

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ

*С.Ю. Барсукова*

**НЕФОРМАЛЬНЫЕ СПОСОБЫ РЕАЛИЗАЦИИ  
ФОРМАЛЬНЫХ НАМЕРЕНИЙ,  
ИЛИ КАК РЕАЛИЗУЕТСЯ  
ПРИОРИТЕТНЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ  
«РАЗВИТИЕ АПК»**

Препринт WP4/2007/02

Серия WP4

Социология рынков

Москва  
ГУ ВШЭ  
2007



Издание осуществлено в рамках  
Инновационной образовательной программы ГУ ВШЭ  
«Формирование системы аналитических компетенций  
для инноваций в бизнесе и государственном управлении»

Редактор серии WP4  
«Социология рынков»  
*В.В. Радаев*

**Барсукова С.Ю.** Неформальные способы реализации формальных намерений,  
Б26 Или как реализуется Приоритетный национальный проект «Развитие АПК»: Пре-  
принт WP4/2007/02. – М.: ГУ ВШЭ, 2007. – 56 с.

Данное исследование посвящено неформальным практикам реализации Приори-  
тетного национального проекта «Развитие АПК». Основной фокус работы пришелся  
на теневые схемы. Под неформальными практиками понимается устойчивая схема  
поведения участников нацпроекта вне (или вопреки) его формальным новациям, а  
также использование формальных норм как основы неформального взаимодействия.  
Работа состоит из двух частей. В первой части изучаются формальные нормы, во вто-  
рой – неформальные договоренности. Эмпирической базой исследования являются  
экспертные интервью, материалы обращений на официальный сайт национальных  
проектов и отчеты о работе всероссийской телефонной горячей линии.

Работа выполнена при поддержке индивидуального исследовательского гранта  
2006 г. Научного фонда ГУ ВШЭ (номер гранта 06-01-0089).

УДК 338.43  
ББК 65.012.2

Препринты ГУ ВШЭ размещаются на сайте:  
<http://new.hse.ru/C3/C18/preprintsID/default.aspx>.

© Барсукова С.Ю., 2007  
© Оформление. Издательский дом ГУ ВШЭ, 2007

## Содержание

<b>Введение.</b> Об исследовательском проекте .....	4
<b>Часть 1. ПНП «Развитие АПК»: идея и формальные правила ее реализации</b> .....	5
1.1. ПНП «Развитие АПК»: общая идея и ее конкретизация в ходе экспертной дискуссии .....	5
1.2. ПНП «Развитие АПК»: направления и мероприятия .....	11
1.3. Промежуточные итоги ПНП «Развитие АПК» (2006 г.)....	18
1.4. Роль ОАО «Россельхозбанк» в реализации нацпроекта ....	28
<b>Часть 2. Неформальные практики в ходе реализации ПНП «Развитие АПК»</b> .....	30
2.1. Неформальные практики в неформализованной нише принятия решений.....	31
2.2. Использование формальных норм как инструмента реализации неформальных договоренностей .....	38
2.3. Неформальное игнорирование формальных норм .....	43
2.4. Механизм легализации аграрного бизнеса, заложенный в ПНП «Развитие АПК».....	46
<b>Вместо заключения.</b> Административный ресурс реализации ПНП «Развитие АПК» .....	50

## **Введение. Об исследовательском проекте**

Исследование посвящено неформальным практикам реализации Приоритетного национального проекта «Развитие АПК» (далее — ПНП)<sup>1</sup>. Эти практики — реакция на формальные новации национального проекта, их использование как основы неформального взаимодействия. Поэтому работа состоит из двух частей, посвященных формальным нормам и неформальным договоренностям соответственно.

Первая часть написана на основе знакомства с нормативно-правовым обеспечением проекта, статистикой, аналитическими материалами. В основе второй части лежат материалы экспертных интервью и обращений на официальный сайт национальных проектов ROST.RU, а также на горячую линию ПНП «Развитие АПК». Анализировались публикации в федеральной и региональной прессе, посвященные данному нацпроекту. Подчеркнем, что *поскольку исследование посвящено процессу реализации ПНП «Развитие АПК», выявлялась позиция непосредственных участников и организаторов нацпроекта.* Огромное количество сельхозпредприятий, фермеров, кооператоров и владельцев личных подсобных хозяйств (ЛПХ), не желающих (или не имеющих возможности) участвовать в нацпроекте, остались за границами анализа. Их поведение, его основания и способы легитимации — отдельная тема. Безусловно, интересная и оправданная, но отдельная. Тем более не обсуждается мнение о ПНП «Развитие АПК» тех, кто далек от сельского хозяйства.

Имея дело с активными участниками процесса, мы неизбежно смещались к более оптимистичной оценке проекта, нежели в ситуации опроса сторонних пассивных наблюдателей.

Гарантия анонимности экспертных интервью не позволяет перечислить должности и места работы опрашиваемых, поэтому ограничимся общими сведениями. Были опрошены: 1 сотрудник Минсельхоза России и 2 сотрудника различных уровней территориальных органов управления АПК; 1 член профильного комитета Госдумы РФ; 3 банковских работника, отвечающих за работу с клиентами в рамках нацпроекта; 1 научный сотрудник, специализирующийся на аграрной тематике; 2 руководителя кредитных кооперативов; 2 фермера и 3 владельца ЛПХ, заключившие кредитные договоры в рамках нацпроекта.

<sup>1</sup> Глубокая признательность всем, кто высказал замечания по поводу результатов данного исследования: Е.В. Балацкому, Л.Я. Косалсу, А.В. Леденевой, Г.И. Мусихину, О.А. Оберемко, В.В. Радаеву.

Вторым элементом эмпирической базы явились материалы обращений на официальный сайт национальных проектов и отчеты о работе всероссийской телефонной горячей линии, начавшей работать с июня 2006 г. На эту линию поступали жалобы, вопросы, предложения — в среднем 120–130 звонков в месяц. За 2006 г. было зафиксировано около 1300 звонков из 56 субъектов РФ.

Искренняя признательность людям, помогавшим реализовать проект. И национальный, и исследовательский.

## **Часть 1. ПНП «Развитие АПК»: идея и формальные правила ее реализации**

В очередной раз государство пытается реформировать сельское хозяйство. Вводятся новые правила игры под названием Приоритетный национальный проект «Развитие АПК». В первой части работы мы рассмотрим формальную сторону этого проекта. Формализация — это процесс, в ходе которого государство в лице уполномоченных им органов устанавливает формальные правила экономического взаимодействия. Социально-экономический смысл этого действия — поставить хозяйственную активность и порождаемые ею интересы в ограничительные рамки, конфигурированные представлениями об общественном благе или целях развития.

### **1.1. 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 гг. (Помимо аграрно-промышленного комплекса областью государственной опеки объявлялись образование, здравоохранение и жилищное строительство.) Кроме собственно экономического смысла, который связывался с подъемом аграрного производства, проект имел явную политическую составляющую. По мнению министра сельского хозяйства А.В. Гордеева, «впервые в новейшей истории России сельское хозяйство было отнесено к числу приоритетов социально-экономической политики»<sup>2</sup>.

Общий развал в сельском хозяйстве страны в 1990-е гг. оказался столь масштабным, что было бы наивно надеяться переломить ситуацию силами одного проекта. Напомним, что в сельском хозяйстве уровень 1990 г.

<sup>2</sup> Интервью А.В. Гордеева РИА-Новости (<http://www.rian.ru/interview/20070424/64301500.html>).

удалось достичь и превзойти только в 2004 г. Что представляет собой 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 уровня<sup>3</sup>. Более трети сельскохозяйственных организаций в РФ являются убыточными. Страна завозит из-за границы треть необходимого продовольствия. На этом фоне никто не спорил, что назрела необходимость действенных мер. Но что может стать действенными мерами?

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? Министр сельского хозяйства А.В. Гордеев так определил ситуацию: «...надо было решить, фактически, – угадать, за что схватиться, какое звено избрать главным»<sup>4</sup>.

В ПНП «Развитие АПК» безоговорочно победила *кредитная линия*. Меры по прямому дотированию сельского хозяйства (насколько это возможно в рамках подготовки страны 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 проекта<sup>5</sup>. Тем более что отечественный рынок продовольствия теснится импортной субсидируемой продукцией.

Напомним, что переход на кредитование и отказ от прямого финансирования сельского хозяйства начался еще в 1990-е гг. Тогда же в федеральном бюджете был создан так называемый *фонд льготного кредитования*, из кото-

<sup>3</sup> Оболенцев И. Сельское хозяйство России должно стать постоянным приоритетом государственной политики // Промышленник России. 2007. № 1. С. 8.

<sup>4</sup> Выступление А.В. Гордеева в Оренбургской области [«Крестьянские ведомости». 24.03.2007].

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

рого сельхозпроизводители получали кредиты. Оператором был известный «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 гг. 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 возможности увеличить объем льготного кредитования (поскольку госбюджет обеспечивает уже не «тело» кредита, а только субсидии) и, во-вторых, в повышении возвратности кредитов (поскольку, выдавая собственные деньги, банки ужесточили условия выдачи кредитов и контроль за их использованием). В этом смысле ПНП «Развитие АПК» не открыл ничего нового. Механизм кредитования с субсидированием процентной ставки существует уже 6 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 дотационные (безвозмездные) ресурсы, позволяющие повысить зарплаты педагогам и медикам<sup>6</sup>. В дополнение к этому на конкурсной основе крупные гранты на развитие получили отраслевые лидеры (при условии их долевого софинансирования). То есть часть средств распределили между всеми, а часть поделили между лучшими. Победители тендеров должны были выполнить ряд обязательств, сводящихся, по сути, к обещанию стать отрасле-

<sup>6</sup> Кстати, идея «раздачи» активно поддерживается самими педагогами. Согласно опросу ВЦИОМ, за повышение зарплаты всем категориям учителей выступили 83% опрошенных работников системы образования, а за поощрение лучших учителей – только 10% [Российская газета. Спецвыпуск «Экономика. Образование». 05.04.2007. С. 2].

выми лидерами нового качества образования и здравоохранения: новые образовательные программы, новые медицинские услуги и пр. При этом не было и речи, чтобы со временем эти организации вернули вложенные в их развитие средства. То есть 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 аграрием на обозначенные в проекте цели, а также к *долевому* погашению стоимости жилья молодым специалистам на селе<sup>7</sup>. То есть ни кредит, ни жилье аграрии не получают безвозмездно. *Основной финансовый механизм проекта — стимулирование экономически активных участников АПК «дешевыми» кредитами, процентная ставка за которые подлежит субсидированию из федерального и регионального бюджетов.* И если применительно к нацпроектам в образовании и здравоохранении недовольство сводилось к ограниченности средств, выделенных на развитие отраслей, то критика ПНП «Развитие АПК» преимущественно касалась правомерности выбора продуктовой и организационно-правовой направленности проекта. Споры шли не вокруг количественных показателей выделенных средств (много — мало), а 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 высокоиндустриализированного и ориентированного на экспорт производства, позволяющего за счет получаемой валютной выручки решать модернизационные и социальные проблемы аграрного сектора. То есть ставку надо сделать на сильнейший и успешный сектор сельского хозяйства. Эту точку зрения активно отстаивал «Российский Зерновой союз» — сильный

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

игрок на поле лоббизма, состоящий, кстати, преимущественно не из производителей, а из зернотрейдеров. В этом случае основными участниками национального проекта становятся крупные сельхозорганизации. По данным 2004 г., их доля в производстве зерна составила 81,2% (17,4% — фермерские хозяйства, 1,4% — ЛПХ)<sup>8</sup>.

