

АГРАРНЫЕ РЕФОРМЫ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

Д.С. ДЖАЙЛОВ, канд.экон.наук, зам. директора ЦЭиСР МФ КР

Составной частью преобразований в постсоветских странах были аграрные реформы, насущность которых обусловлена двумя экономическими причинами: во-первых, важной ролью АПК в национальных экономиках и неадекватностью сложившейся структуры требованиям новой макроэкономической ситуации, высокой дотационностью сектора в большинстве союзных республик, производственной неэффективностью; во-вторых, потерей продовольственных рынков бывшего Союза.

В союзных республиках в предреформенные годы аграрный сектор весомо поддерживался государственными субсидиями. Основная часть аграрной продукции закупалась и распределялась государством, все отрасли АПК (I-III сфер) находились в государственной собственности. Производство, распределение и даже потребление агропродовольственной продукции были под полным контролем государства. Громадные вливания в отрасль в виде бюджетного финансирования, безвозвратных кредитов, централизованно установленных закупочных цен, превышающих в несколько раз нормативы рентабельности, к середине 80-х годов XX в. не смогли предотвратить кризис советского аграрного строя. Прирост производимой сельскохозяйственной продукции в 1981-1985 гг., по сравнению с предыдущей пятилеткой, был мизерным [1]. Практически ресурсы направлялись в неэффективную систему аграрных отношений, характерных для республик СССР. Это, вкуче с иждивенчеством и дотационностью сельскохозяйственных предприятий вследствие планового характера их регулирования, подчеркивало порочность присущих этой системе отношений. В 1989 г. суммарный объем дотаций в розничной цене

основных продовольственных продуктов в бывшем СССР доходил до 80 %, тогда как в середине 80-х годов доля государственного финансирования фермерских доходов составляла в США 22 %, в среднем по развитым странам - 25-30 % [2].

Радикальная реформа аграрного сектора к началу 90-х годов XX столетия стала острой социально-экономической проблемой. Распад СССР, формирование на постсоветском пространстве независимых суверенных государств создали политические предпосылки для радикального реформирования аграрных отношений, либерализации экономической жизни, приватизации земли и имущества, перехода от командно-административных методов руководства сельским хозяйством к экономическим.

Поэтому целью реформ в аграрном секторе в условиях переходной экономики являлись рыночная ориентация, приспособление к новой макроэкономической ситуации.

Республики бывшего СССР, где десятилетиями господствовала монополия государства на землю, в своих земельных реформах остановились на концепции бесплатной передачи работникам сельскохозяйственных предприятий, пенсионерам и другим категориям сельских жителей земель и имущества государственных и колхозно-кооперативных хозяйств. Реституция земель, т.е. восстановление прав бывших землевладельцев (как это сделали ряд прибалтийских стран), в России и других странах СНГ за давностью сроков экспроприации земель не была предусмотрена в соответствующих законодательных актах.

Советское земельное законодательство, сформированное в годы перестройки, в основных чертах стало первичной базой формирования земельного законодательства во всех республиках бывшего СССР, за исключением прибалтийских государств. Тем не менее в этих

странах есть значительные различия в проведении земельных реформ. Так, в России, Украине, Белоруссии, Казахстане раздел земель между работниками произведен условно, физический надел выделяется только в случае желания работника вести собственное фермерское хозяйство. В Казахстане, Киргизии и России в рамках этой концепции введено также законодательство, позволяющее концентрировать земли в руках небольшого количества лиц.

Армения и Грузия провели наиболее радикальный вариант земельной реформы среди стран СНГ, полностью разделив сельскохозяйственные земли на семейные участки работников бывших колхозов и совхозов с соответствующим узакониванием частной собственности на них.

Частная собственность на землю среди стран СНГ признана Россией (1990), Арменией (1991), Грузией (1996), Украиной (1992), Молдавией (1992) и Кыргызстаном (1998). В остальных странах региона земля остается в собственности государства полностью или разрешена собственность только на небольшие приусадебные участки.

Белоруссия первоначально последовала в своем земельном законодательстве за Россией, но с приходом президента А. Лукашенко частная собственность на землю была сохранена только на приусадебные участки. В Казахстане, хотя и не введено пока право частной собственности на землю, тем не менее узаконена продажа прав пользования землей. Не во всех странах СНГ, даже введших частную земельную собственность, разрешены земельные сделки, т.е. земельный оборот остается под запретом.

В Узбекистане земля находится исключительно в государственной собственности. Законом "О земле", принятом еще в 1991 г., запрещена продажа земли в частную собственность. Отличительной особенностью землепользования в Узбекистане является то, что оно базируется на поливных землях, обслуживаемых мощной ирригационной системой [3]. Поэтому эксплуатация и содержание этих систем полностью находятся в руках и под контролем государства, что и оказало существенное влияние на сохранение земель в собственности государства. Земли переданы хозяйствующим субъектам, в том числе и дехканским хозяйствам, в пользование, как и в условиях социализма. Практически отсутствуют рыночные элементы земельных отношений, которые жестко регулируются государством.

