

ЛИЧНЫЕ ПОДСОБНЫЕ ХОЗЯЙСТВА СЕЛЬСКИХ ЖИТЕЛЕЙ КРАСНОДАРСКОГО КРАЯ: ТЕХНОЛОГИЯ РАЗВИТИЯ РЕЗЕРВНОГО РЫНКА ТРУДА НА СЕЛЕ

.....

М.М. Кириченко*

1. Динамика постперестроечного развития ЛПХ в Краснодарском крае

По данным официальной статистики, личные подсобные хозяйства (ЛПХ) сельского населения России за первую половину 1990-х гг. превратились в могучую производительную силу. Если в 1990 г. в ЛПХ была произведена четвертая часть всей сельскохозяйственной продукции страны (в фактически действовавших ценах), то в 1996 г. — уже больше половины (52 %), причем всего 2 % произведенной сельхозпродукции пришлось на долю фермерских, а остальная часть — на долю коллективных хозяйств [14, с. 550; 15, с. 3].

В Краснодарском крае тенденция была в целом аналогична общероссийской. Удельный вес поголовья коров, свиней и птицы вырос за 1990–2003 гг. в 1,5–2,3 раза, овец и коз — в 5,5 раза; в 2003 г. более половины всего поголовья домашней птицы и около четверти коров и свиней приходилось на ЛПХ (табл. 1). За этот же период примерно в 1,5 раза увеличилась и доля ЛПХ в общекраевом объеме обрабатываемых земель (табл. 2).

Данные табл. 1 и 2 свидетельствуют не только об интенсивном или экстенсивном расширении ЛПХ, но и о снижении объемов производства и экономической эффективности коллективных хозяйств. Если в 1991 г. сельскохозяйственные предприятия России закончили с уровнем рентабельности в 43%, то уже в 1995 г. рентабельность стала отрицательной (– 2%), а к 1996 г. упала до рекордного уровня — минус 20,5% [6, с. 43]. В Краснодарском крае в силу особенностей региональной аграрной политики, благоприятных природно-климатических условий и относительной технологической и трудоворесурсной обеспеченности этот обвал происходил с некоторым замедлением, но тоже был достаточно ощутимым. Ситуация изменилась только после 1998 г., когда

* Кириченко Михаил Михайлович, канд. социол. наук, старший научный сотрудник Института социально-политических исследований РАН. E-mail: kir1960@mail.ru.

Таблица 1
Доля поголовья в ЛПХ в общем поголовье некоторых видов скота и птицы
Краснодарского края, %*

Показатель	Год					
	1990	1996	1997	2001	2002	2003
Коровы	11,9	23,9	25,0	27,9	29,1	27,9
Свиньи	13,0	21,9	24,8	22,8	22,3	23,7
Овцы и козы	9,8	24,9	30,9	51,3	57,5	54,4
Птица	34,5	47,6	58,8	51,1	55,3	52,9

Таблица 2
Доля посевных площадей ЛПХ в общей посевной площади
Краснодарского края, %**

Показатель	Год							
	1980	1990	1995	1997	1999	2000	2001	2003
Площади	3,2	3,3	5,2	5,4	5,3	5,2	5,2	4,9

Таблица 3
Уровень рентабельности крупных и средних сельхозпредприятий
Краснодарского края, % от всей финансово-хозяйственной
деятельности [1, с. 21]

Показатель	Год					
	1993	1995	1996	1997	1998	1999
Рентабельность	88,5	30,5	-1,0	-11,0	-16,6	30,5

следствием произошедшего обвала рубля по отношению к доллару стали снижение объемов импорта продовольствия и рост рентабельности в АПК.

В условиях общего падения жизненного уровня для сельского населения «парцеллярное хозяйство» стало единственной возможностью поддержания семейного дохода на приемлемом уровне, минимизации тех потерь, которые

* Рассчитано по [1, с. 73; 8, с. 77; 11, с. 11; 16, с. 50].

** См. [1, с. 47; 8, с. 70; 13, с. 5]. Правда, официальная статистика посевных площадей ЛПХ нуждается в корректировке в сторону увеличения. Проведенные нами в 1996–1998 гг. экспертные интервью свидетельствовали, что во многих хозяйствах края – в первую очередь экономически депрессивных – была распространена практика краткосрочной (на 1–2 года) раздачи земли, которую хозяйство было не в силах обрабатывать. В первую очередь всем желающим выделялись участки на полях, прилегающих к населенным пунктам, земля предоставлялась в неограниченном количестве. Статистикой такие формы «квазиаренды» не учитывались, тем более что зачастую данные решения принимались не на уровне хозяйства, а бригады, отделения хозяйства и все взаимоотношения «арендодателя» и краткосрочных пользователей осуществлялись в устной форме. Необходимо заметить, что формальное и реальное пользование также не совпадали из-за широко распространенной практики аренды участков или пользования чужими участками на безвозмездной основе. Нередко в «оперативном пользовании» одного производителя (человека, семьи) находилось 5–6 участков их родственников, знакомых, соседей.

несли семейные бюджеты работников АПК в условиях невыплат и/или резкого снижения уровня зарплат в коллективных хозяйствах. Сельские жители вынуждены были резко наращивать объёмы производства в своих домашних хозяйствах, чтобы минимизировать разрыв между потребительским минимумом и изменившимся уровнем доходов. Для многих семей ЛПХ из формы вторичной трудовой занятости превратилось в главный источник дохода и основное место приложения трудовых усилий.

Типичную ситуацию описывает респондент, живущий в Северском районе:

Р.: В колхозе за последних четыре года – с 1996 по 2000 г. – я одиннадцать тысяч заработал. Восемь тысяч так в колхозе ещё и лежит, никто мне их не отдал.

Интервьюер: *Ну а они признают хоть, что должны, или нет?*

Р.: Конечно. Так они и лежат, эти деньги, но ты не пойдёшь, ничего не выпишешь и не возьмёшь их.