- Приоритетным должно стать животноводство. В противовес зерноводческому лобби, акцентирующему успешность отрасли, защита животноводства строилась на противоположном посыле. Экономические доводы сводились к картине разорения животноводства в постсоветский период. Напомним, что с 2004 г. в России производится больше сельскохозяйственной продукции, чем в 1990 г., при этом в животноводстве мы производим половину продукции от уровня 1990 г., 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 и 78 кг соответственно<sup>9</sup>. (Кстати, падение животноводства отчасти девальвирует успехи зерноводства. Избыток зерна — результат сокращения кормовой базы<sup>10</sup>.) Но аргументы в пользу животноводства этим не исчерпывались. Животноводство, проигрывающее с точки зрения экономической целесообразности, явно выигрывает по социальным критериям. Речь идет о высокой трудоемкости животноводства, требующей создания и поддержания значительного количества рабочих мест. Кроме того, в пользу животноводства говорит его более равномерное распространение по территории страны, меньшие сезонные колебания трудового цикла. Животноводство допускает разброс формата от ЛПХ до крупных коллективных хозяйств, что препятствует вытеснению малых форм хозяйствования на селе. Так, по состоянию на 2004 г. сельскохозяйственные организации производили 44,7% мяса скота и птицы, фермеры — 2,2%, ЛПХ — 53,1%<sup>11</sup>. Та же картина в 2005 г.: при общем производстве скота и птицы на убой

<sup>8</sup> Источник: Российский статистический ежегодник — 2005. Госкомстат РФ, 2005. С. 444.

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

<sup>10</sup> За период с 1990 по 2004 г. поголовье КРС сократилось с 57 млн до 23 млн голов, свиней — с 38,3 млн до 13,4 млн, овец и коз — с 58,2 млн до 17,8 млн [Источник: Российский статистический ежегодник — 2005. Госкомстат РФ, 2005. С. 458].

<sup>11</sup> Источник: Российский статистический ежегодник — 2005. Госкомстат РФ, 2005. С. 444.



(в живом весе) 7580,3 тыс. т доля сельскохозяйственных предприятий составила — 45,8%, ЛПХ — 52,7%, КФХ — 2,5%<sup>12</sup>.

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

Выбор животноводства как объекта национального проекта определил внимание к малым формам хозяйствования, поскольку их доля в этой отрасли была если не решающей, то весьма внушительной. Впервые на государственном уровне было принято 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 уверенности, что надо развивать несельскохозяйственную занятость на селе, а не занимать излишнее трудоспособное население в секторе ЛПХ<sup>13</sup>.

Неверно думать, будто в рамках ПНП «Развитие АПК» агрохолдингам был дан отпор и победила чаяновская романтизация кооперативов и крестьянских подворий, а зерноводство затерялось в тени животноводства. Крупных сельхозтоваропроизводителей никто не отлучал от субсидированных кредитов, предусмотренных национальным проектом. Однако условием их получения стало развитие животноводства. 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.*

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

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

ПНП «Развитие АПК» заслуживает внимания как попытка повлиять на ситуацию в отрасли не через дополнительное бюджетное финансирование, а через институциональные новации. Предлагаются новые правила игры, предоставляющие преимущества инициативным и крепким хозяйственникам: согласен на микрокредит — оставайся владельцем ЛПХ, хочешь кредит побольше — становись фермером, нужны еще средства — формируй кооператив, имеешь виды на многомиллионные кредиты — займись животноводством, хочешь жилье — заинтересуй работодателя и т. д. То есть выставляются *продуктовые и организационно-правовые приоритеты*, соответствия которым можно получить дополнительный ресурс развития.

## 1.2. 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.

Попутно заметим, что решение включить сельское хозяйство в число приоритетных национальных проектов 2006–2007 гг. президент РФ В.В. Путин впервые озвучил 5 сентября 2005 г. Можно смело утверждать, 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.

На период действия ПНП «Развитие АПК» (2006–2007 гг.) на эти направления первоначально было выделено около 35 млрд рублей (табл. 1)<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Впоследствии цифры корректировались, в том числе в силу включения в ПНП «Развитие АПК» на 2007 г. пяти дополнительных мероприятий (еще около 4,8 млрд рублей). Ограничимся их кратким упоминанием: поддержка племенного животноводства, овцеводства, северного оленеводства и табунного коневодства, развитие промышленного рыболовства, а также расширение доступности кредитных ресурсов на приобретение племенного скота, техники и оборудования для обслуживания и развития животноводства.

**Таблица 1.** Направления ПНП «Развитие АПК»  
(без дополнительных мероприятий, включенных в 2007 г.)

Направления	Цели	Финансирование, млрд рублей		
		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. кв. м 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		<b>16,2</b> 0,15	<b>18,7</b> 0,15	<b>34,9</b> 0,3

Рассмотрим эти направления подробнее.

1. На первое направление — *ускоренное развитие животноводства* — выделено 14,63 млрд рублей. Эти деньги предполагается потратить на *три мероприятия* (табл. 2):

- субсидирование процентных ставок по кредитам коммерческих банков на срок до 8 лет на строительство, реконструкцию и модернизацию животноводческих комплексов (6,63 млрд рублей);
- закупку и передачу в лизинг высокопродуктивного племенного скота (6,0 млрд рублей);

– закупку и передачу в лизинг техники и оборудования для животноводства (2,0 млрд рублей).

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

**Таблица 2.** Основные мероприятия по направлению «Ускоренное развитие животноводства»

Мероприятия	Ответственные	Целевой показатель, ед. измер.	Целевой показатель	Объем финансирования, млрд рублей
1. Субсидирование процентных ставок по кредитам коммерческих банков на срок до 8 лет на строительство, реконструкцию и модернизацию животноводческих комплексов	Минсельхоз России	Объем привлеченных кредитов, млрд рублей	80	6,63
		Созданных скотомест, тыс.	370	
2. Закупка и передача в лизинг высокопродуктивного племенного скота*	Минсельхоз России, ОАО «Росагролизинг»	Поставки племенного скота, тыс. голов	100	6,0
3. Закупка и передача в лизинг техники и оборудования для животноводства*		Созданных и модернизированных скотомест за счет поставок оборудования, тыс.	130	2,0

\* Механизм: увеличение уставного капитала ОАО «Росагролизинг» (всего на 8,0 млрд рублей в 2006–2007 гг., по 4,0 млрд рублей ежегодно).

ставляются 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, на что выделено 6,63 млрд рублей. Еще до трети ставки рефинансирования возмещают из регионального бюджета, исходя из его финансовых возможностей. Даже если региональные возможности совсем скудные, плата за кредит значительно облегчается федеральными субсидиями. Если же регион добавляет треть ставки рефинансирования ЦБ, то кредит, взятый под 14% годовых, обходится заемщику в 3,5%. В качестве целевого показателя проект ориентировался на привлечение в течение 2006–2007 гг. долгосрочных субсидированных кредитов на сумму 80 млрд рублей. Забегая вперед, отметим, что эта планка была существенно превышена. Напомним, что цель таких кредитов, размер которых неограничен, сводится исключительно к строительству, модернизации или реконструкции животноводческого комплекса. 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, покупаются хозяйством в рассрочку. То есть собственностью крестьянина такое приобретение становится только после окончания расчета с лизинговой компанией. Срок лизинга племенного скота – 5 лет, оборудования – 10 лет. Авансовый платеж – 7%. Отметим, что лизинговые цены, как правило, довольно высокие. При наличии «живых денег» можно купить дешевле, чем предлагают по лизингу, а процентная ставка в лизинге никогда не бывает выгоднее, чем процентная ставка по кредиту. Но лизинг удобен, если невозможно взять кредит ввиду отсутствия залога или других ограничений на кредитование. Прежде в лизинге преобладали техника и оборудование. В рамках ПНП «Развитие АПК» основой лизинга стал племенной скот. Ставится задача обновления стада. Планировалась закупка 100 тыс. голов племенного скота<sup>15</sup>. (Возможно, что продолжающе-

<sup>15</sup> Это довольно крупный объем для мирового рынка. Высказывается опасение, что действительно качественного скота не хватит, а заявление о такой закупке вызовет рост мировых цен [Серова Е. В., Шук О. В. Национальный проект «Развитие АПК»: состояние и перспективы // Национальные проекты. 2007. № 1].

еся сокращение поголовья КРС в 2006 г. имело новое качественное наполнение: закупка по лизингу 52 тыс. голов крупного рогатого скота вызвала замену непродуктивного стада на высокопроизводительное).

2. Второе направление – *стимулирование развития малых форм хозяйствования в АПК* – обойдется федеральному бюджету в 15,97 млрд рублей. За счет этих средств предполагается реализовать следующие мероприятия (табл. 3):

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

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

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

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

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

В-четвертых, размер кредита определяет форму обеспечения. Кредиты до 30 тыс. рублей даются без всякого обеспечения (под честное слово), кредиты в 30–150 тыс. рублей предполагают одного поручителя, креди-



**Таблица 3.** Основные мероприятия по направлению «Стимулирование развития малых форм хозяйствования»

Мероприятия	Ответственные	Целевой показатель, ед. измер.	Целевой показатель	Объем финансирования, млрд рублей
1. Субсидирование процентных ставок по кредитам и займам, привлеченным на развитие производства сельскохозяйственной продукции ЛПХ, КФХ и создаваемыми ими сельскохозяйственными потребительскими кооперативами	Минсельхоз России	Объем привлеченных кредитов, млрд рублей	40	6,57
2. Развитие сети сельскохозяйственных потребительских кооперативов по заготовке, снабжению, сбыту продукции ЛПХ и КФХ*	Минсельхоз России, ОАО «Россельхозбанк», субъекты РФ	Создано кооперативов	1000	8,1
3. Развитие сети сельскохозяйственных потребительских кооперативов по переработке продукции ЛПХ и КФХ*			550	
4. Развитие сети сельскохозяйственных потребительских кредитных кооперативов*			1000	
5. Создание систем земельно-ипотечного кредитования*		Вовлечено хозяйств (средний надел земли 100 га)	5000	1,3

\* Механизм: увеличение уставного капитала ОАО «Россельхозбанк» (всего на 9,4 млрд рублей в 2006–2007 гг., в том числе на 3,7 млрд рублей в 2006 г., на 5,7 млрд рублей — в 2007 г.).

ты в размере 150–300 тыс. рублей требуют двух поручителей, а свыше 300 тыс., как правило, даются под залог.

Всего предполагалось за 2006–2007 гг. выдать малым формам хозяйствования (фермерам, владельцам ЛПХ и потребительским кооперативам) субсидированных кредитов на сумму 40 млрд рублей (что также будет перевыполнено).

Что касается создания кооперативов, то целевой показатель ограничивается исключительно их количеством (первоначально планировалось создать 2550 кооперативов) без какого-либо указания предполагаемой эффективности или объема деятельности.

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

3. Третье направление — *обеспечение жильем молодых специалистов на селе* — самое скромное с финансовой точки зрения (4 млрд рублей), что делает его скорее ритуальным приложением или пилотным малотиражным экспериментом, чем реальным механизмом изменения ситуации на селе (табл. 4). Но и тут выделенные деньги — не простое дотирование, а запуск новых правил. Строительство для молодых специалистов на селе предполагает паевое финансирование: 30% — из федерального бюджета, 30% — из регионального, 30% — вклад работодателя или районной администрации, и только оставшиеся 10% стоимости (расчетной, а не коммерческой) платит в рассрочку сам молодой специалист. При этом он должен отработать в хозяйстве не менее 5 лет, чтобы получить жилье в собственность. При готовности молодого специалиста заплатить 30% стоимости жилья, ценз занятости не устанавливается. По такой схеме за 2006–2007 гг. планируется улучшить жилищные условия 31,64 тыс. молодых специалистов на селе, что, судя по результатам 2006 г., также будет выполнено.

