рискованного земледелия? Их географической удаленностью от основных рынков сбыта? Провалами аграрной политики, не способной стимулировать более полное использование потенциала сибирской нивы? Чтобы ответить на эти вопросы, необходимо, на наш взгляд, правильно понимать социально-экономический контекст развития аграрного сектора в период, предшествующий проведению первой переписи.



Источник. Рассчитано на основе: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2017: Стат. сб. / Росстат. М., 2017.

Валовая продукция сельского хозяйства в сопоставимых ценах в 2006-2016 гг., % к 2006 г.

К середине 2000-х г. отрасль подошла с серьезными потерями – за 1990-е гг. наполовину сократились объемы производства, безнадежно устарели производственные фонды, более половины сельского населения находилось за чертой бедности, а свыше трети сельхозорганизаций – в процессе банкротства [Калугина, 2015]. Либерализация внешней торговли и низкая конкурентоспособность отечественного АПК привели к тому, что к концу 1990-х более трети необходимого продовольствия импортировалось. В то же время валютный (экономический) кризис 1998 г., вызвавший ослабление рубля, инициировал интерес крупного капитала к инвестициям в недооцененное рынком сельское хозяйство, а принятый в 2003 г. Закон об обороте земель

сельхозназначения оживил замороженную земельную реформу и создал предпосылки для массового выделения (формирования) и последующего перераспределения земельных участков, что также способствовало притоку капитала в отрасль.

Наконец, государство решилось на кардинальное преобразование сельского хозяйства, включив эту отрасль в число приоритетных национальных проектов 2005–2006 гг. Проект «Развитие АПК» был направлен на решение двух на первый взгляд взаимоисключающих задач. С одной стороны, был объявлен курс на форсированное развитие животноводства и ускоренную техническую модернизацию отрасли, что предполагало выделение беспрецедентных по объемам и срокам погашения (до восьми лет) льготных кредитов на возведение и оснащение крупных животноводческих комплексов. Это был важный сигнал для крупного бизнеса, который смог бы воссоздать индустриальное производство мяса и молока. С другой стороны, проект предусматривал стимулирование естественных конкурентов крупных предприятий – фермерских и личных подсобных хозяйств (ЛПХ) – за счет создания для них инфраструктуры кредитования и сбыта продукции в рамках развития разных видов «низовой» кооперации. За скобками предполагалось, что крупный бизнес сметет со сцены убыточные производства – осколки бывшей колхозно-совхозной системы, а семейные фермы и кооперация смогут обеспечить занятость оставшихся без работы сельских жителей. Таким образом, сочетание разных форм хозяйствования было призвано придать развитию АПК необходимую устойчивость и помочь избежать чрезмерных социальных потрясений.

Как в свете поставленных задач шло преобразование аграрного сектора, показывает динамика показателей двух раундов сельскохозяйственных переписей.

Лучше меньше, да лучше?!

Всероссийская сельхозперепись 2006 г. выявила удручающую картину: только 69% обследованных сельхозорганизаций (СХО) и 52% фермерских хозяйств (КФХ) и индивидуальных предпринимателей (ИП) России вели хозяйственную деятельность. В Сибири ситуация была схожей: производством занимались всего 72,2% СХО и 43% КФХ и ИП. Это можно считать результатом отсутствия жесткого бюджетного ограничения и особенностей

практического применения законодательства о банкротстве. Хозяйства годами де-юре «оставались на плаву», т.е. не ликвидировались даже в случае длительных задержек с выплатой заработной платы, задолженностей перед налоговыми органами, внебюджетными фондами и поставщиками. Их временно спасали бартерные схемы реализации продукции и товарного кредитования, применяемые в ряде регионов по принципу «поставка топлива и других ресурсов для полевых работ в обмен на будущий урожай», программы финансового оздоровления, позволяющие отсрочить налоговые платежи. Широко распространилась практика перерегистрации предприятий с сохранением прежних юридических лиц («оболочек»), на которых оставались проблемные активы и накопленные долги.

Усиление финансовой дисциплины и переход государства к рыночным, в том числе возвратным формам финансирования взамен бартера и прямых дотаций затратных статей (ввод погектарных «несвязанных» субсидий и доплат за качество продукции, программ льготного, в том числе инвестиционного кредитования, а также механизмов закупочных интервенций), с одной стороны, упростили условия хозяйствования тем предприятиям и фермерам, которые соответствовали условиям получения поддержки и участия в разных программах, а с другой – ускорили банкротство тех, кто не смог вписаться в новую реальность.