И.: *А почему? Нет денег?*

Р.: Нет денег. Очень много средств требуется и на горючку, и на это... Кто работает, люди, им там потихоньку выплачивают, а если ты не работаешь в колхозе – жди, когда колхоз разбогатеет.

И.: *А много таких людей, кому колхоз должен?*

Р.: Ой, очень много. Понимаешь как, это тоже зависит от людей. Ходи вот так я каждый день, надоедай, клянчи, проси – отдадут тебе: «Знаешь, на, иди, только не гавкай. Надоел ты». Я просто не такой человек. У меня что – восемь тысяч я за месяц зарабатываю сейчас. Ну, лежат и лежат. Я из тех денег [коллективному хозяйству] за воду плачу. Они вычитают из тех денег.

В отраслевом перечне размеров заработной платы в Краснодарском крае сельское хозяйство устойчиво занимает одну из последних строк (табл. 4).

Таблица 4

Заработная плата работников АПК, %*

Показатель	Год							
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2004, 1-й квартал
Доля от среднемесячной заработной платы по всем отраслям экономики	68,3	66,3	63,2	60,3	66,9	65,5	66,5	58,0

Даже мизерный уровень заработной платы не гарантировал вероятности её получения. На 1 марта 2004 г. в Краснодарском крае 631 организация имела задолженность перед работниками по невыплаченной зарплате на общую сумму в 911,4 млн р. [17, с. 135]. Из общего количества предприятий-должников более половины составляли сельхозпредприятия (357 коллективных хозяйств), не выплатившие своим работникам 634,2 млн р. Таким образом, почти 70 % общекраевой задолженности приходится на отрасль, в которой сконцентрировано 23 %

* Рассчитано по: [7, с. 52, 55; 8, с. 30; 17].

трудовых ресурсов края, иными словами, невыплата заработной платы носит точечный, концентрированный характер: явление, которое для других отраслей экономики Краснодарского края является эпизодическим, для сельского жителя давно приняло хронический характер. При этом сумма задолженности распределяется неравномерно по территориям: к концу периода упадка сельскохозяйственного производства (1999 г.) наблюдалась отчетливая тенденция роста количества депрессивных хозяйств в северной и северо-восточной зонах края [1, с. 229]. Следует отметить, что задолженность имеет место на фоне устойчивого на протяжении нескольких лет подъёма в АПК Краснодарского края, который стал возможен по ряду причин: макроэкономических (дефолт 1998 г., повысивший конкурентоспособность отечественного сельхозпроизводителя; ряд пошлинных ограничений на импорт сельхозпродукции), природных (исключительно благоприятные погодные условия 2000 и 2001 гг.), особенностей региональной хозяйственной политики (комплекс и административных, и экономических мер по стимулированию агроэкономики).

Отсутствие средств на зарплату в какой-то мере хозяйства компенсировали натуроплатой. Частичное, а иногда и полное замещение денежных выплат выдачей сельхозпродукции приняло к середине 1990-х гг. массовый характер*. Но в подавляющем большинстве случаев эта компенсация носила частичный характер и только лишь приближала к прожиточному минимуму те ограниченные денежные суммы, которые хозяйство имело возможность выплачивать своим работникам. В крае были хозяйства, которые могли выделять своим работникам зерно тоннами, сахар и подсолнечное масло – центнерами; часть этой продукции реализовывалась на рынке, а часть – шла на откорм скота, впоследствии реализуемого, и при таких объёмах работники достигали нормального уровня семейного дохода. Но такие примеры были единичны. Описание, данное одним из респондентов, представляет картину типичного функционирования системы натуроплаты:

И.: Помнишь, ты рассказывал, что вам в колхозе давали зарплату продуктами?

Р.: В перестроечные годы так оно и было. Зерно ты получил, пойдёшь, выпишешь этого зерна сколько-то килограммов, на базар поехал – вот, какие-то деньги есть, продал это зерно всё. Можно сказать, с 1995 по 2000 г. [это происходило]. Платить перестали, по-моему, где-то с 1993 г.

И.: А люди не возмущались? Или зерна достаточно давали?

Р.: Ну, как «достаточно»? Ну, что такое «достаточно»? Я, вот... как главный специалист зерна хорошо получал. А вот у меня рабочие получали очень мало – ну, полтонны.

* Замена денежных выплат натуроплатой определялась не только тяжелым экономическим положением хозяйства. На эту форму «внутрихозяйственного бартера» переходили и те предприятия, которые вполне могли бы повысить уровень зарплаты. Экспертные интервью 1997–1998 г. (наиболее тяжелого для АПК края периода) свидетельствовали, что таким путем руководство хозяйств увеличивало объём оборотных средств.

И.: *Это в месяц?*

Р.: *За год! Типа натуроплаты. Ну, зарплата по бумажке шла. Ну, пошёл человек, выписал, там, мяса, молока, такого, что в колхозе есть...*

И.: *Так выписывали раз в год всего?*

Р.: *Да нет. Ты мог идти выписывать... Очень многие выбрали свою зарплату заранее. «У меня уже зарплат нету», – жалуется работница в бухгалтерии, она уже в долг навывисывалась. Мне её выгонять надо с работы, а у неё долги висят по кассе. Идёшь, говоришь: «Так, больше ничего не выдавайте этому человеку. У неё зарплат нет. Вот ей ещё месяц, что заработает – на долги».*

Депрессивное состояние крупных коллективных хозяйств в 1990-х гг. следует признать основным фактором, стимулирующим рост ЛПХ. Его воздействие стало гораздо более значимым, чем все формы «прямого действия» – хорошо описанные модели взаимодействия коллективного хозяйства и ЛПХ (продажа кормов и скота по внутренним ценам, помощь техникой, ветобслуживанием и т.д.). Экономический крах коллективного хозяйства (являющегося зачастую единственным работодателем для данной территории) подталкивал сельских жителей к новым моделям экономического действия. Жители тех поселений, для которых была недоступна маятниковая трудовая миграция, оказались вынуждены искать новые сферы приложения трудовых усилий. По данным краевого статуправления, исследовавшего в 2003 г. проблему занятости, среди сельских жителей охват занятостью в неформальном секторе экономики составил 18,8% общей численности занятого сельского населения. При этом примерно для 90% занятых в неформальной экономике данный вид занятости служил главным источником дохода [16, с. 94]. Естественно, что основной сферой неформальной занятости, получения дохода в прямой (денежной) и косвенной форме (получение дополнительной продукции для минимизации расходов на питание и бартерного обмена) явилось расширение личных подсобных хозяйств.