Схема такова, что 2 млрд рублей, выделенные в 2006 г. из федерального бюджета, «обрастают» средствами региональных бюджетов и внебюджетными источниками (средства работодателей, муниципальных образований и самих работников). В соответствии с заключенными на 2006 г. соглашениями взносы субъектов РФ составили 2,7 млрд рублей, а поступления из внебюджетных источников — 2,16 млрд рублей. В итоге 2 млрд рублей федеральных денег превратились в 6,86 млрд рублей, работающих на данное направление национального проекта.

**Таблица 4.** Основные мероприятия по направлению «Обеспечение доступным жильем молодых специалистов (или их семей) на селе»

Мероприятия	Ответственные	Целевой показатель, ед. измер.	Целевой показатель	Объем финансирования, млрд рублей
Субсидирование строительства (приобретения) жилья для молодых специалистов (или их семей) на селе хозяйствующими субъектами (работодателями)	Минсельхоз России	Ввод жилья, тыс. кв. м	1392,9	4,0
		Молодые специалисты, улучшившие жилищные условия, тыс.	31,64	

### 1.3. Промежуточные итоги ПНП «Развитие АПК» (2006 г.)

Нацпроект «Развитие АПК» еще не завершен. Но предварительные итоги подвести уже можно (табл. 5). При этом надо заметить, 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%<sup>16</sup>. То, что национальный проект работает, доказывает и тот факт, что в 2006 г. производство продукции растениеводства увеличилось на 2,1%, а животноводства на 3,7%. В 2006 г. почти прекратилось сокращение поголовья КРС. При этом значительно возросла продуктивность коров: надой молока на корову составил в 2006 г. 3600 кг, тогда как самые высокие показатели в советские годы не превышали 2800 кг<sup>17</sup>. (В США аналогичный показатель — 8463 кг в год.) Учтем и то, что, по мнению специалистов, реальная отдача от проекта наступит спустя 2–3 года<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Выступление А.В. Гордеева в Оренбургской области [«Крестьянские ведомости». 24.03.2007].

<sup>17</sup> Интервью А.В. Гордеева РИА-Новости (<http://www.ran.ru/interview/20070424/64301500.html>).

<sup>18</sup> Такой срок назвал председатель совета директоров «Мясной корпорации «Евросервис» И. Кофман [Отечественное мясо вытеснит импортное? // Агрорынок. 2007. № 2. С. 9].

ОАО «Росагролизинг» закупило 52 тыс. голов племенного скота на сумму 2,6 млрд рублей и оборудовало 65 тыс. скотомест на общую сумму 784,6 млн рублей<sup>19</sup>. 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 г.<sup>20</sup>

На строительство, модернизацию и реконструкцию животноводческих комплексов в 2006 г. было заключено 1278 кредитных договоров на сумму около 100 млрд рублей<sup>21</sup>. При этом проект набирает силу: на 1 апреля 2007 г. по направлению «Ускоренное развитие животноводства» заключено уже 2212 кредитных договоров на сумму 125,7 млрд рублей. То есть за первый квартал 2007 г. заключено почти столько же кредитных договоров, сколько за весь 2006 г.

Охваченность кредитами крупных предприятий довольно высокая. Напомню, что на 27,7 тыс. крупных и средних сельскохозяйственных организаций на конец 2006 г. пришлось около 1,5 тыс. субсидированных кредитов, а спустя квартал — более 2 тыс.<sup>22</sup> Учитывая, что далеко не все предприятия занимаются животноводством и, стало быть, претендуют на эти кредиты, вовлеченность в национальный проект крупных производителей далеко не символическая.

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 раз<sup>23</sup>. Впрочем, эти внушительные цифры отчасти объясняются тем, что малые формы хозяйствования в 2005 г. практически не кредитовались: на всю страну 2,5 тыс. кредитов на сумму 3,4 млрд рублей. Всего же в 2006 г. малые формы хозяйствования (ЛПХ, фермеры и кооперативы) взяли кредитов на сумму 30,4 млрд рублей, а количество кредитных договоров превысило 140 тыс. С кооперативами (перерабатывающими, снабженческо-сбытовыми, заготовительными) был заключен 431 кредитный договор на сумму 1,7 млрд рублей. Выдано около 60 ипотечных кредитов под залог сельскохозяйственных земель<sup>24</sup>. В целом в 2006 г.

<sup>19</sup> Минсельхоз России сообщает... // Агрорынок. 2007. № 3. С. 5.

<sup>20</sup> Гордеев А.В. Проект работает... // Развитие АПК. 2006. Спецвыпуск. С. 7.

<sup>21</sup> Там же. С. 6.

<sup>22</sup> Всего в стране по данным переписи насчитывается 58,5 тыс. сельскохозяйственных организаций, в том числе 27,7 тыс. крупных и средних, 20 тыс. малых, 10,8 тыс. подсобных хозяйств несельскохозяйственных организаций.

<sup>23</sup> Реализация национального проекта в регионах // Агрорынок. 2007. № 3. С. 4.

<sup>24</sup> Гордеев А.В. Проект работает, набирает темп, дает положительные результаты // Развитие АПК. 2006. Спецвыпуск. С. 7.

кредитные ресурсы в 1,5 раза превысили запланированные<sup>25</sup>. Проект явно разгоняется. На 1 апреля 2007 г. фермерам и владельцам ЛПХ выдано уже 251 360 кредитов на сумму 50,8 млрд рублей, прокредитовано 550 потребительских (некредитных) кооперативов на сумму 2,2 млрд рублей. Ситуация та же, что и с долговременными кредитами: за 1-й квартал 2007 г. заключено кредитных договоров чуть менее, чем за весь 2006 г.

Создано 2134 сельскохозяйственных перерабатывающих, заготовительных, снабженческо-сбытовых и кредитных кооперативов<sup>26</sup>. Примерно треть составляют кредитные кооперативы, а половину — заготовительные и снабженческо-сбытовые<sup>27</sup>. По минимуму представлены кооперативы перерабатывающие.

За 2006 г. 16225 молодых специалистов и их семей получили практически бесплатное жилье<sup>28</sup>.

**Таблица 5.** Итоги выполнения ПНП «Развитие АПК» за 2006 г. по сравнению с первоначальными целевыми показателями

Направления и мероприятия	Целевой показатель, ед. измерения	План на 2006–2007 гг.	Факт за 2006 г.
<i>1. Ускоренное развитие животноводства:</i>			
1.1. Субсидирование процентных ставок по кредитам коммерческих банков на срок до 8 лет на строительство, реконструкцию и модернизацию животноводческих комплексов	Объем привлеченных кредитов, млрд рублей	80	Около 100
1.2. Закупка и передача в лизинг высокопродуктивного племенного скота	Поставки племенного скота, тыс. голов	100	52
1.3. Закупка и передача в лизинг техники и оборудования для животноводства	Созданных и модернизированных скотомест, тыс.	130	65

<sup>25</sup> Интервью *А.В. Гордеева* РИА-Новости (<http://www.rian.ru/interview/20070424/64301500.html>).

<sup>26</sup> Минсельхоз России сообщает... // *Агрорынок*. 2007. № 3. С. 5.

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

<sup>28</sup> Выступление *А.В. Гордеева* в Оренбургской области [«Крестьянские ведомости». 24.03.2007].

Направления и мероприятия	Целевой показатель, ед. измерения	План на 2006–2007 гг.	Факт за 2006 г.
<i>2. Стимулирование развития малых форм хозяйствования:</i>			
2.1. Субсидирование процентных ставок по кредитам и займам, привлеченным на развитие производства сельхозпродукции ЛПХ, КФХ и потребительскими кооперативами	Объем привлеченных кредитов, млрд рублей	40	32,1
2.2. Развитие сети сельскохозяйственных потребительских кооперативов	Создано кооперативов	2550	2134
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 многие эксперты дают 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 г. в РФ насчитывается 250,3 тыс. крестьянских (фермерских) хозяйств и 17,9 млн личных подсобных хозяйств (в том числе 15,8 млн в сельских поселениях и 2,1 в городских)<sup>29</sup>. На их долю на конец 2006 г. пришлось около 140 тыс. кредитов, а спустя квартал — более 250 тыс. Заметим, что планировалось куда меньше<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Отметим, что эти данные — результат переписи, проведенной с 1 по 25 июля 2006 г. У нас пока нет данных о переписи в отдаленных и труднодоступных территориях, проведенной осенью (15 сентября — 15 ноября 2006 г.).

<sup>30</sup> Как сказал председатель правления ОАО «Россельхозбанк» Ю.В. Трушин, «мы рассчитывали за год в рамках нацпроекта выдать кредитов на сумму 20–25 млрд рублей. Но на сегодняшний день уже подступаем к сумме в 65 млрд рублей (к концу 1-го квартала 2007 г. — *С.Б.*)» [*Трушин Ю.В.* Россельхозбанк. Развитие финансово-кредитной системы АПК // *Промышленник России*. 2007. № 1. С. 37].

Велика роль региональной специфики: в отдельных регионах доля прокредитованных 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).

Впрочем, ситуация с крупными займами на срок до 8 лет выглядит более благополучной и с той точки зрения, что удовлетворили (т. е. включили в списки объектов нацпроекта) лишь часть заявок. А вот среди малых форм хозяйствования кредиты получили практически все желающие (обоснованно желающие, т. е. оформившие заявку и имеющие поручителей или залог). Сельское хозяйство в лице ЛПХ, фермеров и кооператоров оказалось не способно переварить больше кредитных денег. Довольно скромные средства, отпущенные на субсидии, оказались недостаточными для удовлетворения кредитных намерений села.

Причины такого положения дел:

- *Информационный дефицит*

«У нас городское население только-только раскачалось к кредитам, а сельское морально не готово. Нужна разъяснительная работа. На местах этим не занимаются, пытаются только в центре. Делают листовки, брошюры вопросов-ответов, но информация не доходит до потребителей».

Надо отметить, что при огромном информационном потоке (только за 4-й квартал 2006 г. в пространстве СМИ было зафиксировано 3286 публикаций, посвященных ПНП «Развитие АПК») около половины всех сюжетов были размещены в Интернете, еще треть — в региональных СМИ<sup>31</sup>. Но при опросе респондентов выяснилось, что они черпают информацию о проекте преимущественно из телепрограмм, на долю которых приходилось лишь 4% информационного потока. Напрашивается мысль: либо информационную политику осуществляли дилетанты, не понимающие, что Интернет и российское село пока не пересекаются, либо информация менее всего предназначалась сельским жителям, а была нацелена на российское общество в целом для получения политических дивидендов от проекта.

- *Диспаритет цен на производимую и потребляемую в агросекторе продукцию*

Диспаритет в последние годы только вырос: в 2000 г. крестьянин для того чтобы купить тонну дизельного топлива должен был продать 3,1 т

<sup>31</sup> Мониторинг СМИ по заказу Центра мониторинга и информационного сопровождения ПНП «Развитие АПК» проводило ООО «Институт ситуационного анализа и новых технологий».