В Казахстане, где еще не ввели частную собственность на сельскохозяйственные угодья для коммерческих целей, предусмотренное право продажи прав пользования землей, широкое использование арендных отношений в землепользовании означают возможность развития земельного оборота и перераспределения земель в руки более эффективных хозяев.

На выбор форм и методов приватизации земли, реформирование аграрных отношений в странах СНГ оказали воздействие и различия в стартовых условиях, в которых они находились в предреформенный период. Как известно, бывшие союзные республики СССР различались по уровню индустриализации и развитию аграрного сектора. В табл.1 представлены два типа постсоветских государств – те, которые до начала реформ имели преимущественно аграрную структуру национальной экономики, и те, которые можно отнести к индустриальным или индустриально-аграрным странам. За критерий были с известной степенью условности взяты доля сельского хозяйства в производстве внутреннего валового продукта (ВВП) и численности занятых в экономике стран СНГ, а также удельный вес сельского населения в общей численности населения и доля расходов на продукты питания в общих расходах населения.

В табл.1 выделяются две группы стран по этим показателям. В первую группу входят большинство стран СНГ, имеющих преимущественную аграрную специализацию: Азербайджан, Узбекистан, Кыргызстан, Молдова, Таджикистан, Грузия и Армения. В этих странах в структуре валового внутреннего продукта удельный вес сельского хозяйства колеблется в 1991 г. от 30 до 37 %. Также велика доля сельского населения (свыше 60 %) и доля занятых в сельскохозяйственном производстве (свыше 50 %). Во всех этих странах была проведена земельная реформа. При этом частная собственность на землю в самом начале реформ была введена только в Армении и Молдове. В Азербайджане, Узбекистане и Таджикистане она не введена до сих пор. Тем не менее в результате земельных преобразований преобладавшие ранее крупные государственные и коллективные сельскохозяйственные предприятия были реорганизованы, в аграрном производстве создана многоукладная экономика, с большим преимуществом крестьянского (фермерского) уклада, а также развитием личного подсобного хозяйства населения. Следует подчеркнуть, что за анализируемый период (1991-2000 гг.) доля сельского населения и занятых в сельском

хозяйстве в этих странах СНГ выросла, однако доля отрасли в ВВП снизилась.

Кроме того, страны с преимущественно аграрной структурой экономики характеризуются низкими показателями душевого продовольственного потребления и высокой долей затрат на продукты питания в структуре доходов домашних хозяйств. По этим показателям можно также судить об уровне развития стран. Так, отдельные исследователи считают, что во многих развивающихся странах

доля продовольствия в общих расходах составляет 55 %, а в наиболее бедных превышает 70 %. В большинстве развитых стран она составляет 12-15 % [2]. Если придерживаться такого подхода, то можно констатировать, что Азербайджан и Таджикистан в своем развитии подошли к критической черте, близка к этой черте и Армения. Кыргызстан, Молдову, Грузию, Узбекистан можно характеризовать как развивающиеся страны.

Таблица 1

Экономические показатели аграрного сектора стран СНГ (1991-2000 гг.) [4]

Страна	Год	Удельный вес, %			
		сельского населения в численности всего населения	занятых в сельском хозяйстве	сельского хозяйства в ВВП	расходов на продукты питания в общих расходах населения
Россия	1991	26,1	13,5	13,6	38,4
	2000	27,1	13,3	6,4	49,4
Украина	1991	32,6	19,3	24,4	14,6
	2000	32,2	23,4	11,2	64,2
Белоруссия	1991	33,2	19,0	19,8	35,7
	2000	29,8	14,7	12,6	59,6
Узбекистан	1991	59,8	41,8	37,0	49,3
	2000	62,5	36,2	28,1	41,6
Казахстан	1991	43,0	19,3	29,3	42,6
	2000	44,0	22,6	11,2	46,4
Азербайджан	1991	46,5	26,8	30,3	57,4
	2000	49,1	40,9	18,2	72,2
Грузия	1991	44,1	26,9	27,0	55,5
	2000	42,3	58,9	20,0	49,5
Армения	1991	32	19,5	23,1	60,4
	2000	-	44,3	26,9	61,9
Кыргызстан	1991	62,4	35,9	35,3	42,9
	2000	65,2	53,3	34,8	54,3
Молдова	1991	52,8	42,7	32,7	36,7
	2000	59,1	50,7	24,5	46,4
Таджикистан	1991	68,7	44,7	37,0	49,1
	2000	73,2	65,1	26,9	74,3

Аграрный сектор этих стран характеризуется низким уровнем технико-технологической оснащенности, основанном на применении значительных объемов дешевой рабочей силы, ручного труда на селе. Рост численности сельского населения, ограниченность сфер приложения труда в сельской местности приводят к превалированию производства трудоемких культур (в частности, хлопка, табака), сопровождающемуся низким уровнем технологичности аграрного производства. В странах с такой экономикой на определенных этапах развития простое распределение земли может привести к росту сельскохозяйственного производства (табл. 2).