Этот процесс был очень вариативен, в зависимости от территории, близости к рынкам сбыта и, главное, – общей экономической стратегии семьи. Диапазон изменений ЛПХ по отдельным домовладениям оказался весьма высок – от незначительного, позволяющего только лишь обеспечивать семью из 3–4 человек основными продуктами питания, до размеров мини-ферм. Однако эти мини-фермы* чаще всего возникали в форме объединения нескольких разбросанных участков.

* К мини-фермам мы относим хозяйства, являющиеся основным или единственным источником дохода для средней по численности семьи. В данном случае показатели объективного порядка (размер участка, количество голов скота), каковыми обычно пользуются для классификации хозяйств, «не работают» как типобразующий критерий – хотя бы в силу того, что между ними и показателями экономической эффективности (% рентабельности, сумма дохода) нет прямой линейной зависимости. Три-четыре свиньи, мясо которых перерабатывается в деликатесную продукцию, дадут больший доход, нежели стадо в 7–8 голов, реализованных в живом

И.: Ну, хорошо. Ты говорил, что занимался своим хозяйством...

Р.: Было выгодно.

И.: Ты оценить как-то можешь это финансово?

Р.: Финансово? Ну, торговля, она всегда выгодна. Во-вторых, продукция, здесь она копейки стоила, бесценно, а возили мы в основном на побережье, в Геленджик. Там цена была в несколько раз выше, чем в Краснодаре. Конечно, свободные деньги были.

И.: И только своим огородом вот этим занимался?

Р.: Да.

И.: Или ещё были какие-то участки?

Р.: Ну, участков у меня и сейчас очень много.

И.: Да?

Р.: Конечно... Участков было много.

И.: А площадь какая в то время была?

Р.: Площадь? Ну, как её оценить, эту площадь? Здесь десять соток, у матери пятнадцать соток, на Бригаде десять соток, там было соток тридцать-сорок, на том огороде, за А. тридцать соток...

И.: А ты не считал, сколько всего у тебя земли?

Р.: Да оно... Его посчитать-то нетрудно: десять, пятнадцать, двадцать пять, тридцать... пятьдесят пять, да там тридцать... шестьдесят пять оно набегаёт*.

И.: А выращивал в основном что на продажу?

Р.: Помидоры, картошка – я этим занимался в основном. Помидоры, картошка – овощи... Морковка, капуста...

2. «Три кита» эффективности ЛПХ

Как уже говорилось, рост показателей производственной деятельности ЛПХ не мог происходить только за счет интенсификации личного труда. Ему способствовали, по меньшей мере, ещё два обстоятельства.

Во-первых, членство в коллективных хозяйствах позволяет использовать (бесплатно или на льготных условиях) ресурсы последних, чей «вклад» в объёмы производства ЛПХ весьма трудно выразить в цифрах, но то, что он весьма велик, — несомненно. Крупные коллективные хозяйства оказывали и продолжают оказывать своим работникам (зачастую и работникам социальной сферы, работающим на их территориях) разнообразную помощь – в приобретении молодняка, вспашке земли, продаже комбикормов... Довольно часто эта по-

весе перекупили; суммарный доход от зеленой продукции с 20 соток будет в несколько раз выше, чем с аналогичного участка, засаженного картофелем, и т.п. Таким образом, на отнесенность к мини-фермерству влияют не количественные параметры участка, а в первую очередь характер технологической цепочки в производстве сельхозпродукции и вид её реализации.

* Примечательно, что «чересполосица» участков и временный характер их использования не позволяют респонденту даже правильно подсчитать их объём – общая сумма им перечисленно-го на 20 соток больше, нежели названный итог.

мощь далека от понятий альтруизма и «общинной солидарности», поскольку приобретает характер уменьшения налогооблагаемой базы (сельхозпредприятие экономит на соцналоге, выплачивая зарплату работникам на минимальном уровне и компенсируя её недостаточность натуроплатой – для прямой реализации на рынке или для откорма скота на подворьях).

Эти формы интеграции хорошо описаны в специальной литературе, но кроме них существует еще одна форма кооперации ЛПХ со средним коллективным сельхозпроизводителем (в первую очередь фермерскими/крестьянскими хозяйствами), в ходе которой создается технологическая и «антиналоговая» цепочка. Она довольно проста и широко распространена. Суть ее состоит в том, что выращиваемые в рамках фермерского (крестьянского) хозяйства зерновые и кормовые культуры служат основой для откорма скота и птицы на личных подворьях – самого фермера, его родственников, друзей и знакомых. Фаза откорма и дает основную прибыль, не облагаемую к тому же налогом*.

И.: А что выращиваете?

Р.: Сельхозпродукцию, в основном зерно, чтоб дома выкормить хозяйство, продать и получить денежку. Потому что земля – это самая трудная работа. Потому что, сказать, неблагодарная, и налоги, естественно, у государства какие. Под гребёнку гребут всех, кто миллионами ворочает, тот меньше будет [платить налоги], чем кто копейки получает.

И.: Где вы реализуете продукцию?

Р.: В основном домой, для себя.