зерна, а в 2005 г. — уже 5,6 т<sup>32</sup>. Диспаритет цен плох сам по себе, но он еще имеет огромные спекулятивные сезонные скачки.

«Трактора производят 3—4 завода, они диктуют цены, а сельское производство представлено массой хозяйств, они не могут коллективно отстаивать рост цен, там реальная конкуренция, а у тракторов реальная монополия».

- *Импорт продукции сельского хозяйства*<sup>33</sup>

«Из-за границы хлынул поток дешевых низкокачественных продуктов питания. Ни один мясокомбинат не будет покупать мясо у отечественных производителей, если мороженое мясо из Бразилии дешевле. Колбасу стали делать только из импортного мяса».

Несмотря на реализацию ПНП «Развитие АПК» в 2006 г., по данным таможенной статистики, импорт продовольствия в 2006 г. вырос на 21% при росте отечественного сельского хозяйства на 2,8%<sup>34</sup>. В целом в 2006 г. импорт продовольствия составил 21 млрд долларов, тогда как российские сельхозорганизации производят продукции на 23 млрд долларов<sup>35</sup>.

- *Проблема залога*

Земельно-ипотечное кредитование вряд ли решит проблему залога. Даже «Россельхозбанк», ответственный за это направление в рамках ПНП «Развитие АПК», рассматривает земельную ипотеку как пилотное направление деятельности.

«Я тут был в Саратовской области. Мы им про кредиты, а они нам, что у них один работающий телевизор в селе остался».

<sup>32</sup> *Оболещев И.* Сельское хозяйство России должно стать постоянным приоритетом государственной политики // *Промышленник России.* 2007. № 1. С. 8.

<sup>33</sup> Вопрос о квотах и таможенных пошлинах на сельхозпродукцию — отдельная тема. 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 будет приходиться 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]. В целом за январь — август 2006 г. объем импорта продуктов питания и табака в стоимостном выражении увеличился на 30% [Ведомости ВУЗ. Декабрь 2006].

<sup>34</sup> Интервью *А.В. Гордеева* РИА-Новости (<http://www.rian.ru/interview/20070424/64301500.html>).

<sup>35</sup> Выступление *А.В. Гордеева* в Оренбургской области [«Крестьянские ведомости». 24.03.2007].



«Кадастровая оценка, привязанная к электронной спутниковой карте, стоит денег. Если фермерское хозяйство крупное, то это может 15 тыс. рублей стоить. Для фермера это деньги. В какой-нибудь деревне земля стоит меньше, чем за ее оформление надо отдать. Далее, получил банк эту землю в качестве залога, а что с ней потом делать? Это земля сельхозназначения, жилищное строительство на ней не ведется. Риэлторам она не интересна. Как ее реализовывать? Нужен налаженный рынок сельхозземель».

- *Деградация села*

«Народ отвык что-то делать. В Омской области, в моем колхозе, где я агрономом работал, сейчас всю землю разобрали в аренду китайцы. И бывшие колхозники у них на 50 рублей в день работают».

- *Отношение населения к ПНП «Развитие АПК» как к политической кампании<sup>36</sup>.*

Впрочем, это не является спецификой отношения только к этому проекту<sup>37</sup>.

«Это возбуждает в Москве и в региональных администрациях. А чем ниже мы спускаемся, тем более прохладное отношение к нацпроекту. Основная масса населения считает, что это просто пиар-акция перед выборами 2008 г.».

Спорить с этим бессмысленно: да, действительно, 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 разоряли село, чтобы одним проектом исправить ситуацию. Напомню, что российское сельское хозяйство по многим направлениям деятельности так и не достигло уровня 1990 г. К тому же положение на селе

<sup>36</sup> Отчасти это мнение справедливо. Согласно мониторингу СМИ за 4-й квартал 2006 г. (ООО «Институт ситуационного анализа и новых технологий»), из 3286 упоминаний о ПНП «Развитие АПК» лишь 54 сообщения носили негативный (или неоднозначный) характер, 787 — нейтральный, и 2445 — однозначно позитивный. Никто не ставит под сомнение значение этого проекта и его созидательный потенциал, но проблем нацпроекта хватило бы явно на большее число сюжетов.

<sup>37</sup> 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].

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 (что означает, в частности, рост квот на импорт мяса и снижение таможенных пошлин на импорт сверх квот)<sup>38</sup>. Продолжается рост диспаритета цен на продукцию промышленности и сельского хозяйства как результат макроэкономических диспропорций и лоббистских усилий. Набирает оборот девелоперский рынок недвижимости и отлаживается схема по выводу земель из 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 1990-х гг., сводящейся к уничижительной оценке любых государственных усилий, равно как и поиску их мотивационной основы исключительно в алчности представителей власти.

Да и сама весьма скромная доля крестьян, вовлеченных в кредитные программы ПНП «Развитие АПК», нуждается в комментариях.

«Статистика такая: в Московской области по бумагам числится 5 тыс. фермерских хозяйств, когда в связи с нацпроектом их стали искать, оказалось, что физически можно найти только 1500. С «бумажными» фермерскими хозяйствами разобраться почти невозможно: клубок биографий, жизненных обстоятельств. Кто-то умер, передумал, уехал. Земли продаются под коттеджи, ждут подрастающих сыновей и пр. Из этих 1500 только 800 фермеров хоть что-то реальное делают. Остальные на 40 гектарах обрабатывают 2 сотки и держат земли до лучших времен. На призыв Управления сельским хозяйством районной администрации воспользоваться субсидированными кредитами хоть какую-то заинтересованность проявили 200 фермеров. Из них только 100 оказались способны взять кредит».

На этом примере можно понять, что из 5 тыс. фермерских хозяйств только 100 взяли кредиты. И тогда уничижительное отношение к вовлеченности в нацпроект кажется оправданным. Но если сказать, что на 200 фермерских хозяйств, желающих развиваться, пришлось 100 кредиторов, — это тоже будет правда. И тогда кредитованием оказывается охвачен каждый второй ориентированный на развитие фермер.

<sup>38</sup> Последствия для российского АПК от вступления страны в ВТО — отдельная тема. Россия предлагает взять на себя обязательства возможной поддержки отечественных сельхозпроизводителей более чем в 10 раз меньше, чем в Евросоюзе. Евросоюз выдает в качестве субсидий фермерам 60 млрд долларов в год. Уровень субсидий на 1 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].



Косвенным доказательством того, что ПНП «Развитие АПК» помимо политической и пиар-составляющей имеет 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 прочих акциях, призванных повлиять на контуры нацпроекта. Различными способами «продавливаются» идея о включении в нацпроект, скажем, мероприятий по поддержке инфраструктуры мясопереработки, строительства сырзаводов и пр.<sup>39</sup>. 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.

Что же касается «убийственных» оценок успешности реализации ПНП «Развитие АПК» в общественном мнении (по данным ВЦИОМ, только 1% считает реализацию этого проекта безусловно успешной, еще 11% – скорее успешной), то тут необходимо сделать уточнения<sup>40</sup>. Во-первых, по остальным проектам оценки немногим лучше. Во-вторых, почти половина респондентов затруднились 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 дел в сельском хозяйстве. Наконец, в-третьих, данные опроса относятся к августу 2006 г., а реально проект стартовал с весны 2006 г. Что могли оценить люди? Очевидно, что у низкой оценки успешности ПНП «Развитие АПК» в этом опросе есть мощная составляющая в виде специфики опрашиваемого контингента, дистанцированного от оцениваемого процесса, и времени опроса.

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 Мин-

<sup>39</sup> Заметим, что из нацпроекта «выпали» и пчеловоды. Их нет в перечне субсидируемых направлений сельскохозяйственного производства, хотя пчеловодство вполне укладывается в структуру деятельности ЛПХ, фермеров и кооперативов. Однако игнорирование пчеловодов не стало предметом обсуждения, как в случае с мясопереработчиками.

<sup>40</sup> Пахомова Е. Национальные проекты: итоги за год в оценках россиян // Национальные проекты. 2007. № 1.

сельхоз 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. 6).

**Таблица 6.** Оценка влияния ПНП «Развитие АПК» на развитие сельского хозяйства

Группы респондентов	Существенное влияние	Несущественное влияние	Не окажет влияния	Затрудняюсь ответить
<i>Участники проекта:</i>				
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
<i>Неучастники проекта:</i>				
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.

#### 1.4. Роль ОАО «Россельхозбанк» в реализации нацпроекта

Если о влиянии ПНП «Развитие АПК» на положение дел в сельском хозяйстве можно дискутировать, то споры относительно того, как повлиял национальный проект на рейтинг крупнейших банков страны, неуместны. В ходе реализации ПНП «Развитие АПК» в безусловные лидеры финансового рынка вышел ОАО «Россельхозбанк», акции которого принадлежат государству. Банк вошел в первую десятку российских банков по капиталу и стал вторым (после «Сбербанка России») по сетевой структуре. Можно выделить несколько индикаторов успеха этого банка.

Во-первых, заметно вырос кредитный портфель банка. В 2006 г. в рамках реализации ПНП «Развитие АПК» банком было выдано более 128 тыс. кредитов на сумму более 59,1 млрд рублей (табл. 7). Подчеркнем, что банк получает коммерческий процент за кредит (14% годовых) точно так же, как если бы кредиты не имели отношения к национальному проекту. Положенные заемщикам субсидии делают эти кредиты привлекательными и массовыми. Более того, большая часть разъяснительной работы (информационное обеспечение) среди сельского населения ведется за счет средств, выделенных в рамках нацпроекта. То есть продвижение субсидированных кредитов как особого кредитного продукта (реклама, горячая линия по условиям кредитования, наглядная агитация, презентационные мероприятия и пр.) оплачивается не банком, а госбюджетом. Также бюджетом выделены средства на социологическое мониторинговое сопровождение нацпроекта. Это позволяет банку снизить маркетинговые издержки, поскольку в рамках мониторинга изучается мотивация заемщиков, выявляются проблемы кредитования, определяются возможные направления повышения привлекательности кредитов для сельхозпроизводителей. Получается, что, став главным кредитным оператором ПНП «Развитие АПК», ОАО «Россельхозбанк» получил существенные преимущества на финансовом рынке, поскольку продвижение его кредитного продукта во многом взяло на себя государство.

Во-вторых, произошел бурный рост сетевой структуры банка. В течение 2006 г. ОАО «Россельхозбанк» увеличил количество филиалов с 66 до 70 и практически удвоил число дополнительных офисов (с 317 до 670 за год), что обеспечило представительство банка в 75 субъектах федерации. В 2007 г. банк планирует увеличить число дополнительных офисов до 1470, чтобы представительства банка были в каждом сельском районном центре. В борьбе банков за доступ к возможностям нацпроекта очевидна властная составляющая. Борьба за заемщиков, проникновение на территорию происходила в том числе за счет использования властного ресурса районного

Таблица 7. Объемы кредитов, выданных ОАО «Россельхозбанк» в рамках реализации ПНП «Развитие АПК»

Виды кредитов	Выдано на 01.01.2007		Структура кредитного портфеля в 2006 г., %	Средний размер кредита в 2006 г., млн рублей	Выдано за 1-й квартал 2007 г.	
	Кол-во	Сумма, млн рублей			Кол-во	Сумма, млн рублей
1. Строительство (модернизация) животноводческих комплексов	958	27062	46	28,2	78	4540
2. Покупка племенного скота	471	2241	4	4,8	49	419
3. Кредиты ЛПХ	121108	17220	29	0,1	38868	5283
4. Кредиты КФХ	5455	8362	14	1,5	1738	2672
5. Кредиты потребительским кооперативам	558	2103	3	3,8	151	595
5.1. в том числе кредитным потребительским кооперативам	230	511		2,2	51	114
5.1.1. в том числе участие в качестве ассоциированного члена	39	443		11,4	5	47
6. Земельно-ипотечное кредитование	65	2114	4	32,5	25	368
<b>ИТОГО</b>	<b>128615</b>	<b>59102</b>	<b>100</b>	<b>0,3</b>	<b>40909</b>	<b>13877</b>

или регионального уровня. Известны случаи, когда главы муниципальных районов оказывали сопротивление проникновению на их территорию тех или иных банков. Причины могли варьировать от оплаченной лояльности определенным банкам до личных мотивов<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> В отдельных районах пытались «выдавить» дополнительный офис ОАО «Россельхозбанк» после того, как главам администрации отказывали в многомиллионном кредите без предоставления достаточного залога. Громкая и разобранная на цитаты критика деятельности ОАО «Россельхозбанк» со стороны главы Санкт-Петербурга В. Матвиенко прямо связывается аналитиками с банковской деятельностью ее сына, интересы которого оказались потеснены новым лидером кредитования.