В результате этих новаций число хозяйствующих субъектов с 2006 по 2016 гг. в России сократилось почти в два раза (табл. 1), а общая занятость в корпоративном и фермерском сегментах уменьшилась в 1,8 раза. На территории страны появились целые ареалы сельских населенных пунктов, оставшихся не только без крупных, но и вообще без каких-либо работодателей в реальном секторе. Однако массовое высвобождение рабочих рук не решает год от года обостряющуюся проблему нехватки специалистов и квалифицированных работников на существующих предприятиях и в фермерских хозяйствах. Кризисные десятилетия спровоцировали массовый отток работоспособных (дееспособных) селян на заработки в города, на крупные стройки и в районы добычи природных ископаемых (прежде всего, нефти и газа). В результате перенаселенность некоторых сельских территорий до сих пор сочетается с ярко выраженным дефицитом кадров

нужной квалификации, усугубляемым широким распространением отходничества [Калугина, 2012].

Таблица 1. Число объектов переписи и удельная площадь сельхозугодий по категориям хозяйств в России в целом (данные ВСХП 2006 и 2016 гг.)

Категория объекта	Число объектов, тыс. ед.		Площадь сельхозугодий на один объект, га	
	2006	2016	2006	2016
Сельскохозяйственные организации – всего	59,2	36,1	2234,7	2498,2
В том числе:				
крупные и средние*)	27,8	7,6	3834,0	5884,4
малые	20,4	24,3	1164,0	1789,6
подсобные сельхозпредприятия несельскохозяйственных организаций	11,0	4,2	183,0	471,0
Крестьянские (фермерские) хозяйства и индивидуальные предприниматели	285,1	174,6	85	226,7
Личные подсобные и другие индивидуальные хозяйства граждан	22799,4	23496,9	0,4	0,5

*) В классификации ВСХП 2016 г. – сельхозпредприятия, не относящиеся к субъектам малого предпринимательства.

Источники. Рассчитано на основе: Основные итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 года по Российской Федерации. 2008. Федеральная служба гос. статистики. М.: ИИЦ «Статистика России». Кн. 1. С. 12–13, 20–21; Итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года: В 8 т. Федеральная служба гос. статистики. М.: ИИЦ «Статистика России», 2018. Т. 2: Число объектов Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года. Трудовые ресурсы и их характеристика. С. 10–11, 70–71; Итоги..., 2018. Т. 3: Земельные ресурсы и их использование. С. 12, 16, 20, 32, 36, 50.

Следует отметить схожесть динамики численности хозяйств корпоративного и фермерского сегментов, в которых зафиксировано сорокапроцентное уменьшение числа объектов переписи при росте средних показателей обрабатываемой земли в расчете на одно хозяйство. Происходило и существенное снижение удельного веса крупных и средних СХО – с 47% до 21% в 2016 г. Рост доли малых предприятий с 1/3 до 2/3 свидетельствует об измельчании основной группы агропроизводителей, прошедших через жесткую реструктуризацию своих активов и оптимизацию численности работников. В то же время можно говорить о концентрации производства на относительно небольшом количестве предприятий и растущем неравенстве производителей по экономическим и технико-технологическим параметрам.

При этом нельзя сказать, что описанные структурные изменения полностью устранили проблему сельхозорганизаций и фермерских хозяйств, занимающих продуктивные земли, но не использующих их по назначению. Хотя в 2016 г. по сравнению с 2006 г. их доля заметно сократилась, все же она оставалась довольно высокой (23,7 и 33,9% соответственно). Можно констатировать, что за рассматриваемое десятилетие так и не удалось избавиться от «хозяйств-миражей», но в целом общее экономическое положение аграрного сектора стало более устойчивым.

И по результатам переписи, и по данным официальной статистики, наблюдается абсолютное и относительное снижение производства в хозяйствах населения (ЛПХ). По результатам переписи выяснилось, что все ЛПХ страны фактически использовали в пять раз меньше земли, чем это следует из данных Росрестра, который для сведения земельных балансов неохваченные учетом земли «досчитывал» в пользу населения. За 10 лет в 2,2 раза снизилось количество выращиваемых в ЛПХ свиней, на 30% – поголовье крупного рогатого скота, на 22% – поголовье птицы. Каждое пятое из охваченных переписью хозяйств населения не вело сельскохозяйственную деятельность вообще. Это, на наш взгляд, свидетельствует о том, что происходит «профессионализация» и специализация производственной деятельности. Личным хозяйствам, отлученным от ресурсной подпитки бывших колхозов и совхозов, все труднее конкурировать со специализированными организациями, их развитие в новых условиях сопровождается трансформацией в небольшие товарные семейные фермы, которые далеко не всегда регистрируются как КФХ или ИП. Занятие просто «сельским хозяйством», доступное каждому, постепенно превращается в бизнес, требующий специфических, не приобретаемых легко и быстро знаний и компетенций³.

Как использовать сибирский потенциал?

В регионах Сибири при всей схожести с российскими трендами наблюдается своя специфика (табл. 2 и 3). Здесь заметно выше показатели сельхозугодий, приходящихся на одно хозяйство (3321 и 3900 га в 2006 и 2016 гг.), КФХ и ИП (152 и 349 га

³ *Фадеева О. П.* Штрихи к фермерскому проекту: алтайская палитра // Крестьяноведение. 2018. Т. 3. № 1. С. 141–173.