И.: То есть ещё имеете животных?

Р.: Конечно, это уже как частный сектор идёт, который налогами не облагается. Свины, утки...

И.: Много свиней?

Р.: Нет, сейчас одиннадцать.

И.: На продажу?

Р.: Да, на продажу.

И.: Где продаёте, в Северной?

Р.: Нет, сдаю, сейчас выгодней сдать мясникам этим, кто занимается.

И.: Здесь, в селе?

Р.: Да, перекупищикам фактически.

И.: Налоги большие?

Р.: Где-то пятьдесят восемь процентов надо отдать государству. Если я, например, сорок или пятьдесят тысяч [рублей] заработал на пшенице, на сторону [должен] пятьдесят восемь процентов отдать, что мне остаётся?

* Распространенность этой схемы позволяет достаточно скептически относиться к долевым показателям производства мясной продукции; с учетом этого обстоятельства цифры о наличии скота и птицы на личных подворьях следует корректировать в сторону уменьшения с соответственным увеличением доли фермерского сектора.

И.: Поэтому выгоднее заниматься животноводством и кормить их этой же пшеницей?

Р.: Да, хотя вот эту пшеницу, что, например, я вырастил, я себе завёз полностью – и я за неё тоже плачу, меньше конечно, но налог плачу.

Во-вторых, существующий порядок налогообложения, согласно которому приусадебные хозяйства не облагаются подоходным налогом, резко повышает рентабельность сектора. Владельцы ЛПХ обязаны уплачивать довольно символический земельный налог, который не оказывает существенного влияния на рентабельность этой категории хозяйств. Фактически ЛПХ «ушел» от сверхмощной российской фискальной системы.

На сегодняшний день ясно, что динамика изменений в этом секторе за последние 10–15 лет привела к ряду серьезных изменений, позволяющих говорить о кардинальном изменении социально-экономической роли ЛПХ и возможном переходе в иные организационные формы. Формирование в сельском населении страты, для которой ЛПХ являлся единственным или главным источником дохода, приняло массовый характер. В отдельных зонах высокой земельной ренты-2 (в первую очередь близлежащие к Черноморскому побережью территории) уже сложились высокотоварные ЛПХ, обладающие всеми признаками малого фермерского хозяйства. Зачастую они представляют собой ряд участков, арендуемых одним производителем у нескольких соседей, при этом общий размер земельной площади может достигать 1–2 гектаров. Вероятные институциональные перспективы ЛПХ стали предметом анализа для многих исследователей [3]. Наиболее простым и органичным вариантом явилось бы превращение отдельных (в первую очередь существующих наиболее высокотоварных) ЛПХ в самостоятельные крестьянские хозяйства. По нашим оценкам, в различных зонах края (в зависимости от степени приближенности к рынкам сбыта и, соответственно, уровня рентабельности) эта перспектива может быть реальной для 10–25% существующих хозяйств высокотоварного типа. Однако подобного рода процесс сдерживается рядом обстоятельств.

Основными причинами, тормозящими такой процесс, являются два описанных фактора «привилегированного положения» ЛПХ в системе производства. Такое положение ЛПХ в теневой сфере неофициальной аграрной экономики прекрасно осознается владельцами крупнотоварных ЛПХ. Переход в формальный сектор сразу же повлечет за собой и внимание фискальных органов, и слом уже хорошо действующей и приносящей оптимальный уровень дохода производственно-финансовой схемы. Потери в данном случае могут оказаться значительно существеннее приобретений. На наш взгляд, это обстоятельство станет тормозящим и сдерживающим фактором в предпринимаемых в последнее время попытках институализировать сектор личных подсобных хозяйств и ввести его в сферу реального налогообложения.

3. Перспективы законодательного регулирования ЛПХ

На протяжении многих лет государство не проявляло интереса к этой своеобразной «оффшорной зоне», сложившейся в рамках российского экономического пространства, но по мере дальнейшего наращивания объемов производства, роста экономической значимости ЛПХ ситуация начала меняться. Этот сектор индивидуального производства постепенно начинал представлять всё более явный интерес для контрольно-финансовых органов. Как известно, классик ленинизма В.И. Ульянов был не совсем прав с постулатом о превращении идеи, овладевшей массами, в материальную силу; иногда для приобретения ею статуса материальности идее достаточно войти в оборот довольно узкого круга лиц, принимающих решения. А идея преобразования крупнотоварных ЛПХ в самостоятельные крестьянские (фермерские) хозяйства витала в воздухе давно. Сперва она обозначилась в ходе дискуссии по аграрному вопросу между «либералами» и «консерваторами» [5] в самом начале реформ; в рамках «умеренных» вариантов либерального дискурса ЛПХ рассматривались как своеобразное «протофермерство», как база, на которой может развиваться в ближайшей перспективе средне- и крупнотоварное индивидуально-семейное хозяйство. Эта идея (каковую на тот момент разделял и автор данных строк [4]) с конца 1990-х гг. приняла совсем иной, фискальный оттенок.

Представленная Минсельхозом в 2000 г. концепция «Основные направления агропродовольственной политики правительства на 2001–2010 гг.» содержала в себе красноречивое признание: «Основные источники развития агропродовольственного сектора сегодня лежат в сфере институциональных преобразований агропродовольственных рынков...» [12]. Примечательно, что для этого документа характерно признание первоочередной необходимости не финансовых и технологических, но системных и институциональных изменений в АПК. И одним из таковых раздел 8 «Институциональная политика в АПК» предусматривал ряд изменений в системе взаимоотношений сектора ЛПХ с крупнотоварным производителем и органами государственной власти. В этом отношении, в частности, предлагалось (подраздел 8.5 «Взаимодействие ЛПХ с крупными предприятиями»):

1. Определить юридический статус ЛПХ. Выделить и законодательно закрепить отличия между семейным сельским хозяйством и домашним хозяйством населения. *Если семейное хозяйство обрабатывает более 1 га пашни или имеет 3 и более условных голов скота, то оно может быть признано субъектом производства сельхозпродукции (курсив наш. – М.К.), а в противном случае его следует отнести к домашнему хозяйству.*

2. Рекомендовать крупным предприятиям создавать специализированные подразделения для обслуживания ЛПХ. Плату за услуги можно получать в натуральном виде с учетом аренды земельных долей крупным предприятием у владельцев ЛПХ.