В-третьих, для обеспечения бесперебойного кредитования сельхозтоваропроизводителей уставный капитал банка пополнился за счет госбюджета на 3,7 млрд рублей в 2006 г. и на 5,7 млрд рублей в 2007 г.

Заметим, что никаких указаний для заемщиков относительно приоритетности «Россельхозбанка» не было. Строго говоря, любой другой банк мог попытаться разделить издержки с госбюджетом, выдавая кредиты под цели, обозначенные в нацпроекте. Любой банк мог сделать свои кредиты столь же привлекательными в силу механизма субсидирования процентных ставок. Однако львиную долю таких кредитов и, соответственно, связанных с этим выгод получил «Россельхозбанк» (банк выдал около 70% кредитов на развитие малых форм хозяйствования). На то есть несколько причин. Банк имел разветвленную сеть представительств, уступающую лишь возможностям «Сбербанка России». Но в отличие от Сбербанка «Россельхозбанк» в полном соответствии с названием фокусировался на нуждах сельского населения, знал специфику сельского производства и сумел превратить эти знания в пакет нормативных документов, позволивших быстро включиться в выдачу кредитов под обозначенные в нацпроекте цели развития. К тому же банковская ставка в «Россельхозбанке» составляет 14% (во многих других банках — 16%) и нет различных манипуляций с ее искусственным увеличением. Важную роль сыграла также информированность, причем упреждающего характера, поскольку председателем наблюдательного совета ОАО «Россельхозбанк» является министр сельского хозяйства Российской Федерации А.В. Гордеев.

## **Часть 2. Неформальные практики в ходе реализации ПНП «Развитие АПК»**

Неформальные (в том числе теневые) практики, отмеченные в ходе реализации ПНП «Развитие АПК», многовариантны. Информация о них собиралась в ходе интервью с участниками национального проекта, экспертами, изучения отчетов об обращениях граждан на официальный сайт национальных проектов ROST.RU и горячую линию ПНП «Развитие АПК». Эти неформальные практики отличались не только интенсивностью и распространенностью (о чем судить не беремся ввиду отсутствия данных), но, что представляется гораздо более важным, *функциональную роль* 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 форму проекта в качестве инструмента реализации неформальных договоренностей участников процесса.

## **2.1. 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 как обеспечение 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. Не следует привязывать эти практики к так называемым «правовым пустотам», поскольку это понятие имеет негативную коннотацию и обозначает ситуацию неотрегулированности того, что можно и нужно формально определить. В нашем же случае речь идет не о сбоях в регулировании, а о сознательно отпущенном буфере неформальности, придающем гибкость и продуктивность формальным правилам.

Рассмотрим эту группу практик на примере ситуации с оценением залога, составлением списков на получение жилья и решений по использованию гарантийных фондов. Здесь же рассмотрим проблему спекулятивных кредитных кооперативов. Во всех этих случаях *зона неформальности изначально допускается как способ влияния местных условий и региональных задач развития на принимаемые решения*.

1. *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.

«Молодой человек подает заявку, а ему говорят, что на этот год — уже все. Хотя все или не все — проконтролировать трудно. Дети районных начальников в льготных списках оказались первыми».

«Очень заманчиво за 10% стоимости в рассрочку на 5 лет получить в собственность жилье. Я бы тоже не пожалел дать тысячу долларов главе сельсовета».

В основе таких злоупотреблений лежит неурегулированность вопроса, кому жилье давать, а кому отказывать. В Постановлении № 250 от 28 апреля 2006 г. сказано, что жилье предоставляется работникам сельскохозяйственных предприятий и организаций социальной сферы. Однако границы социальной сферы определены с нормативной точки зрения весьма размыто.

«В некоторых регионах к социальной сфере решили не относить муниципальных служащих, работающих в социальных службах, например, в собессах. Так решили в Приморском крае на том основании, что муниципальные служащие и так хорошую зарплату получают. В некоторых районах муниципальных работников социальных служб не причисляют к социальной сфере. Тут есть тонкость: если человек работает в котельной колхоза, то жилье ему положено, а если в котельной сельсовета — то нет. И секретарше сельсовета — тоже нет. Но это “нет” не жесткое, а как бы “на усмотрение” районной администрации. Это среда для мздоимства».

«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. За 10% оплаты расчетной (а не коммерческой) стоимости жилья, при условии работы не менее 5 лет, жилье переходит в собственность. И вкладываться в это жилье на равных долях должны федеральный и региональный бюджеты, а также работодатель или районная администрация. Если же молодой специалист готов заплатить 30% стоимости жилья, то временного ценза на переход жилья в собственность нет. Ничто не мешает молодому специалисту продать жилье и уехать в город. Правда, он больше не будет включен ни в какой льготный реестр, но вряд ли это может служить ограничением.

«Настоящий простор для предприимчивых людей. Реальна опасность: жилье раздадут, региональные и районные деньги потратят, а специалистов в селе не удержат».

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.

«Опять же полностью лишить их права работать по собственному усмотрению тоже нельзя. Скажем, есть методики расчета выделяемых из федерального бюджета средств по заявкам субъектов федерации на трудоустройство молодых специалистов. Но там общая цифра, а дефицитность профессий на местах виднее. Поскольку спускаемые

деньги привязаны к рассчитанной наверху квоте, то на уровне района пытаются манипулировать списками льготников, чтобы решить кадровую проблему».

## 2. Теневые схемы оформления залога

Выдача субсидированных кредитов предполагает два механизма обеспечения: поручительство и залог. Для получения кредита владельцем ЛПХ на сумму 30–150 тыс. рублей нужен один поручитель или залог (кредиты до 30 тыс. рублей выдаются без поручительства и без залога). Кредиты в размере 150–300 тыс. рублей выдаются под залог или поручительство двух физических лиц (или одного юридического лица). Фермеры могут получить больше: обеспечением кредита от 300 до 700 тыс. рублей может быть комбинация поручительства и залога. Более крупные кредиты фермерам (от 700 тыс. до 3 млн рублей) и кооперативам (до 10 млн рублей) даются только под залог. Можно утверждать, что проблема залога — ключевая в кредитовании фермеров и кооперативов (у крупных агрохолдингов проблем с залогом, как правило, нет). Возникают теневые практики, связанные с оценением залога. Их оплата составляет до 10% от величины предполагаемого кредита.

Заметим, что кадастровая оценка земли ситуацию не спасает (не говоря уже о том, что она проведена у меньшинства хозяйств). Дело в том, что рыночная стоимость земли может существенно расходиться с кадастровой оценкой. Например, земля — сплошной чернозем, но расположена в неудобном с транспортной точки зрения месте. Кадастровая оценка будет высокой, а рыночная нет. Или, наоборот, земля низкого качества, но рядом с городом. Ее рыночная цена будет в десятки раз превосходить ту, что рассчитана на основе кадастровой оценки. Недавно кадастровая оценка земли была существенно увеличена<sup>42</sup>. Банки отреагировали мгновенно: не принимают кадастровую оценку в качестве залоговой суммы, ориентируясь исключительно на ее рыночную цену.

«Банк оценивает залог с точки зрения возможной реализации. Земля как залог может быть неинтересна банку. К тому же земля сейчас нормальная, а через год рядом свалку устроят, и она сразу обесценится».

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

<sup>42</sup> Приказ Минэкономразвития России от 15 февраля 2007 г. (№ 39).



залог нужно будет реализовывать. Встает вопрос о скорости и цене возможной реализации. Поэтому банки снижают риски, занижая стоимость предлагаемого в залог имущества, а также жестко фильтруя его на предмет ликвидности. 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.

«Многие вещи носят оценочный характер. Вот приходят сотрудники банка оценивать хозяйство на предмет залога. Они могут сказать, что машина стоит 10 тыс. долларов, а могут сказать, что 1 тыс. Животных тем более можно по-разному оценить.

— *Так оценивает сам банк? Не сторонний эксперт?*

— Может сам банк, а может пригласить оценщика. Но это опять же будет оценщик, сотрудничающий с банком. А можно вообще сказать, что скотина — вещь ненадежная и в залог не пойдет. Вообще вопрос о том, что может быть залогом — решает сам банк. Точнее, его местное отделение. Можно услышать: “У меня 20 голов скота, а его не берут в залог, дескать, вдруг скотина передохнет”. Хотя все банковские документы позволяют брать скот в залог. Но поскольку залог — это средство обеспечения, то оценивать на предмет возможной реализации можно действительно только на местах. А там говорят, что эта корова как залог банку не интересна. Давай другой залог. А другого нет. Тогда человек идет, платит 10% и эта корова становится залогом.

— *И допofiсы имеют такие полномочия? Ведь к концу 2007 г. их статистика около полутора тысяч...*

— Да. Более того, общая идеология сейчас сводится к тому, чтобы предавать все больше полномочий допofiсам, освободив филиалы для более крупных проектов.

— *Но тогда я могу махнуть рукой на залог и обойтись поручительством...*

— Но опять же можно сказать, что требуются поручители с зарплатой 7 тыс. рублей, а можно сказать, что с зарплатой 15 тыс. Нормативно выставлена только нижняя граница доходов поручителей. Особенно много таких сигналов из южных районов. Но там объясняют, что перестраховываются, потому что много невозвратов».

Проблема залога оказалась настолько непреодолимой для многих малых хозяйств, что многие заемщики действовали поэтапно. Сначала брали микрокредит (до 30 тыс. рублей) без поручителей и без залога, на него

приобрели, скажем, теленка, который уже через полгода становится готовым залогом под новый кредит.

Но теневые практики оценивания залога иницируются не только оценщиками, но и заемщиками. Причем изобретательность последних впечатляет.

«Собираются два фермера, у каждого пяток коров, кредит дадут под них маленький. Они договариваются и в назначенный день, когда приходят из банка оценивать залог, перегоняют коров в хозяйство друг друга. И вот уже у каждого залог, рассчитанный на десять коров. Что с них потом взыщешь?

— *А как же выписка из похозяйственной книги?*

— Так кто будет ездить проверять? Все со слов записывается. Человек идет на обман, чтобы получить кредит. Вроде криминал, а может ему этот кредит поможет подняться. И возможно, этот фермер будет платить банку исправнее других».