соответственно)⁴. Отличаются также темпы сокращения числа предприятий и фермерских хозяйств. В корпоративном секторе Сибири, который плохо адаптировался к рынку из-за объективно сложных условий хозяйствования и отсутствия традиционных для советского времени выравнивающих дотаций, падение оказалось более существенным, чем в России в целом: здесь за десять лет исчезла половина сельхозорганизаций и на 54% сократилась численность работников.

Таблица 2. Количество объектов ВСХП по категориям хозяйств в 2006 и 2016 гг.,⁵ ед.

Регион	СХО		КФХ и ИП	
	2006	2016	2006	2016
Российская Федерация	59200	36048	285100	174765
Сибирский федеральный округ	9000	4481	31400	22343
Республика Алтай	152	163	1363	1873
Республика Бурятия	588	232	2638	2283
Республика Тыва	590	242	226	918
Республика Хакасия	118	93	1459	864
Алтайский край	1811	1087	5525	3469
Забайкальский край	712	333	1849	1170
Красноярский край	1003	523	3315	2020
Иркутская область	894	193	3935	2485
Кемеровская область	692	273	1603	1211
Новосибирская область	1100	645	3383	3067
Омская область	1131	570	5467	2408
Томская область	433	127	1355	575

Источники. Рассчитано на основе: Основные итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 года по субъектам Российской Федерации. 2008. Федеральная служба гос. статистики. М.: ИИЦ «Статистика России». Кн. 2. С. 498–599; Итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года: В 8 т. Федеральная служба гос. статистики. М.: ИИЦ «Статистика России», 2018. Т. 2: Число объектов Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года. Трудовые ресурсы и их характеристика. С. 10–13.

⁴ Рассчитано на основе: Основные итоги...2018, Кн. 2. С. 498–499, 504–505; Итоги..., 2018. Т. 2: Число объектов Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года. Трудовые ресурсы и их характеристика. С. 12–13, 72–73; Итоги ..., 2018. Т. 3: Земельные ресурсы и их использование. С. 14, 38.

⁵ Здесь и далее в показателях 2006 г. Забайкальский край представлен Читинской областью и Агинским Бурятским автономным округом, Иркутская область включает Усть-Ордынский Бурятский округ. Вхождение в состав Красноярского края Таймырского и Эвенкийского округов в итогах переписи за 2006 г. не учтено, так как последние не относятся к числу аграрных территорий.

Таблица 3. Численность работников по категориям хозяйств на 1 июля 2006 и 2016 гг., тыс. чел.

Регион	СХО		КФХ и ИП	
	2006	2016	2006	2016
Российская Федерация	2613,9	1386,4	553,5	377,4
Сибирский федеральный округ	412,7	191,8	56,9	54,9
Республика Алтай	5,3	2,5	3,7	3,7
Республика Бурятия	10,4	2,2	4,3	3,2
Республика Тыва	4,4	1,5	0,5	2,9
Республика Хакасия	7,5	2,2	1,6	2,0
Алтайский край	110,4	47,1	15,1	12,9
Забайкальский край	22,8	4,9	2,8	3,3
Красноярский край	49,3	28,4	2,1	4,9
Иркутская область	32,1	13,0	6,2	5,6
Кемеровская область	26,0	13,1	5,8	3,2
Новосибирская область	77,5	36,6	4,5	3,8
Омская область	62,8	31,6	10,8	3,8
Томская область	12,0	8,2	1,0	1,6

Источники. Рассчитано на основе: Основные итоги..., 2008. Кн. 2. С. 498–599; Итоги..., 2018. Число объектов Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года. Трудовые ресурсы и их характеристика. С. 198–201, 300–303.

Потери мелких производителей, более гибко реагирующих на колебания рыночной конъюнктуры и изменения аграрной политики, оказались не столь существенными: число фермерских хозяйств и индивидуальных предпринимателей сократилось на 29%, а вот количество занятых в этом секторе – всего на 4%. Это связано, на наш взгляд, с тем, что произошел переток в число занятых членов фермерских семей, которые формально не являются членами фермерских хозяйств. То есть ранее эти люди были наемными работниками крупных сельхозорганизаций, а когда последние разорились, им пришлось перейти на работу к своим родственникам в фермерские хозяйства. В среднем по СФО на фермеров и членов их семей приходится более половины занятых. Доля постоянных наемных работников составляет 28,4%, сезонных – 19,1%. В наименьшей степени наемный труд на постоянной основе используется в КФХ и ИП в республиках Алтай, Бурятия, Тыва, Забайкальском крае (от 7 до 12%), а в наибольшей – в Алтайском крае, Иркутской, Кемеровской, Новосибирской, Омской и Томской областях (от 32 до 43%), где сформировалась заметная прослойка диверсифицированных

фермерских хозяйств, предъявляющих спрос на круглогодичную занятость.