3. Пропагандировать и стимулировать кооперацию ЛПХ по совместной обработке земли (в основном полевых массивов). Механизированную обработку объединенных участков могут выполнять специализированные подразделения сельхозпредприятия.

4. Предоставить возможность местным органам самоуправления самим решать вопрос о максимальном размере участка, передаваемого ЛПХ, в рамках, установленных законом «О личном подсобном хозяйстве», в котором *необходимо четко разграничить ЛПХ и крестьянские (фермерские) хозяйства по размеру и способам землепользования (курсив наш. – М.К.)*.

Основная цель параграфов 1 и 4 представляется очевидной: установить количественные параметры (на региональном уровне), позволяющие отделить потребительские ЛПХ от крупнотоварных с последующим переводом последних в иные институциональные рамки, т. е. придав им ранг предпринимательской деятельности со всеми вытекающими отсюда последствиями фискального характера. Для этого Концепция предлагает новое понятие хозяйствующего субъекта, ранее отсутствовавшее в нормативно-правовой базе: «семейное сельское хозяйство». Примечательно, что критерий отнесения к «субъекту производства сельхозпродукции» установлен на достаточно низком уровне: если пользователей 1 га пашни на Кубани довольно мало, то по критерию наличия 3 и более голов скота в разряд семейного сельского хозяйства в отдельных станицах пришлось бы перевести от четверти до половины проживающих там семей. Еще более жесткими эти рамки стали бы для Нечерноземья и северных территорий России, где бонитет земель ниже, чем на Кубани.

Параграфом 2, очевидно, подразумевается возможность оказания помощи владельцам ЛПХ на основании своеобразного «взаимозачета»; стоимость предоставленных услуг предполагалось вычитать из той арендной платы, которую коллективное хозяйство теоретически должно платить владельцам земельных паев, получивших право собственности на земельный пай в самом начале 1990-х гг. Но таковые представляют собой лишь часть сельского населения, причем стремительно тающую, поскольку теневой оборот земли в виде продажи (в скрытой форме) паевых сертификатов принял массовый характер и паи все больше концентрируются в собственности узкого круга частных лиц. Вероятно, главным мотивом принятия этого положения Концепции являлось стремление разработчиков ввести в оборот хоть какие-то реальные формы арендных отношений между собственником и пользователем. Как известно, владельцы душевых паев, чьи земли находятся в оперативном пользовании коллективных хозяйств, в подавляющем большинстве случаев либо не получают арендной платы, либо она выплачивается на мизерном уровне. Неурегулированность договорных отношений приобрела столь острый характер, что в ноябре 2001 г. органы местного самоуправления Краснодарского края получили от краевых властей рекомендацию обязать находящиеся на их территории коллективные хозяйства оформить договоры долгосрочной аренды на максимально выгодных для собственника земли условиях (до 8% выращенного урожая). «Рекомендательный» характер данной

акции объясняется её правовой двусмысленностью: фактически речь шла о навязывании в административном порядке хозяйствующим субъектам (коллективным хозяйствам) фиксированных условий взаимоотношений с арендодателями (собственниками паёв). Как бы ни были благородны социальные декларации краевых властей о необходимости защиты прав владельцев паёв, с формально-юридической точки зрения исполнительная власть не имела ни малейшего права навязывать условия правоотношений этим субъектам рыночной экономики. На наш взгляд, эта правовая коллизия является одним из наиболее наглядных примеров российских квазирыночных отношений, при которых внедряемые типы взаимоотношений между субъектами рынка наталкиваются на неготовность к ним широких слоев населения, что и провоцирует в итоге использование схем административного воздействия.

Большинство положений Концепции Минсельхоза так и не были реализованы, но это не означает, что они канули в небытие. Пути реализации идей извилисты и зачастую противоречивы. На первый взгляд дальнейшее развитие событий шло в направлении, полностью противоположном предложениям Концепции. Принятый Государственной Думой 21 июня 2003 г. Закон Российской Федерации № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве» [10] окончательно закрепил статус личных подсобных хозяйств населения, зафиксировав административную и налоговую автономность парцеллярного производства. Несмотря на явное наличие «товарной составляющей» в данном секторе, Закон устанавливает, что «реализация гражданами, ведущими личное подсобное хозяйство, сельскохозяйственной продукции, произведенной и переработанной при ведении личного подсобного хозяйства, не является предпринимательской деятельностью» (ст. 2.4). Кроме того, предусмотрено, что «вмешательство органов государственной власти и органов местного самоуправления в деятельность граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, не допускается» (ст.5).

Закон «О личном подсобном хозяйстве» (п. 3.2 и 3.3) предусматривает выделение из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, участков для ведения ЛПХ всем жителям сельской местности, а также жителям городских поселений – при наличии свободных земельных участков. При этом «предельные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность из находящихся в государственной или муниципальной собственности земель для ведения личного подсобного хозяйства, устанавливаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления» (ст. 4.4). Максимальный размер общей площади земельных участков, которые могут находиться одновременно на праве собственности и (или) ином праве у граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, устанавливается законом субъекта Российской Федерации*. При этом предус-

* В Краснодарском крае в качестве максимальной нормы установлен размер участка в 1,5 га – соответствующие изменения в краевой Закон «Об основах регулирования земельных отношений в Краснодарском крае» были внесены через два месяца после принятия Федерального закона.