### 3. Неформальные критерии предоставления залога за счет местных гарантийных фондов

Довольно быстро в ходе реализации ПНП «Развитие АПК» выяснилось, что главным тормозом кредитования малых форм хозяйствования явилось отсутствие залоговой базы. Проблема казалась неразрешимой, поскольку Минсельхоз не может заставить банки кредитовать крестьян без залога. В этой ситуации министр сельского хозяйства РФ А.В. Гордеев **рекомендует** региональным и местным властям создавать гарантийные фонды для предоставления частичных гарантий заемщикам. Гарантийный фонд — это разработанный порядок предоставления гарантий для погашения кредитов из средств муниципального или регионального бюджета. 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.

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 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. Ей последовали не-



многие. Поддержали идею регионы, где велика роль сельского хозяйства и (или) сильно желание продемонстрировать лояльность федеральному центру (Оренбургская и Омская области, Татарстан, Мордовия, Новгородская область и др.). В такие гарантийные фонды вносятся собственность районной или региональной власти (здания и сооружения, земля, техника, оборудование и пр.). Правда, и этот механизм не всегда был способен решить проблему залогов. Активное кредитование началось с лета 2006 г., а предусмотреть деньги в бюджете было возможно только на следующий финансовый год.

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. Неформальные 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.*

Фермеры иногда инициировали создание гарантийного фонда на районном уровне, не ставя региональное начальство в известность. Так, в территориальном управлении АПК Курской области не догадывались, что в одном из районов успешно действует гарантийный фонд, обеспечивающий фермеров залогом. Чем выше был уровень создания таких фондов, тем более непрозрачными были критерии предоставления залога.

Отметим также, что внесенное в залоговый фонд здание региональной администрации — весьма неудобный для банков залог. Понятно, что ни один банк не потребует продажи такой недвижимости ради удовлетворения иска к фермеру. Банки оказались в сложной ситуации. С одной стороны, они понимали практическую хлопотность (или даже невозможность) работы с такими залогами, но с другой стороны, отказать в выдаче кредитов под залоговые фонды означало проявить нелояльность Минсельхозу. Это был любопытный пример того, как формальный инструмент (региональные гарантийные фонды) заработал исключительно благодаря неформальным рычагам влияния политического и административного толка.

#### 4. Спекулятивная деятельность кредитных кооперативов

Изначально было понятно, что в силу многих причин не все желающие смогут кредитоваться в банке. Альтернативой должны были выступить кредитные кооперативы, больше полагающиеся на знание человека, чем на залог. Напомним, что кредитные кооперативы действуют как микро-банки, оперируя собственными и (или) заемными денежными средствами. Субсидированные кредиты такие кооперативы не получают (в отличие от некредитных кооперативов, если те берут кредит на сельхоздеятельность), но выдаваемые ими кредиты могут быть субсидированы, если расходуются заемщиками на цели нацпроекта.

Довольно быстро выяснилось, что многие кредитные кооперативы носят «спекулятивный» характер. Получив от банка кредит под 14% (а вместе с ним и рекомендацию работать под 16% годовых), на местах нередко устанавливают ставку 20%, и даже 30%. И это проходит, так как многие крестьяне согласны на любой процент, лишь бы не ехать куда-то и не иметь дело с сельхозадминистрацией. Походы за выпиской из похозяйственной книги, получение рекомендации от районной администрации, бумажная волокита при оформлении кредита и другие формальные процедуры многих отпугивают. Кроме того, кредитные кооперативы удобны людям, которые не имеют возможности по тем или иным формальным причинам получить банковский кредит (отсутствие залога, непогашенная задолженность и пр.).

«Один фермер из Мордовии в начале 1990-х гг. взял в фонде развития предпринимательства в лизинг трактор, но у него погиб урожай. Он трактор вернул, но там набежали проценты, которые он долго гасил. Обратился за кредитом, а служба безопасности банка выявила, что он имел задолженность. В кредите отказали, а он реальный фермер с 12-летним стажем. Кому, как ни ему получать субсидии. Для него единственный выход — обратиться в кредитный кооператив».

Тем самым кредитные кооперативы получили возможности устанавливать спекулятивные проценты, играя на контрасте с формальной жесткостью банковского кредитования. Но эта игра прямо связана с нацпроектом, поскольку спрос на спекулятивные кредиты объясняется в том числе возможностью с помощью субсидий «облегчить» плату за кредит, приводя ее к обычной банковской ставке. Так в кредитной нише с разреженным формальным началом возникли практики, не укрепляющие, а дискредитирующие ПНП «Развитие АПК».

## 2.2. Использование формальных норм как инструмента реализации неформальных договоренностей

Вторая группа неформальных практик прямо восходит к формальным нормам, обслуживая недеklarируемые интересы участников процесса посредством приведения их в соответствие с формальным порядком. То есть эти практики *порождены не проектируемым буфером неформальности, а, наоборот, жестким формальным порядком*. В этом случае *формальные требования не нарушаются, но используются как инструмент реализации интересов отдельных участников процесса*. Например, вымогательство посредством волокиты апеллирует к незыблемости формальных правил. А откаты за «невозвратные кредиты» возможны именно благодаря умению придать мошенническим намерениям видимость полного формального схождения 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.

Навязывание услуг структур, аффилированных с должностными лицами, также опирается на формальные правила. Со ссылкой на формальные документы выставляются требования застраховать жизнь заемщика, приобрести скот и оборудование в аккредитованных формах, разработать бизнес-план и пр. Рекомендации, чьи услуги лучше воспользоваться, принимаемые как руководство к действию, носят неформальный характер. Но возможны они только в силу апеллирования к формальным нормам. Рассмотрим эти неформальные практики.

1. *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. Формальное требование залога невозможно обойти без помощи банковских сотрудников или лиц, с ними связанных. Речь идет о высоком уровне банковской иерархии, на котором принимается решение о выдаче кредита и достаточности залогового обеспечения. Невозвратность кредитов построена на завышенной оценке залога, его отсутствии или формальном характере залогового обеспечения. Много сигналов о практике «откатов» поступало из Дагестана, Карачаево-Чер-

кесии, Кабардино-Балкарии. Не случайно в феврале 2007 г. руководитель Дагестанского филиала «Россельхозбанка» был уволен. В этих регионах залоги оценивали часто формально, полагаясь на мнение совета старейшин. Понятно, что старейшины не отвечали своим имуществом за рекомендации к кредитованию.

«Самая распространенная теневая практика — банальное требование отката. Человеку говорят, — отдаешь нам 30% и кредит можешь не возвращать. Это не прямо в открытую. Находятся люди, которые выступают как посредники. Я не склонен думать, что это наветы или клевета. Мне это говорил в том числе человек, которого я хорошо знаю. Он попросил меня помочь с кредитом за 20% отката, потому что в банке надо 30% отдать. Я тогда понял, что речь идет о невозвратном кредите. Помогать не стал.

— *А как же залог? Поручители?*

— Значит, залог зачли чисто формально. Скажем, стадо в горах пасется. Найди его...

— *Откаты — денежные? Или более сложные схемы — скажем, участие в будущем урожае...*

— Нет, все просто. Человек получает сумму в банке, а выходит из банка с уменьшенной суммой на руках.

— *Между кем делятся эти 30%?*

— Это не может быть просто кредитный сотрудник, это даже не может быть начальник кредитного отдела. Только на самом высоком уровне. Я могу пояснить: в допфисе работает не так много человек. И решение об отказе или выдаче принимает сам руководитель. В случае отказа с человеком общается руководитель допфиса. А дальше включаются посредники».

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 гг., когда кредиты из фонда льготного кредитования действительно массово не возвращали без всяких последствий. В некоторых районах (например, в Дагестане) посредники внушали, что под видом кредитов идет государственная помощь и надо постараться ее получить.

«Посредники работали, как правило, по следующей схеме: приходили к людям и говорили: “Государство выделяет деньги на развитие

личных подсобных хозяйств. Мы поможем вам подготовить все документы, а вы за это отдадите нам часть этих денег”. О том, что это кредитные деньги, которые впоследствии придется возвращать, не говорилось ни слова. Поэтому некоторые получатели кредитов считали их подарком государства, а другие — удачной покупкой, за которую сполна расплатились с посредником»<sup>43</sup>.

## 2. Неформальные вознаграждения за содействие в получении кредитов

К лоббистской практике прибегают крупные заемщики, не испытывающие недостатка в помощи юристов и экономистов. Оплачивается не правильное оформление заявки, а реальный шанс получить кредит. Напомню, что на строительство, модернизацию и реконструкцию животноводческих комплексов предоставляются субсидированные кредиты сроком до 8 лет без ограничения размера кредитования. Это могут быть многомиллионные долларовые кредиты под 3,5% годовых (в случае полного погашения ставки рефинансирования ЦБ усилиями федерального и регионального бюджетов). Помощь в получении субсидированного кредита посредники оценивают в 20%. Впрочем, это общая практика льготного кредитования. Нацпроект не создал эту практику, но расширил ее применимость. 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.

«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. Тем самым местные власти стараются держать крупные холдинги под контролем».

Что касается банковского уровня, то решения о выдаче крупных субсидированных кредитов принимаются исключительно в головном офисе в Москве, у филиалов таких полномочий нет. Банк может отказать даже крепким предприятиям на том основании, что кредитный лимит исчерпан, или что приоритет отдается малым формам хозяйствования.

<sup>43</sup> Интервью с и. о. директора Дагестанского филиала «Россельхозбанка» Л. Донсковой // Новое дело (Республика Дагестан). 04.05.2007. № 017.

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

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

Впрочем, на готовности людей воспринимать механизм кредитования как теневой появляется новый вид мошенничества. Речь идет о фирмах-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.

## 4. Пополнение клиентуры «дружественных» фирм на стадии использования кредита

Речь идет о получении кредита на условиях обращения в структуры (страховые компании, племенные хозяйства, питомники, сбытовые организации и т. д.), аффилированные с банковскими руководителями или сельскохозяйственной номенклатурой. В данном случае теневые практики касаются не получения, а использования кредитных средств: где купить скот и технику, застраховать урожай и т. д. 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.

«Например, человек хочет взять племенных животных. Ему говорят, чтобы он взял животных только в тех организациях, которые в банке аккредитованы. А там они могут стоять существенно дороже,

чем в другом месте. Но кредит дают только под покупку в аккредитованных структурах. В принципе, схема-то правильная. Банк должен быть уверен, что племенное хозяйство реально существует и речь не идет об отмывании денег. Но эта правильная идея аккредитации вот так странно работает. Ничего не мешает банку заключить такой же договор, дать аккредитацию той фирме, что предлагает дешевых животных. Почему этого не происходит? По косвенным признакам понятно, что перечень аккредитованных фирм тесно связан с руководством филиалов или с управлением сельского хозяйства района или области, т. е. с сельскохозяйственной номенклатурой».

### 5. *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 г. меняя методические подходы к кредитованию ЛПХ. Но для крестьян фактом стала не простота, а неразбериха. Впрочем, не будем забывать и о культурной специфике заемщиков.

«Взятки — это на нашем языке, а у них, в южных регионах, без благодарности кредитование не мыслится».

Жалобы из некоторых регионов на невозможность получения кредитов ввиду длительных сроков рассмотрения документов указали на перегрузку филиальной сети. Открытие дополнительных офисов частично сняло проблему (только «Россельхозбанк» в 2006 г. удвоил число допфисов). Людям приходилось занимать очередь в 5 утра, ночевать на стульях, чтобы получить кредит. Некоторые готовы были оплатить более комфортные условия его получения. С другой стороны, именно перегрузка банковской сети, неожиданность такого спроса на кредиты служит косвенным доказательством того, что нацпроект заработал.