Число крупных и средних предприятий в СФО уменьшилось в 4,3 раза, а в отдельных субъектах – почти в 10 раз. В целом количество занятых на предприятиях, в фермерских хозяйствах и у индивидуальных предпринимателей в сибирских регионах снизилось на 222,9 тыс. чел. (в 1,9 раза). Очевидно, что найти новую (постоянную) работу по месту жительства многие из утративших сельскохозяйственную занятость не смогли.

Отмеченные выше изменения с разной скоростью происходили во всех регионах. В республиках Бурятия, Тыва и Хакасия, а также в Забайкальском крае и Иркутской области обвальная ликвидация СХО (от 60 до 80%) прошла на фоне роста или, по крайней мере, стабилизации количества фермерских хозяйств и индивидуальных предпринимателей, частично предоставивших занятость потерявшим работу в корпоративном секторе. Также усилились позиции фермерского сегмента и хозяйств населения в Республике Алтай, Кемеровской и Омской областях. Суммарная доля сельхозугодий, закрепленных за КФХ, ИП и хозяйствами населения, в этих восьми регионах в 2016 г. превысила общесибирский уровень (39%) и варьировалась от 43 до 63%. Сельскохозяйственное производство на большинстве этих территорий приобрело дисперсный характер, рассредоточившись по нескольким десяткам или даже единицам крупных и средних предприятий и сотням и тысячам мелких и мельчайших хозяйств, включая подворья сельских жителей. Альтернативой общероссийской тенденции и концентрации производства и индустриализации в аграрном секторе в большинстве сибирских регионов стало укрупнение фермерских и личных подсобных хозяйств. Их дальнейший рост предполагал выстраивание механизмов горизонтальной кооперации, позволяющих интегрировать мелкие хозяйства в единые производственные и сбытовые цепочки, чтобы, с одной стороны, поставлять на рынок мелкие партии готовой высококачественной «фермерской продукции», а с другой – собирать для переработки рассредоточенное на больших пространствах сельскохозяйственное сырье. Однако в реальности ставка на кооперацию не сработала ни в одном регионе.

Зафиксированные последней переписью показатели доступа разных групп производителей к банковским кредитам и государственной поддержке не демонстрируют роста внимания к малым формам хозяйствования в рамках нынешней аграрной политики. В 2015 г. в регионах Сибири кредитные средства (в первую очередь на пополнение оборотных средств, это четверть всех займов) получили 24,6% СХО (в том числе 38,5% – не относящихся к субъектам малого предпринимательства) и 12,9% КФХ и ИП. Субсидии (дотации) за счет средств федерального и/или регионального бюджета – 80,3% СХО (в том числе 85,9% крупных и средних и 78,7% малых) и 52,5% КФХ и ИП⁶. Если учесть, что самой массовой формой поддержки является погектарное финансирование, доступное только юридическим лицам и способным подготовить пакет документов, размер которого год от года растет, отсутствие у половины фермерских хозяйств госдотаций является не только признаком их «обделенности» государственной заботой, но и свидетельством желания некоторых фермеров держаться подальше как от банковских заимствований, грозящих финансовой кабалой, так и от государственных денег с сопутствующими процедурами контроля и возможными санкциями. Внешнее финансирование деятельности личных хозяйств населения в переписи не учитывалось.

Есть основания полагать, что тенденции, отмеченные в прошедшем десятилетии, продолжатся и в будущем. По данным В. Я. Узуна⁷, в связи с изменением порядка господдержки производителей в 2017 г. малый аграрный бизнес получил почти в пять раз меньше субсидий, чем в 2015 г. Его доля в этих субсидиях составила 2%, т.е. в 10 раз меньше норматива, установленного Правительством РФ. Подобную асимметрию в распределении средств государственные деятели и некоторые эксперты привычно объясняют тем, что крупные компании (корпорации) при надлежащей инвестиционной стратегии гораздо эффективнее средних и мелких конкурентов. Именно они – точки экономического роста и основной плацдарм для реализации политики

⁶ Итоги..., 2018. Т. 6: Технические средства, производственные помещения и инфраструктура. С. 466–513.

⁷ Аналитический отчет «Госпрограмма развития сельского хозяйства – куда ушли деньги?» [Эл. ресурс]. URL: <https://www.finam.ru/analysis/forecasts/gosprogramma-razvitiya-selskogo-xozyaystva-kuda-ushli-dengi-20180529-134347/>

импортозамещения. Однако итоги последней переписи отчасти опровергают данный тезис. За десять лет площадь закрепленных за фермерским сектором сельхозугодий в России выросла в 1,6 раза (с 24,1 до 39,6 млн га), а доля фермеров в распределении земель между разными категориями хозяйств увеличилась с 15 до 28%. Это заметно контрастирует с данными учета Росреестра – 28,8 млн га [Узун, 2017], который оперирует показателями юридически оформленных земель – с зарегистрированными правами собственности и договорами аренды.