матривалось, что в случае превышения максимального размера участка, избыточная площадь «должна быть отчуждена гражданами... в течение года со дня возникновения прав на эти земельные участки, либо в этот срок должна быть осуществлена государственная регистрация указанных граждан в качестве индивидуальных предпринимателей или государственная регистрация крестьянского (фермерского) хозяйства» (ст. 4.5). Последнее положение представляет собой смягченный вариант идеи Концепции Минсельхоза о переводе крупнотоварных ЛПХ в статус фермерского хозяйства. Но эту норму следует признать фактически неработающей, поскольку в большинстве ЛПХ подобного рода часть используемых площадей не находится в формальной собственности (пользовании) у ведущего хозяйство лица.

Федеральный закон также делегирует региональным властям право проведения политики поддержки ЛПХ на региональном уровне. «Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в пределах своих полномочий разрабатывают и осуществляют меры по развитию личных подсобных хозяйств и социально-экономическому развитию сельских поселений, в рамках соответствующих программ определяют форму, размеры и порядок поддержки личных подсобных хозяйств и обслуживающих их сельскохозяйственных кооперативов и иных организаций» (ст. 7.4).

В Краснодарском крае это положение было конкретизировано быстро – уже через полгода, на XIX сессии Законодательного Собрания Краснодарского края, состоявшейся 24 марта 2004 г., депутатами был рассмотрен и принят в первом чтении проект краевого Закона «О государственной поддержке личных подсобных хозяйств на территории Краснодарского края». За годы, прошедшие с момента начала экономических реформ, это первый законодательный акт, имеющий целью поддержку личных подсобных хозяйств населения. При этом с самого начала законопроект рассматривался депутатами как документ преимущественно социальной направленности: «Разведение домашнего скота, птицы, садоводство, огородничество являются дополнительными, а в условиях нехватки рабочих мест на селе – альтернативными видами деятельности. ...этот законопроект как раз и направлен на то, чтобы определить порядок и условия оказания помощи гражданам, ведущим личное подсобное хозяйство, повысить их занятость, улучшить материальное положение сельских жителей... он позволит значительно сократить уровень безработицы на территории края...» [2].

Последняя фраза весьма примечательна. Латентная безработица на селе является не только социальной проблемой, но и одним из главных препятствий на пути развития кубанской агроэкономики. И в советский, и постсоветский период крупные коллективные хозяйства как основные работодатели в местах их дислокации были вынуждены проводить социально ориентированную кадровую политику, при которой численность занятых не регулировалась соображениями экономического порядка. Уже самые первые попытки реформирования АПК в «горбачевский» период (коллективный, бригадный подряды)

выявили, по оценкам экспертов, избыточную занятость на уровне 15–30 %. На сегодняшний день активно идущий процесс технологического перевооружения коллективных хозяйств все более сокращает потребность в количестве рабочей силы. Повышение конкурентоспособности АПК является одним из стратегических приоритетов краевой власти. В особой мере значимость этого направления деятельности определяется перспективами предстоящего вступления России в ВТО. Потенциальные последствия этого события для АПК края были уже предметом нескольких слушаний в Законодательном Собрании края. Побочным следствием технологической интенсификации АПК станет неизбежное высвобождение значительных объемов рабочей силы, в первую очередь малоквалифицированной, для которой в условиях сельской местности отсутствует резервный рынок труда. В то же время по плотности населения Краснодарский край занимает третье место среди регионов РФ*. Не исключено, что эти обстоятельства также учитывались при разработке краевого закона, и в числе целей его принятия были не только тактические соображения (снижение текущего уровня безработицы), но и стратегические цели в виде формирования дополнительного сектора занятости на момент вероятного резкого скачка безработицы.

Ряд организационных мер государственной поддержки ЛПХ (ст. 7 законопроекта) аналогичны тем, которые содержались в программных документах последнего десятилетия советского периода; они предусматривают содействие:

– в выделении приусадебных земельных участков для производства сельскохозяйственной продукции, возведения жилого дома, производственных, бытовых и иных построек, земельных участков для сенокосения, пастбищ и других нужд граждан;

– в приобретении кормов, молодняка сельскохозяйственных животных, птиц, средств малой механизации, горюче-смазочных и строительных материалов, комбикормов, семян, средств защиты растений, в оказании зоотехнических, агрономических, ремонтно-технических и информационно-консультационных услуг и др.

Мы сосредоточим свое внимание на предлагаемых институциональных мерах, нацеленных на создание новых типов хозяйственных взаимоотношений и новых акторов экономического пространства:

– содействие созданию гражданами, ведущими личные подсобные хозяйства, сельскохозяйственных производственных кооперативов, а также сельскохозяйственных потребительских кооперативов;

– организация работы по закупке сельскохозяйственной продукции, произведенной в личных подсобных хозяйствах.

* На 1 февраля 2004 г. 5103,0 тыс. чел. с непропорционально высокой, в сравнении со среднероссийским показателем, долей сельского населения – 46,5 % [17, с. 123].

Серьезность этих намерений подтверждает и предусмотренное в Законе (ст. 6) создание специального уполномоченного органа в структуре администрации Краснодарского края, призванного координировать деятельность по направлениям государственной поддержки ЛПХ. Последняя из упомянутых мер представляет собой попытку восстановления ранее существовавшей системы заготкооперации. Советская модель заготкооперации создавалась, как и подавляющее большинство сегментов советской экономики, вне рыночных методами и для решения не рыночной, а чисто социальной задачи – повысить уровень жизни сельского населения через предоставление относительно стабильного источника дополнительного дохода. Система заготовительной кооперации выступала посредником между предприятиями переработки и ЛПХ. Но ее технологическая и экономическая эффективность была невысока, и рыночные реформы практически уничтожили ее. Крупные и средние предприятия отрасли переработки предпочли работать с производителем напрямую, без посредников, закупая сельхозпродукцию (в первую очередь скот) на крестьянских подворьях ближайших к ним территорий. При этом обострился социальный аспект проблемы – жители удаленных поселков и хуторов оказались отрезанными от рынков сбыта. Для жителей отдаленных поселений заготкооперация стала одним из ностальгических воспоминаний о советском периоде истории:

И.: Землѐй, наверно, тяжело очень заниматься...