Что касается субсидий, то сбор документов и принятие решений осуществляются на уровне управления сельским хозяйством района или области. Банк при выплате субсидий выполняет исключительно техническую функцию. Объективно была создана мощная коррупционная среда. Зафиксировано множество жалоб такого рода. В результате было принято решение, обязывающее банк помогать с расчетами, которые прежде заем-

щик должен был делать сам. Но эти расчеты были лишь одним из узких мест в подготовке документов на субсидию.

### 6. *Использование гарантийных фондов в теневых сделках с заемщиками*

Теневой характер касается не только критериев предоставления залога, но и схем его использования. Заметим, что интересы участников сделки реализуются в обрамлении формальной законности.

«Иногда просматривалось, что залог из гарантийного фонда — это скрытая продажа. Например, я получил деньги под залог и уехал с ними. Тот, кто мне залог предоставил, все это знал. Из гарантийного фонда район рассчитался с банком, а мою землю, технику районная администрация выставила на торги, чтобы возместить потери. Но имущество продается по одной цене, а документы о продаже идут по другой. Продажа по документально заниженной цене компенсирует (и возможно не полностью) потери гарантийного фонда, а разница кладется в карман».

### 2.3. 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. Например, можно взять кредит на покупку трактора, но хочется взять на покупку автомобиля. 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. Что интересно, 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. Скажем, строительство животноводческого комплекса без утвержденной документации — это вариант облегчения громоздких формальных требований. Но неформальная норма участвовать в решении 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 заём на заявленные цели замещается неформальной практикой высвобождения части средств во имя баланса интересов хозяйствующих субъектов и властей.



### *1. 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, ослабить контроль помогают коррупционные сборы. В-третьих, 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. Решение о выплате субсидий принимается на уровне области, а документы собираются по районам (все чаще говорят о необходимости перевода этих полномочий на муниципальный уровень). Именно в компетенции территориальной администрации АПК — выявить или замять факт нецелевого использования кредитов. Выигрыш крестьянина определяется размером субсидий, которых он лишается в случае нецелевого использования кредита. Отсюда коррупционный сбор, обслуживающий этот переговорный процесс, не может превосходить размер субсидий.

Но зачастую «прикрытие» нецелевого использования кредита не опосредовано коррупционным сбором, а обусловлено нежеланием портить статистику регионального участия в нацпроекте. Играет роль и моральное оправдание такой практики со стороны банковских служащих и сельскохозяйственной номенклатуры. Ведь это кредит, который крестьянин честно возвращает банку вместе с процентной ставкой. Обман касается только субсидий, которыми государство облегчает плату за кредит.

Нецелевое использование кредита возможно в трех формах:

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

«Не надо торопиться осуждать. Для крестьянина это реальная возможность заработать и купить то, что не подпадает под перечень субсидированного кредитования. Скажем, на субсидированный кредит трактор можно приобрести, а легковой автомобиль — нет. Это для нас — нецелевое использование. А для сельского труженика это может хоть какой-то свет в окошке. Может, ему эти комбикорма и не нужны. И хорошо, что он справками липовыми подтвердил их покупку, а купил себе новый телевизор. По сравнению с тем беспределом, который у нас в стране, это капля в море».

— Расхождение реального и номинального заемщика. То есть берет кредит один экономический агент, а использует другой. При этом не обяза-

тельно такая схема означает вывод кредитных средств из сельского хозяйства. Скажем, кредит возьмет крестьянин, у которого есть залог, по просьбе соседа, у которого залога не достаточно. Другое дело, когда крестьянин берет кредит по просьбе родственника, имеющего не связанный с сельским хозяйством бизнес в городе. В этом случае расхождение реального и номинального заемщика выводит субсидированные кредиты из сельского хозяйства.

«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.

«В Саратовской области реальный кооператив не мог получить кредит ввиду нехватки залога. Но кооператив действительно планировал развернуть деятельность в рамках сельского хозяйства. Решили, что все его члены возьмут личные кредиты и внесут их в кооператив как паевые взносы. Формально — это нарушение. Хотя для развития кооператива это был единственный выход. Другое дело, что ничто не мешает использовать эту схему по выводу субсидированных кредитов из сельского хозяйства».

Впрочем, равно справедливо и обратное: целевое использование кредита ставится под сомнение, поскольку нормативные документы не учитывают специфику сельского хозяйства.

«Человек взял кредит на поросят, купил их и оформил субсидию. Но ценность поросенка в том, что он маленький и вкусный, а не в том, что из него вырастет свинья. Крестьянин поросят и зарезал, продолжая исправно выплачивать кредит. Ему исправно выплачивают субсидии. Приходит районная прокуратура и видит, что поросят нет, т.е. нет предмета договора. На каком основании выплачиваете субсидии? Так ему что, два года теперь этих поросят не трогать? Тогда зачем они ему нужны?»

### *2. 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, Кировской области) и администрации районов разрешают начинать строительство по рабочим чертежам без утверждения проекта.

3. *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, 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. Например, ЗАО «Зыковское» Кировской области, планирующему построить новую ферму по нацпроекту, предложено профинансировать строительство резервной линии электропередач протяженностью 18 км, стоимость чего составляет 30 млн рублей. Получив кредит на строительство животноводческого комплекса, заемщик оказывается всем должен.

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

Отметим, что ни в ходе подготовки нацпроекта, ни в ходе его реализации тема теневизации аграрного бизнеса публично не обсуждалась. Однако очевидно, что включенные в сельское хозяйство практики и эксперты прекрасно понимали важность процесса легализации и пытались заложить соответствующие стимулы в канву нацпроекта.

1. Стержнем ПНП «Развитие АПК» является субсидированное кредитование, в том числе малых форм хозяйствования. Размер кредита зависит от документально подтвержденных показателей прежней бизнес-деятельности. Излишне напоминать, что и имущество, и показатели деловой активности должны быть документально подтверждены.

«Многие фермеры не показывают свою реальную прибыль, но, приходя в банк, они об это и спотыкаются. Оценивается примерно так: в размере годового дохода фермер может получить кредит. Это действительно хороший стимул для легализации.

— *Получается, что за дешевые кредитные деньги фермер расплачивается налогами. Дешевый ли тогда для него кредит?*

— Это вопрос выбора стратегии: кредиты, развитие, ну и налоги, или утаивание и отлучение от нормальных источников развития».

«Урожайность проверить невозможно. У него вырастет 20 центнеров с гектара, а он скажет, что 12. Совсем крайний случай сказать, что все градом побило. Причем не первый год. Вчистую. И ничто, кроме внутренних мотивов, не принудит его сказать правду».

2. Размер кредита зависит от организационно-правового статуса заемщика. При любом обороте и залоговой базе ЛПХ может получить в течение 2006–2007 гг. не более 300 тыс. рублей субсидированного кредита, КФХ — не более 3 млн, кооператив ограничен 10 млн. Эта простенькая шкала содержит в себе пружину легализации<sup>44</sup>.

Рассмотрим на примере ЛПХ. Для сельхозтоваропроизводителей с 2003 г. введен единый налог, определяемый по площади угодий. Но ЛПХ этот налог не платят, поскольку формально относятся к «некоммерческой деятельности». При этом рыночный характер ЛПХ очевиден. В 2004 г. в них производилось 91,8% картофеля, 80,2% овощей, 57% шерсти, 26,7% яиц, 52,5% молока, 53,1% мяса скота и птицы<sup>45</sup>. На фоне сокращения сельскохозяйственных угодий в распоряжении крупных сельхозорганизаций (с 202,4 млн га в 1990 г. до 134,8 млн га в 2004 г.) земельные площади в распоряжении ЛПХ существенно выросли (с 2,9 млн га в 1990 г. до 6,5 млн га в 2004 г.)<sup>46</sup>. Масштабы хозяйствования некоторых ЛПХ таковы, что они инициируют организацию сбытовых кооперативов, поскольку держат десятки голов скота.

«Луховицкие огурцы» — бывший развалившийся колхоз в Подмосковье. Сейчас каждый взял в той пойме участок и выращивает урожай для рынка. Получают приличные деньги, при этом не платят налогов на правах ЛПХ. Во дворах по 3–4 машины. Рядом фермеры, которые платят налоги и слышат от администрации про социальную ответственность бизнеса. С 2003 г. идет постоянное обсуждение этой проблемы. Было даже от Ставропольского края предложение в аграрный комитет ГД внести ограничения на ЛПХ. Г.В. Кулик тогда объяснил, что это вызовет только коррупцию».

«Но если мы сейчас хоть намекнем, что возвращаются хрущевские времена, когда облагались налогом фруктовые деревья, все пойдет под топор».

<sup>44</sup> Субсидии для сельхозтоваропроизводителей были и до нацпроекта, но увеличился их размер, открыты новые направления и отдельно выделены малые формы хозяйствования.

<sup>45</sup> Российский статистический ежегодник — 2005. С. 444.

<sup>46</sup> Там же.

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. С другой стороны, это дешевый кредит до 3 млн рублей. Время покажет, что перевесит<sup>47</sup>.

3. Необходимость залогового обеспечения кредита. Проблемой многих стало не отсутствие имущества, пригодного к роли залога, а отсутствие легально оформленных прав на него. Если дом существует физически, но не оформлен юридически, то его не примут в качестве залога при формальном кредитовании. Платя налоги с одной птицефермы, нельзя было в качестве залога предъявить вторую и третью<sup>48</sup>.

Потребность в залоге тесно связана с проблемой неоформленных прав на землю. В стране 92% сельскохозяйственных земель находится в частном владении, но из них только треть оформлена юридически должным образом<sup>49</sup>. Людей можно понять: во многих областях процедура оформления земель сельскохозяйственного назначения в частную собственность занимает по полгода и более.

4. Появился легальный механизм вытеснения перекупщиков. На их роль планировались снабженческо-сбытовые и перерабатывающие кооперативы. Идея состояла не только в том, что 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. Крытому рынку не выгодно держать точку под фермера, график приезда которого неопределен. Рынки предпочитают иметь дело не с отдельными крестьянами, а с кооперативами. Однако у кооперативов пока не все гладко. Вот показательный случай из Саратовской области:

---

<sup>47</sup> Заметим, что экономический стимул к легализации пытались создать и раньше. В начале 1990-х гг. 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.

<sup>48</sup> Например, только в Немецком национальном районе Алтайского края по официальным данным в ЛПХ содержится 17 тыс. свиней, а по неофициальным — около 40 тыс. (<http://www.2tw.ru/news/russ/Altaiskie-s18/>).

<sup>49</sup> Интервью *А.В. Гордеева* РИА-Новости (<http://www.rian.ru/interview/20070424/64301500.html>).

«Сбытовой кооператив купил машину и на ней возил мясо в московский ресторан. Однажды с ним не расплатились, сказав, что деньги будут через пару дней. А через пару дней в ресторане сменился хозяин. Кончилось тем, что кооператив продал машину, чтобы расплатиться с крестьянами за мясо. На этом кооперация в этом селе закончилась».