В 2016 г. четыре региона СФО – Алтайский и Красноярский края, Омская и Новосибирская области – вошли в двадцатку ведущих производителей зерна России, причем Алтайский край занял в этом рейтинге 4-е место. В отличие от тех сибирских регионов, где среди хозяйствующих субъектов доминируют мелкие производители, в этих четырех субъектах Федерации сохранились крупные сельскохозяйственные организации, которые не только не сократили, но и преумножили производство. К тому же здесь укрепили свои позиции крупные фермерские хозяйства, обрабатывающие по 5–10 тыс. га земли, способные на равных конкурировать с представителями корпоративного сектора. Наиболее успешные крупные и средние производители радикально обновили парк машин и оборудования, активно осваивали новые технологии и сферы деятельности, последовательно занимались сортообновлением и повышением общей культуры земледелия. Зачастую они действовали «на ощупь», и в начале очередной посевной кампании ориентировались на текущий спрос на те или иные культуры. Это нередко приводило к перепроизводству одних видов продукции и к дефициту других и провоцировало существенные ценовые колебания.

Тем не менее сельхозпроизводители оперативно откликнулись на спускаемые сверху планы роста пахотных земель и призывы к наращиванию объемов зерна и технических культур, молока и мяса, подкрепленные соответствующими дотациями. Но административное давление и инициативы федеральных и региональных властей, увлеченных идеями новых рекордов под флагом импортозамещения, в условиях ограниченного внутреннего рынка нередко оборачивались для производителей разорительными убытками. Характерной в этом отношении является ситуация,

возникшая на зерновом рынке осенью 2017 г.⁸ Из-за рекордного для России сбора зерновых, который превысил 135 млн т вместо запланированного 105 млн т, цены реализации нового урожая, собранного в Сибири в чрезвычайно сложных погодных условиях, упали почти в два раза по сравнению с предыдущим годом, остановившись на уровне себестоимости производства для многих хозяйств. При этом власти, ссылаясь на отсутствие места в зернохранилищах, заполненных интервенционным зерном прошлых лет, отказались от проведения государственных закупок, которые могли бы отчасти демпфировать снижение цен. Вывоз зерна из сибирских регионов до морских портов перевалки оказался затруднен из-за очередных модернизационных реформ в железнодорожной отрасли и привел к росту цен на транспортировку⁹, а в некоторых случаях – и к полной остановке отгрузки зерна.

Ущерб от кризиса перепроизводства оказался столь серьезным, что возникла опасность разорения не только мелких хозяйств, но и некоторых предприятий-лидеров. Под угрозой срыва оказались будущий сельскохозяйственный сезон и дальнейшее использование части земель. Обращения к федеральным властям за помощью (прежде всего, в виде реструктуризации банковских кредитов и выделения дополнительного финансирования) шли от всех ведущих аграрных регионов СФО¹⁰. Вопросы об экспорте зерна, в том числе на рынки Китая, решались буквально в ручном режиме. Одной из мер преодоления негативных последствий рекордного урожая стало введение льготного тарифа на вывоз зерна из регионов, расположенных в отдалении от морских портов. Правда, по каким-то причинам в число этих «счастливиц» из сибирских регионов попали только Омская и Новосибирская

⁸ Александр Морозов: «Сегодняшняя ситуация в региональном АПК – это история о правде» [Эл. ресурс] // Тайга.Инфо. 01.11.2017. URL: <http://tayga.info/137287> (дата обращения: 24.10.2018).

⁹ Тариф за транспортировку 1 т сибирского зерна в последние годы составлял от 2 до 3 тыс. руб. Только на этом сибиряки регулярно теряли часть маржи между себестоимостью и ценой реализации и проигрывали в конкурсной борьбе земледельцам юга России и центрального Черноземья, у которых к тому же были дополнительные «рентные» преимущества в виде более высокой урожайности и меньших производственных затрат.

¹⁰ Сибирские депутаты предупредили Москву о кризисе АПК. [Эл. ресурс] // Тайга.Инфо. 02.11.2017. URL: <http://tayga.info/137308> (дата обращения: 24.10.2018).

области¹¹. Главная житница Сибири – Алтайский край – осталась не у дел, что очень похоже на результат лоббирования с целью отсеечения сильного конкурента.

Эта история еще раз показала уязвимость положения сибирских аграриев, которые вынуждены не только бороться со стихией природных и рыночных сил, но и сталкиваться с дискриминирующими их особенностями администрирования отрасли в отечественных реалиях.

Парадоксы землепользования

В научно-экспертном сообществе нет единого представления о том, как велики земельные ресурсы страны и насколько эффективно они используются. Является ли сокращение обрабатываемых площадей признаком «вопиющей бесхозности», подрывающей продовольственную безопасность страны, или, напротив, свидетельством роста продуктивности земель, остающихся в сельскохозяйственном обороте?