Р.: Да. Потом рынок сбыта... У нас ведь раньше хоть приёмные пункты были. И лычу принимали, и помидоры принимали там...

И.: Колхоз?

Р.: Ну, как колхоз... Сельпо было. И вот они принимали. Люди, что можно – туда, а сейчас вот я вырастил, а куда везти – не знаю. Везде ж на рынках стоят только перекупщики.

И.: А в Северной разве нет ничего?

Р.: Ну, почему? Вот, в Северскую я и вожу, что ж я далеко [поеду]? Раньше в Яблоновку ездил. Там меня адыги знали хорошо, цыганский рынок.

И.: То есть сдавать теперь некуда?

Р.: Ну, сдавать – это разница [в цене], я и сам их продам. А потом, когда начинает массово идти, это фактически у меня гибнет [урожай] или люди разбирают.

Для активизации заготовительной сети ст. 9 и 10 предусматривают:

— предоставление кредитов из краевого бюджета заготовительным организациям на закупку сельхозпродукции, произведенной в ЛПХ, в том числе и на условиях предоплаты до 12 месяцев (фьючерсный контракт);

— субсидирование части процентов по кредитам, полученным заготовительными организациями в иных кредитных организациях (за счет краевого бюджета гасится 2/3 ставки рефинансирования Центробанка).

Если резюмировать суть этих статей закона, то, на наш взгляд, мы имеем гибридную форму, сочетающую в себе признаки и товарно-рыночного регулирования, и прежней административно-управленческой модели советского периода, точнее, попытку при помощи рыночных механизмов (льготное кредитование за счет краевого бюджета) выстроить совершенно не рыночную, чисто социальную экономическую модель. Речь идет о внедрении в сложившуюся систему рыночных отношений нового, привилегированного «игрока» – заготовителя, чья деятельность будет строиться на условиях льготного кредитования за счет краевого бюджета. Однако довольно сложно представить, что такой «игрок», пусть даже и действующий в льготном экономическом режиме, окажется способен конкурировать с сетью индивидуальных заготовителей и торговых агентов крупных предприятий-переработчиков. Эта, уже давно сложившаяся профессиональная группа лиц, действующих «в тени» или на условиях частного предпринимательства, всегда будет заведомо в более выгодных условиях, поскольку может использовать все конкурентные преимущества своей организационной формы, каковых лишена крупная организационная структура: «теневые» операции, минимальные накладные расходы, оперативность.

Рассчитывать на то, что существующие заготовительные организации или частные лица, занятые этой деятельностью на правах частного предпринимателя, будут привлечены перспективой льготного кредитования, вряд ли возможно. Посреднический рынок между производителем и переработчиком представляет собой сферу теневого, безналогового оборота средств. Вовлечение в государственную систему льготного кредитования оборотных средств может повлечь для организации (частного лица) выявление реального объема его финансовых операций, что при существующем порядке налогообложения будет чревато большими финансовыми потерями, нежели уменьшенная ставка кредитования. В преамбуле краевого Закона среди прочих целей четко обозначена фискальная направленность: «Настоящий Закон устанавливает меры государственной поддержки развития личных подсобных хозяйств на территории Краснодарского края, порядок и условия ее оказания гражданам, ведущим личные подсобные хозяйства, в целях повышения занятости и улучшения материального положения жителей сельской местности, содействия стабилизации продовольственного рынка на территории края, *дополнительного получения бюджетами всех уровней налоговых доходов от реализации сельскохозяйственной продукции, закупленной у граждан, ведущих личные подсобные хозяйства (курсив наш. – М.К.)*. В свете сказанного для уже действующих на этом рынке организаций и частных лиц предусматриваемая Законом помощь вряд ли послужит серьезным стимулом для вывода из «тени» посреднических заготовительных операций. Кроме того, специфика заготовительной деятельности состоит в большой скорости оборота средств, и это еще одна причина, снижающая потенциальную притягательность предусмотренной в краевом Законе финансовой схемы.

Стимулирование посредническо-заготовительной деятельности не является единственной из предусматриваемых краевым Законом мер по интеграции ЛПХ в официальную экономику. Так, ст. 11 и 12 предусматривают создание системы поддержки ЛПХ через канал местных бюджетов, заключающийся в том, что краевой бюджет «осуществляет субвенции муниципальным образованиям Краснодарского края для осуществления ими субсидирования части процентов по кредитам, полученным гражданами, ведущими личные подсобные хозяйства, в кредитных организациях в целях приобретения сельскохозяйственных животных, сельскохозяйственной техники и средств малой механизации». Очевидно, что эта протекционистская мера направлена именно на взаимодействие со средне- и крупнотоварными ЛПХ. Однако ряд обстоятельств вызывает сомнения в потенциальной действенности предлагаемой Законом схемы. Во-первых, банковское кредитование как элемент производственной деятельности в сельской местности имеет малое распространение; сама процедура оформления банковского кредита (и дальнейшая компенсация процентов) потребует от заемщика нескольких поездок в райцентр за оформлением и получением кредита, а затем – для возмещения процентной ставки в районной администрации. Это обстоятельство довольно значимо, если учесть тенденцию распределения крупных ЛПХ по периферии административно-территориальных образований (районов), в зонах, где низкая плотность населения и ряд других факторов благоприятствуют формированию хозяйств типа мини-ферм. Кроме того, законом предусматривается возмещение только части процентной ставки, что не может выглядеть решающим фактором для того, чтобы подтолкнуть малого товаропроизводителя к сложной и требующей временных затрат процедуре. Предусмотренная в Законе схема кредитования заведомо будет привлекательна только для определенного круга акторов: хозяев крупнотоварных ЛПХ, находящихся в непосредственной близости от райцентра. И самое главное, что внушает сомнение в этой схеме, – подключение совершенно незаинтересованного в процедуре финансового оператора в лице муниципального образования. Предварительно можно сказать лишь одно: чтобы предусматриваемая краевым Законом схема льготного кредитования ЛПХ заработала в широких масштабах, необходимо кардинальное изменение (в сторону упрощения) самой схемы кредитования, что не может быть определено только лишь краевым законодательством, поскольку этот процесс определяется нормативными документами кредитных организаций.