В целом, легализующий потенциал ПНП «Развитие АПК» следует признать довольно скромным. С одной стороны, наряду с легализацией, нацпроект породил спектр неформальных, в том числе теневых практик. С другой стороны, которую надо признать доминирующей, нацпроект оказался бессилем бороться с «тенью» в сельском хозяйстве, поскольку не имел механизма воздействия на порождающие ее причины. Ставка на банковское кредитование отсекала от участия в нацпроекте тех сельхозпроизводителей, которые, пользуясь принятым в этой сфере понятием, «сидели на картотеке»<sup>50</sup>. Имея задолженности, такие хозяйства продолжали решать свои проблемы старым способом: кредитоваться под будущий урожай. Напомним, что в России более трети сельскохозяйственных организаций убыточны. Долги большинства предприятий заведомо лишают их возможности получения кредита в банке.

«В сельском хозяйстве работают масштабные теневые схемы зарабатывания колоссальных денег на ограблении села. Сначала КФХ и коллективные хозяйства загоняют в финансовую яму, в результате к весне у них денег на организацию полевых работ нет. Появляются добрые дяди, которые предлагают ГСМ или технику в обмен на зерно по определенной цене. Осенью почти весь урожай по фиксированной цене (это цена зерна 3-го класса, т. е. худшего) уходит этому доброму дяде, который отвозит его на свой элеватор. Все мелкие и средние элеваторы давно обанкротили и скупили за бесценок. Подбираются к крупным. У нас в России половину элеваторов обанкротили. Дальше формируют крупную партию и продают в другой регион или на промышленное предприятие. Крупные игроки могут и за границу продавать. Весной история повторяется, потому что у фермера при такой системе прибыли не осталось. Фактически это натуральный обмен горючего или техники на зерно, при котором фиксируется грабительское соотношение этих товаров. Вырваться из этого замкнутого круга очень трудно».

---

<sup>50</sup> Как объяснил респондент, понятие «сидеть на картотеке» возникло следующим образом. В банке карточки предприятий хранятся в специальных ящиках. Как только обнаружится задолженность, вводится очередность платежей, а для ее обеспечения карточку вынимают и кладут в специальный ящик, что означает строгий контроль за первоочередностью платежей до погашения задолженности. Попасть в «картотеку № 2» и означает «сидеть на картотеке».

«Договора об обмене ГСМ на зерно навязываются административно. Структуры, которые торгуют горючим, как правило, не являются абсолютно рыночными. Они прикармливаются на уровне своих губерний. Приходит указание, что покупать ГСМ надо у такой-то фирмы».

«Продовольственные корпорации создавались на федеральном и региональном уровне. Туда закачиваются бюджетные деньги, на которые якобы покупается дешевле горючее. Дешевле, потому что, дескать, в больших объемах, с учетом лоббизма администрации и т. д. На самом деле на рынке всегда можно было найти дешевле. Потом в качестве платы подчистую забиралось зерно. Весной все повторялось».

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 участники сельхозпроизводства восприняли как знаковое событие, как шанс на смену приоритетов и усиление внимания к проблемам в этой сфере. Система соответствующих мер — за рамками нашей работы, но упомянем, что впервые под предстоящую посевную из федерального бюджета было выделено 7,1 млрд рублей на закупку горюче-смазочных материалов<sup>51</sup>. Аграрный бюджет России на 2007 г. увеличен сразу на 40%<sup>52</sup>.

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

«Очень важно, что министр сельского хозяйства говорит о важности малого агробизнеса и за ним все повторяют».

### **Вместо заключения. Административный ресурс реализации ПНП «Развитие АПК»**

ПНП «Развитие АПК» показателен с точки зрения позиции и роли власти, административного ресурса в решении экономических проблем. Не будет преувеличением сказать, что проект реализуется благодаря значительным административным усилиям.

<sup>51</sup> Агрорынок. 2007. № 3. С. 11.

<sup>52</sup> Оболенцев И. Сельское хозяйство России должно стать постоянным приоритетом государственной политики // Промышленник России. 2007. № 1. С. 10.

Речь идет об использовании административного ресурса для принуждения к кредитованию, созданию фиктивных кооперативов. Целевые показатели нацпроекта фактически разверстаны по регионам. Между Минсельхозом и каждым субъектом федерации подписано соглашение о реализации нацпроекта, где они берут на себя конкретные обязательства. Выполнение (и перевыполнение) этих обязательств становится способом выделиться, ускорить карьерный рост, что подстегивает соревнование регионов по объему освоенных кредитов. Соревнование 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<sup>53</sup>.

«До того доходит, что если хозяйство крепкое, то его подталкивают к кредиту ради роста показателей, предлагая обеспечение залога из районного фонда. Бывало, что против воли людей. “Ты можешь получить кредит, вот иди и получай, не порть показатели”».

«Когда кредитование идет туго и народ боится с этим связываться, то используется административный ресурс. На селе действуют через учителей. Директоров школ собирают наверху и говорят, что они обязаны сориентировать своих учителей, чтобы те взяли кредит на развитие ЛПХ. Потом их используют как идеологический таран: вот сельская интеллигенция поняла свою выгоду, давайте и вы тоже кредитуйтесь. Вообще учителя всегда на селе были проводниками реформ».

Организация кооперативов оказалась единственным направлением нацпроекта, планы по которому, сверстаные по договорам Минсельхоза с субъектами федерации, значительно превысили первоначальный замысел министерства и правительства. То есть территории подписались на большее число создаваемых кооперативов, чем от них ожидали (3,6 тыс. вместо 2,5)<sup>54</sup>. Помимо понимания перспектив кооперации за этим стоит и более простое объяснение: регионы отчитывались по числу созданных кооперативов без учета результатов их деятельности, что облегчало соревнование в этой области. Многие кооперативы создавались «для плана», под нажимом районной администрации. Им были спущены типовые уставы, типовые протоколы. Известны случаи, когда один и тот же человек

<sup>53</sup> Лидерами оказались власти Чувашии, Мордовии и Калмыкии. В числе отстающих — Брянская, Владимирская, Смоленская, Тверская и др. области.

<sup>54</sup> Только в 2006 г. было создано около 2 тыс. кооперативов. Ностальгически звучат комментарии: «...что в полтора раза больше проектного задания» [Агрорынок. 2007. № 3. С. 5].

является руководителем двух, трех, четырех кооперативов. Существующие лишь на бумаге снабженческо-сбытовые, заготовительные или перерабатывающие кооперативы, во-первых, оттягивают на себя определенные средства (обучение кооператоров, рассылка методических материалов), во-вторых, являются удобным каналом получения субсидированных кредитов, ссужаемых другим агентам, в том числе кредитным кооперативам (не имеющим права на субсидии). Фиктивные кооперативы являются механизмом приобщения к субсидированным кредитам далеких от сельского хозяйства структур.

«Идет соревнование регионов по созданию кооперативов. В результате кооперативы создаются и не знают, чем им заниматься. “Россельхозбанк” проводит учебу для кооператоров. После трехдневного семинара они спрашивают, чем им теперь заниматься. Мы говорим, что занимайтесь тем, ради чего объединялись. Нет — говорят они. Не мы объединились, а нас объединили».

«Не успели чернила высохнуть, как районная администрация уже отчиталась, что кооперативы созданы. А с мест звонят и жалуются: создали сбытовой кооператив, а сбывать нечего. Поскольку это сильно что-то напоминает, то на всякий случай решают работать по-старому».

Косвенным доказательством фиктивности части кооперативов является тот факт, что процесс их массовой регистрации практически не сопровождался обращением на горячую линию нацпроекта: вопросом создания кооперативов интересовались лишь 3% звонивших. Сверстанный по региональным отчетам план обучения кооператоров оказался невыполним: «бумажные» кооператоры на учебу не рвались.

Но ПНП «Развитие АПК» — это не только продукт административных усилий, но и основа изменения отношений власти и бизнеса в АПК. *У территориальных органов управления АПК появились дополнительные рычаги влияния на аграриев.* Это касается как низового уровня сельской администрации, так и регионального уровня. Казалось бы, при кредитовании ЛПХ и фермеров роль сельской администрации чисто техническая. Например, они дают выписку из похозяйственной книги о состоянии хозяйства для предъявления в банк. Руководители коллективных хозяйств дают «добро» на выделение пая. Но реально от их отношения зависит немало. Ведь пай — это еще не выделенная земля. Это некая доля в общей собственности, не более того. У большинства она не оформлена. Скажем, в низинке окажется выделенная земля или на пригорке. А это могут быть разные суммы залога. Немаловажна и оперативность выдачи справок, выделения пая. Проволочка, учитывая сезонность сельхозработ, может обесценить кредит.

Именно поэтому некоторые руководители хозяйств, пытаясь тянуть время, соглашаются на выделение пая только в судебном порядке.

Но гораздо более заметен рост влияния аппарата на судьбу крупных кредитов. Региональная власть «отсматривает» списки желающих получить долгосрочные кредиты. Вне санкции региональных властей получить кредит на строительство, реконструкцию и модернизацию животноводческого комплекса невозможно. При этом у властей есть вполне законное основание отказать соискателю «дешевого» кредита — лимиты на субсидирование процентной ставки.

Ситуация напоминает конец 1990-х гг., когда во времена фонда льготного кредитования надо было попасть в список, который отправляли вверх чиновники. Там были свои таксы, своя роль связей и родства. Теперь роль чиновников возвращается: во многих регионах заявок в несколько раз больше, чем лимитных средств. И теперь чиновник решает, включить объект в список мероприятий по нацпроекту или нет. Дальше идет неформальная защита «своих» списков в Москве, поскольку четкого алгоритма разделения федеральных денег между регионами нет. Происходит мягкое согласование, на деле означающее учет политических, неформальных рейтингов регионов.

Роль нацпроекта в судьбе региональных властей велика и в другом измерении. Речь идет об использовании финансовых и медийных возможностей проекта для роста политических капиталов губернаторов.

«Вся Пенза увешана плакатами, посвященными Национальному проекту по селу, на которых местный губернатор В.Бочкарев и В.Путин проникновенно смотрят в глаза друг другу, а вокруг них картинки из счастливой сельской жизни. Пензенские чиновники рассказывали, что хитрый Бочкарев переиначивает федеральные деньги и выдает федеральные проекты за собственные инициативы. Едешь по селу, строятся жилье, — это губернаторская программа Василия Бочкарева. А деньги-то откуда? Из бюджета губернии? из его кармана? А деньги из федерального центра, которые на каком-то этапе просто переименовываються в губернаторские программы. Там очень трудно разобраться, что относится к нацпроекту. Ключевое слово «проект». Они освивают федеральные деньги, но при этом выдают это за собственное творчество».

Усиление власти в решении судьбы крупными хозяйствующими агентами 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 взаимовлияния<sup>55</sup>. ПНП «Развитие АПК» претендует на иллюстрацию сильнейшего патронажа власти по возвращению рыночных форм поведения на селе. Время покажет, удастся ли государству повлиять на процессы в аграрной сфере.

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.

*Препринт WP4/2007/02*

*Серия WP4*

*Социология рынков*

С.Ю. Барсукова

**Неформальные способы реализации  
формальных намерений,  
Или как реализуется Приоритетный  
национальный проект «Развитие АПК»**

Зав. редакцией оперативного выпуска *А.В. Заиченко*

Выпускающий редактор *А.В. Заиченко*

Технический редактор *О.А. Быстрова*

ЛР № 020832 от 15 октября 1993 г.

Формат 60×84<sup>1/16</sup>. Бумага офсетная. Печать трафаретная.

Тираж 150 экз. Уч.-изд. л. 3,8. Усл. печ. л. 3,25

Заказ № . Изд. № 679

ГУ ВШЭ. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3

Типография ГУ ВШЭ. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3

<sup>55</sup> 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*].

Для заметок

---

---