Ряд исследователей полагают, что земельные реформы привели к тому, что государственная монополия на землю сменилась монополией крупного капитала, а лучшие земли страны захватили отечественные и иностранные агрохолдинги [Буздалов, 2012]. Другие считают, что землям, пригодным для аграрного использования, за последние 10–15 лет нанесен непоправимый ущерб – значительная часть сельхозугодий превратилась в площадки для жилой и промышленной застройки или просто заброшена¹². Третьи апеллируют к очевидной избыточности имеющегося в стране земельного ресурса и к необходимости отмены всяких ограничений на оборот земли. На наш взгляд, корректное отношение к оценке земли предполагает рассмотрение ее в качестве экономического актива, способного приносить прибыль. Подобно тому, как не всякое месторождение природного сырья может быть использовано с выгодой [Крюков, 2000], не всякий участок сельскохозяйственной земли может быть превращен

¹¹ Зерну расширяют льготы на проезд. Минсельхоз предложил субсидировать еще и плату за предоставление вагонов. [Эл. ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3571940> 16.03.2018 (дата обращения: 24.10.2018).

¹² Шагайда Н. И., Алакоз В. В. Земля для людей [Эл. ресурс] / Центр стратегических разработок. URL: <https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2017/12/Report-Land-Policy-v2-web.pdf> (дата обращения: 24.10.2018).

в экономический актив с точки зрения его потенциальных пользователей. Это зависит от многих изменяющихся во времени факторов. Конъюнктура рынков, доступные технологии, знания и компетенции – все это в конечном счете определяет спрос на земельные ресурсы как экономический актив, локализованный на определенной территории.

Парадокс состоит в том, что более или менее полную и непротиворечивую картину состояния земельных угодий можно получить только по результатам сельскохозяйственных переписей, т.е. не чаще одного раза в 10 лет. В промежутках между переписями и органы власти, и исследователи аграрных проблем вынуждены полагаться на неverifiedируемые данные, предоставляемые разными ведомствами (в первую очередь – Минсельхозом и Росреестром).

О масштабах расхождений в оценке площади земель сельхозназначения в разрезе разных категорий хозяйств можно судить по данным, представленным в таблице 4.

Таблица 4. Площадь земель сельскохозяйственного назначения по разным источникам данных в 2006 г., 2014 г., 2016 г., млн га

Категория земель	ВСХП 2006 г.	Минсельхоз 2014 г.	ВСХП 2016 г.	2016/2006, %
<i>Российская Федерация</i>				
Земли сельхозназначения	450,6	386,5	349,2	77
В том числе сельхозугодья	165,9	196,2	142,2	86
В том числе пашня	102,1	115,1	94,5	93
<i>Сибирский федеральный округ</i>				
Земли сельхозназначения	68,1	97,6	43,3	64
В том числе сельхозугодья	38,1	49,5	28,8	75
В том числе пашня	19,9	22,9	17,8	89

Источники. Рассчитано на основе: Основные итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 года по субъектам Российской Федерации..., 2008. Кн. 2. С. 498–599; Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения. Министерство сельского хозяйства России. М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2014. С. 151, 155–156; Итоги..., 2018. Т. 3: Земельные ресурсы и их использование. С. 8–11.

Из таблицы видно, что данные Минсельхоза РФ о площадях сельхозугодий и пашни на начало 2014 г. не вписываются в диапазон изменений, выявленный по результатам переписей 2006 и 2016 гг. Оценки Министерства, которые формируются

с помощью отчетов с мест, почти на четверть отличаются в большую сторону, чем следует из данных переписи 2016 г.

Масштабы несоответствия между данными (Росреестр) и результатами двух переписей оценил В. Я. Узун [Узун, 2017]. Из 222 млн га сельхозугодий, которые на начало 2016 г. числились в отчетах Росреестра по всем категориям земель (в том числе относящихся к землям поселений, лесного фонда и пр., т.е. не входящих исключительно в разряд земель сельскохозяйственного назначения), переписчики смогли выявить только 142,2 млн га (64%). При этом охваченная переписью 2016 г. площадь угодий оказалась на 23,8 млн га меньше, чем показала перепись в 2006 г. В итоге, по оценке Узунa, *неиспользуемые* сельхозугодья по всей стране составили около 96–97 млн га, или 44% от их общей площади.

Речь идет об огромных массивах неиспользуемых земель, которые в официальной статистике числятся пашней, пастбищами, покосными угодьями и т.д., а на деле давно не возделываются и перешли в разряд залежей, в том числе обильно заросших лесом. Наши собственные оценки по СФО, основанные на методике Узунa, еще менее оптимистичны. Суммарные площади неиспользуемых сельхозугодий в Сибири составили 31,2 млн га, т.е. на 3,5 млн га превысили площади, учтенные в переписи.