Практически во всех странах СНГ этой группы обеспечивается стабильное, а в

некоторых странах даже некоторое повышенное производство продукции растениеводства и животноводства. В любом случае в отдельных странах этой группы (Молдова) наблюдаются низкие показатели объемов производства сельскохозяйственной продукции по сравнению с остальными странами СНГ, не вошедшими в эту группу. Таким образом, земельные реформы в странах с аграрной структурой становятся эквивалентом аграрной реформы, ведущей к аграрному росту. Причем надо подчеркнуть, что эта группа стран СНГ также отличается (за исключением Узбекистана, Азербайджана и Таджикистана) радикальными подходами к земельным преобразованиям.

Таблица 2

Производство продукции сельского хозяйства в странах СНГ (2000 г. в % к 1991 г.) [4]

Страна	Продукция растениеводства	Продукция животноводства
Россия	72,0	53
Украина	78	47
Белоруссия	83	65
Узбекистан	100	95
Казахстан	90	54
Азербайджан	55	81
Грузия	110	100
Армения	114	108
Кыргызстан	149	71
Молдова	60	89
Таджикистан	-	-

В экономике стран СНГ с индустриальной или индустриально-аграрной структурой (России, Украине, Белоруссии, Казахстане) земельный передел (в указанном выше смысле) не может дать таких результатов. Аграрное производство в этих странах занимает по отношению к другим отраслям народного хозяйства подчиненное место, в составе населения преобладает городское население (свыше 60 %), сельскохозяйственная занятость относительно невысокая (свыше 13-23 %). В

структуре ВВП доля сельского хозяйства также достаточно низкая (6-12%). В большинстве этих стран (кроме Украины) применение частной собственности на землю, ее купля-продажа ограничиваются приусадебными участками. Земельные преобразования, в отличие от вышеуказанной группы (где они отличаются своей радикальностью), происходят эволюционным путем. Для этой группы стран СНГ характерна тенденция значительного снижения объемов сельскохозяйственного производства, особенно животноводческой продукции. Для этих стран также характерно сохранение значительной роли государства в регулировании рыночных отношений. Сохранение системы государственной поддержки сельскохозяйственных предприятий, определенное регулирование цен на сельскохозяйственную продукцию являются тормозом раскрытия потенциальных возможностей частнособственных форм сельских товаропроизводителей.

Таким образом, земельная реформа в индустриальных странах не является достаточным условием аграрной реформы. В большинстве случаев приватизация земли не привела к ликвидации крупных сельскохозяйственных предприятий.

Таблица 3

Развитие крестьянских (фермерских) хозяйств СНГ (1991-2001 гг.) [4]

Страна	Год	Число хозяйств, тыс.	Приходится земли на хозяйство, га	Уд. вес закрепленных земель. участков за крестьянскими (фермерскими) хозяйствами в площади с/х угодий, %	Структура продукции сельского хозяйства, %	
					с/х предприятий	населения и крестьянских хозяйств
Россия	1992	49,0	42	1,0	69	31
	2001	261,7	58	7,7	43	57
Украина	1992	2,1	19	0,1	64	36
	2001	38,4	56	5,6	36	64
Белоруссия	1992	0,9	20	0,2	67	33
	2001	2,5	33	0,9	50	50
Узбекистан	1992	1,9	7	0,05	70	30
	2001	31,1	21	3,3	35	65
Казахстан	1992	3,3	238	0,4	68	32
	2001	76,4	386	34,0	25	75
Азербайджан	1992	0,1	47	0,1	56	44
	2001	36,1	3	2,5	4	96
Армения	1992	165,2	1,5	11,7	95	5
	2001	332,6	1,4	23,7	1,5	97,5
Кыргызстан	1992	4,1	25	1,0	56	44
	2001	71,2	16	25,4	12	88
Молдова	1992	0,5	3	-	75	25
	2001	205,1	2	8,2	27	73
Таджикистан	1992	0,2	45	0,2	64	6
	2001	12,3	113	34,0	34	66

Как видно из табл. 3, практически во всех странах СНГ земельные преобразования дали сильнейший импульс развитию крестьянского уклада в виде частных фермерских хозяйств и

личного подсобного хозяйства населения. Этот сектор за реформируемый период значительно укрепил свои позиции в структуре производства сельскохозяйственной продукции, а в отдельных

странах СНГ стал практически сектором, в котором производится подавляющая часть продукции отрасли. Немаловажно, что при этом обеспечение земельными участками крестьянских (фермерских) хозяйств и личных хозяйств населения увеличилось незначительно.