С точки зрения институциональных перспектив ЛПХ представляет значительный интерес положение ст. 7 краевого Закона, предусматривающее «содействие созданию гражданами, ведущими личные подсобные хозяйства, сельскохозяйственных производственных кооперативов, а также сельскохозяйственных потребительских кооперативов». В самом тексте Закона это направление никак не конкретизировано, и сегодня сложно сказать, в какие организационные формы может вылиться реализация данной статьи. Не исключено, что объединение ЛПХ в систему производственных кооперативов

(пусть даже только части хозяйств по территориальному признаку или типу товарности) может в итоге оказаться формой реализации идей, заложенных в Концепции Минсельхоза – создание условий для вовлечения ЛПХ в региональные налоговые схемы. Понятно, что на производственный кооператив, действующий на правах юридического лица, не будут распространяться положения о непредпринимательской деятельности (ст. 2.1 ФЗ «О личном подсобном хозяйстве»). Вероятность такого развития событий довольно высока, если учесть ближайшие перспективы реформирования системы местного самоуправления с их неизбежной процедурой перераспределения бюджетных средств между регионом и муниципальными образованиями. Местные власти (особенно дотационных территорий) могут увидеть в такой формулировке потенциальную возможность введения дополнительного муниципального налога, тем более что положение ст. 5.1 Федерального закона о запрете вмешательства органов государственной власти и органов местного самоуправления в деятельность граждан, ведущих ЛПХ, можно легко обойти через ряд приемов косвенного административного воздействия.

* * *

Сформулированные соображения о возможных последствиях принятия этого Закона, его «работоспособности» диктовались иными мотивами, чем просто критический анализ законодательного акта. Очевидно, что индивидуальный сектор производства сельскохозяйственной продукции давно перерос прежние рамки. Изменилась не только социально-экономическая роль самого ЛПХ, изменилось и окружающее экономическое пространство. В этих условиях совершенно неизбежны действия административно-управленческих структур по интеграции данного сектора в систему официальных экономических структур и моделей. Краевой Закон «О государственной поддержке личных подсобных хозяйств на территории Краснодарского края», несмотря на характерную для «первого блина» неурегулированность отдельных положений, является первым опытом такой трансформации отношений, именно в этом отношении он представляет интерес для темы нашего анализа. Пока что логика управленческого моделирования краевых властей выстроена в двух направлениях: во-первых, через стимулирование деятельности в ЛПХ решить ряд социальных проблем (повышение уровня доходов сельского населения, минимизация явной и латентной безработицы); во-вторых, вовлечь крупнотоварные ЛПХ в налогооблагаемую сферу агробизнеса.

Библиографический список

1. Агрпромышленный комплекс Кубани / Краснодарский краевой комитет государственной статистики. Краснодар, 2000.
2. В Законодательном Собрании Краснодарского края: Информационное приложение к городским и районным газетам. Краснодар, 2004. Вып. 3 (67).

3. *Калугина З.И.* Институциональные основы и социальная база развития сельского предпринимательства // Регион: экономика и социология. 2001. № 3.
4. *Кириченко М.М.* Влияние аграрного реформирования на динамику социопрофессиональной структуры сельского населения: Автореф. дис. ... канд. социол. наук. М.: ИС РАН, 1992.
5. *Киричик О.* Дискуссии по аграрному вопросу в постсоветской России // Отечественные записки. 2004. №1.
6. Концепция аграрной политики России в 1997–2000 годах / Под ред. Е.С. Строева. М.: Вершина-Клуб, 1997.
7. Краснодарский край в цифрах: Стат. сборник / Краснодарский краевой комитет государственной статистики. Краснодар, 2000.
8. Краснодарский край: 1937–2002 гг.: Юбилейный справочник / Краснодарский краевой комитет государственной статистики. Краснодар, 2002.
9. О государственной поддержке развития личных подсобных хозяйств на территории Краснодарского края // В Законодательном Собрании Краснодарского края. 2004. Вып. 4 (95).
10. О личном подсобном хозяйстве: Федеральный закон от 07.07.2003 № 112-ФЗ // Российская газета. 2003. № 135 (3249). 10 июля.
11. О состоянии животноводства в Краснодарском крае: Аналитическая записка / Краснодарский краевой комитет государственной статистики. Краснодар, 2003.
12. Основные направления агропродовольственной политики правительства на 2001–2010 гг.: Концепция // <http://www.csr.ru/conferences/gord.html>. Портал Центра стратегических разработок. 2004. 22 апр.
13. Площади, валовые сборы и урожайность сельскохозяйственных культур за 2003 год: Аналитическая записка / Краснодарский краевой комитет государственной статистики. Краснодар, 2004.
14. Российский статистический ежегодник / Госкомстат России. М., 1996.
15. Сельское хозяйство России / Госкомстат России. М., 1995.
16. Социально-экономическое положение Краснодарского края в 2002 году: Информационно-аналитический доклад / Краснодарский краевой комитет государственной статистики. Краснодар, 2003.
17. Социально-экономическое положение Краснодарского края в январе-феврале 2004 года: Комплексный доклад / Краснодарский краевой комитет государственной статистики. Краснодар, 2004.