Таким образом, мы имеем дело с разными «картинами мира»: почти половина земли, которую принято считать пригодной для сельскохозяйственной деятельности, выведена из хозяйственного оборота, к ней никто не предъявляет права собственности и не собирается брать ее в аренду, она, по сути дела, бесхозна. Почему так произошло, нужно ли это расценивать как «национальное бедствие» и срочно предпринимать какие-то кардинальные меры? Или же это следствие нормальной адаптации землепользования к рыночным условиям, когда плодородные качества земельных участков, их местоположение и официальный статус (наличие регистрации и кадастровых номеров) «тестируются» рынком, т.е. производители задействуют только те земельные ресурсы, которые способны принести доход при сложившейся конъюнктуре продовольственных рынков?

По мнению специалистов, причины невостребованности одного из самых ценных в мире природных богатств (земли), с одной стороны, связаны с порядком и характером проведения

постсоветской аграрной реформы в целом и земельной реформы, в частности [Барсукова, Звягинцев, 2015; Узун, Шагайда, 2015]. С другой стороны, это результат текущей аграрной политики, слабо защищающей товаропроизводителей от рыночной турбулентности и волатильности закупочных цен, неумения государства адекватно противостоять как кризису недопроизводства, в основе которого лежат прежде всего природно-климатические факторы, так и кризису перепроизводства, что показал 2017 г. [Тулохонов, 2018].

Как видно из таблицы 5, сокращение площадей сельхозугодий произошло во всех субъектах СФО. При этом наиболее драматичные изменения отмечаются в республиках Бурятия и Хакасия, в Забайкальском крае, в Иркутской и Томской областях.

Таблица 5. Площадь сельхозугодий и доля их фактического использования на 1 июля 2006 и 2016 гг.

Регион	Площадь сельхозугодий, тыс. га			Доля используемых с/у, %	
	2006	2016	2016/2006, %	2006	2016
Российская Федерация	165985,1	142206,8	85,7	76	88
Сибирский федеральный округ	38056,8	28780,2	75,6	75	89
Республика Алтай	991,6	921,5	92,9	93	86
Республика Бурятия	1504,7	693,9	46,1	49	75
Республика Тыва	1135,4	1087,1	95,7	73	96
Республика Хакасия	1097,1	647,6	59,0	52	91
Алтайский край	8597,0	7508,9	87,3	86	96
Забайкальский край	5592,1	3121,9	55,8	69	76
Красноярский край	3850,0	2613,8	67,9	63	87
Иркутская область	2809,7	1308,8	46,6	56	91
Кемеровская область	1936,5	1400,3	72,3	82	89
Новосибирская область	6324,9	4884,7	77,2	81	83
Омская область	5054,1	4108,6	81,3	81	94
Томская область	754,3	483,2	64,1	70	91

Источники. Рассчитано на основе: Основные итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 года по субъектам Российской Федерации. 2008. Кн. 2. С. 498–599; Итоги..., 2018. Т. 3: Земельные ресурсы и их использование. С. 8–11.

Наблюдаемый рост доли используемых угодий в 2016 г. на самом деле связан с «потерей» в системе учета значительных площадей, ранее приписанных к уже ликвидированным хозяйствам и не перешедшим к другим землепользователям.

Проблема в том, что эти земельные ресурсы уже перестали быть экономическими активами. Чтобы вернуть их в сельскохозяйственный оборот, потребуются значительные инвестиции, для чего нужны не только благоприятная долгосрочная конъюнктура рынков продовольствия и сельскохозяйственного сырья, но и соответствующая государственная политика, направленная на поддержку аграрных предпринимателей, нацеленных на расширение бизнеса.

С 2006 по 2016 гг. доля сельского хозяйства в ВРП СФО снизилась с 6,9 до 6,2%. В то же время в целом по России значение этого показателя выросло с 4,9 до 5,1%¹³. Разнонаправленность этих тенденций свидетельствует о том, что значение аграрного сектора для экономики Сибири неуклонно снижается. Этот вывод вполне согласуется с результатами проведенного сравнительного анализа данных и позволяет, на наш взгляд, говорить о серьезном вызове, который стоит перед сибирским АПК и связан с обостряющейся конкуренцией регионов России как на внутреннем рынке, так и в области экспортных поставок продовольствия и сельскохозяйственного сырья. В зависимости от ответа на этот вызов мы можем сохранить сельское хозяйство как отрасль специализации Сибири или увидеть его медленную деградацию со всеми вытекающими последствиями для сельского населения.

Придание нового импульса развития аграрному сектору Сибири предполагает существенные изменения в аграрной политике, касающиеся прежде всего обеспечения доступа к рынкам для сельхозпроизводителей, территориально удаленных от мест массовой переработки сельскохозяйственного сырья и экспортной инфраструктуры. Кроме того, государство должно более активно выступать как регулятор, демпфирующий колебания ценовой конъюнктуры в периоды аномально высоких или низких урожаев, обеспечивая баланс между интересами потребителей и экспортеров сельскохозяйственной продукции, с одной стороны, и ее производителей, с другой. Это позволит уменьшить риски прежде всего для производителей, работающих в районах

¹³ Сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/vvp/tab-vrp2.htm (дата обращения: 24.10.2018).

с неустойчивыми условиями земледелия, к которым относятся практически все субъекты СФО.