В структуре стран СНГ с аграрной экономикой (Азербайджан, Армения, Кыргызстан, Молдова) провозглашена частная собственность на землю и в определенной мере функционирует земельный рынок, перераспределение сельскохозяйственных угодий в пользу крестьянских (фермерских) хозяйств практически обуславливает, как уже было подчеркнuto, тенденции роста объемов сельскохозяйственного производства и соответствующие структурные изменения в пользу этого сектора. Причем такие положительные изменения являются следствием существенного количественного роста подсобных хозяйствующих субъектов. Вместе с тем землеобеспеченность крестьянских (фермерских) хозяйств в этой группе стран повсеместно снижается, особенно в Азербайджане (в 15 раз) и Кыргызстане (в 1,5 раза). Следовательно, простая деколлективизация в этих странах привела к быстрому подъему сельскохозяйственного производства. Но это достигнуто в основном за счет экстенсивных факторов, которые не могут сказаться на эффективности темпов устойчивого развития этой отрасли в ближайшее время. Если не будут внесены существенные коррективы в укрепление землепользования хозяйствующих субъектов, их техническое и технологическое обеспечение, то этим странам не избежать кризиса мелкотоварного производства.

В странах СНГ с индустриальным направлением развития крестьянские (фермерские) хозяйства характеризуются крупными размерами землеобеспеченности и ростом землевладения. Так, в России, Украине, Белоруссии землевладение одного такого хозяйства определяется в 58; 56 и 33 га земли, в Казахстане – 386 га, что связано с целинным характером землевладения. В целом крестьянскому и личному секторам хозяйств населения этих стран, несмотря на то, что они занимают незначительное место в структуре сельского хозяйства (50-60 %), присущи в определенной степени черты среднего товарного производства.

Сохранение, в сравнении со странами СНГ с аграрной экономикой, достаточно большого веса (в пределах 35-50 %) крупных сельскохозяйственных предприятий (кооперативов, АО, ассоциаций и др.) свидетельствует о том, что в этой группе стран в определенной мере складывается оптимальная структура многоукладности, которая в

перспективе может обеспечить рост сельскохозяйственного производства. Период относительного спада, который обусловлен адаптацией рыночной инфраструктуры к новым экономическим условиям, будет в ближайшее время сопровождаться достаточно высокими темпами объемных показателей отрасли.

Особенности аграрных отношений, складывающихся в выделенных нами двух типичных в переходный период группах стран СНГ, являются следствием земельных преобразований, которые проводятся этими государствами. Несмотря на различия в темпах, сроках и масштабах осуществляемых реформ, для всех стран характерны существенные изменения земельных отношений, многообразие форм собственности, владения и использования земель, многоукладная структура сельской экономики, совершенствование механизма хозяйствования сельских товаропроизводителей.

Различия и особенности земельных и структурных изменений, складывающаяся практика правового механизма регулирования земельных отношений могут лечь в основу выбора соответствующей модели аграрных реформ. На решение земельного вопроса в конкретных странах бывшего СССР значительное влияние оказывают социально-экономические, природные факторы, определившие разнообразие форм земельного строя. Несмотря на это наблюдается некоторая общая направленность, связанная с усилением рыночных факторов. Прогрессивные сдвиги (многоукладность, структура землевладения и др.) могут не только принимать разные формы, но и осуществляться на принципиально иной основе. Более того, модели аграрных преобразований, доказывая свою эффективность в одной стране (например, частная собственность на землю в Кыргызстане), далеко не обязательны при достижении такого же эффекта в других странах (в Узбекистане сохранена государственная собственность на землю). То же касается и различий в развитии крестьянского (фермерского) уклада в анализируемых группах стран СНГ. В одних она представлена в виде крупных по размерам землевладений, а в других – как мелкотоварное натуральное хозяйство с малыми земельными участками, ограничивающими возможности использования достижений научно-технического прогресса. Различия в земельных отношениях и организационной структуре хозяйствования в исследуемых странах ведут к становлению земельных систем, базирующихся на использовании мирового опыта и практики реформирования аграрных отношений.

Библиографический список

Д.С.Джаилов

1. Аграрная реформа в России: концепции, опыт, перспективы. - М., 2000. - С. 47.

2. Ж. Мировая экономика и международные отношения. - 2000. - №8. - С. 50.

3. Ж. Мировая экономика и международные отношения. - 2000. - №1. - С. 112.

4. 10 лет содружества независимых государств (1991-2000): Стат.сб./ Межгос.стат.ком. СНГ. - М., 2001. - С.98-707.