Литература

Аганбегян А.Г. Сельское хозяйство – локомотив социально-экономического роста России // ЭКО. 2017. № 5. С. 5–22.

Барсукова С.Ю., Звягинцев В.И. Земельная реформа в России в 1990–2000-е годы, или как в ходе ведомственных реорганизаций «реформировали» земельную реформу // Journal of Institutional Studies (Журнал институциональных исследований). 2015. Т. 7. № 2. С. 84–98.

Буздалов И.Н. Земельные отношения: тернистый путь реформирования // Экономическая наука современной России. 2012. № 3. С. 99–116.

Калугина З.И. Рыночная трансформация аграрного сектора России: Социологический дискурс / ИЭОПП СО РАН. Новосибирск, 2015.

Калугина З.И. Инверсия сельской занятости: практика и политика // Регион: экономика и социология. 2012. № 2. С. 45–67.

Крюков В.А. Учет специфики активов в процессе реорганизации нефтегазового сектора // Экономическая наука современной России. 2000. № 2. С. 84–93.

Тулухонов А.К. Вновь о «борьбе» с урожаем, или куда идет локомотив российской экономики // ЭКО. 2018. № 4. С. 102–115.

Узун В.Я. «Белые пятна» и неиспользуемые сельхозугодья: что показала сельскохозяйственная перепись 2016 г. // Мониторинг. 2017. № 21. С. 14–21.

Узун В.Я., Шагайда Н.И. Аграрная реформа в постсоветской России: механизмы и результаты. М.: Изд. дом «Дело», 2015.

Статья поступила 25.10.2018.

Summary

Fadeeva O. P., Institute of Economics and Industrial Engineering, SB RAS, Novosibirsk

Will the Siberian Fields Become Poorer? Agrarian Policy in the Mirror of All-Russian Agricultural Censuses

All-Russian agricultural censuses of 2006 and 2016 provide extensive material for assessing the changes that have occurred over the past decade in the agricultural sector of the Russian economy as a whole and in individual regions. A marked increase in agricultural production in the country as a whole combines with a decrease in the area of cultivated land. The Siberian regions, traditionally considered the main producers of food grain, were significantly inferior to the Russian regions in terms of growth of agricultural production, and the area of agricultural land in the Siberian Federal district was reduced much faster than in the whole country. The observed trends and their consequences are largely due to changes in the volume and structure of land use, in the ratio between different types of farms. These changes, in turn, are the result of market and land reforms of the 1990s, as well as the transformation of the state's agricultural policy in the mid-2000s. The slowdown in growth and, possibly, stagnation of the agricultural sector in Siberia are inevitable if there are no changes in agricultural policy aimed at compensating for market failures and

providing opportunities for competition to agricultural producers located in regions remote from the main markets.

Agricultural census; Siberian Federal District; land use; agricultural policy; regions

References

Aganbegyan A. G. (2017). Selskoe hozyajstvo – lokomotiv socialno-ehkonomicheskogo rosta Rossii. *ECO [ECO]*. No. 5. Pp. 5–22. (In Russ.).

Barsukova S. Yu., Zvyaginets V.I. (2015). Zemelnaya Reforma v Rossii v 1990–2000-e-gody ili kak v hode vedomstvennyh reorganizacij reformirovali zemelnuyu reform. *Journal of Institutional Studies [Zhurnal institucionalnyh issledovanij]*. T. 7. No. 2 Pp. 84–98. (In Russ.).

Buzdalov I.N. (2012). Zemelnye otnosheniya: ternistyj put reformirovaniya. *Ehkonomicheskaya nauka sovremennoj Rossii*. No. 3. Pp. 99–116. (In Russ.).

Kalugina Z.I. (2015). Rynohnaya transformaciya agrarnogo sektora Rossii. Sociologicheskij diskurs. IEIE SB RAN, Novosibirsk. (In Russ.).

Kalugina Z.I. (2012) Inversiya selskoj zanyatosti: praktika i politika. *Region: ehkonomika i sociologiya*. No. 2. Pp. 45–67. (In Russ.).

Kryukov V.A. (2000). Uchet specifiki aktivov v processe reorganizacii neftegazovogo sektora. *Ehkonomicheskaya nauka sovremennoj Rossii*. No. 2. Pp. 84–93. (In Russ.).

Tulohonov A.K. (2018). Vnov o borbe s urozhaem ili kuda idet lokomotiv rossijskoj ehkonomiki. *ECO. [ECO]*. No. 4. Pp. 102–115. (In Russ.).

Uzun V. Ya. (2017). Belye pyatna i neispolzuemye selhozugodya: chto pokazala selskochozyajstvennaya perepis 2016 g. *Monitoring*. No.21. Pp. 14–21. (In Russ.).

Uzun V. Ya., Shagajda N.I. (2015). Agrarnaya reforma v postsovetskoj Rossii: mekhanizmy i rezulyaty. Moscow. Delo Publ. (In Russ.).