


Март 2012 года

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	联合国 粮食及 农业组织	Food and Agriculture Organization of the United Nations	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
---	--	--------------------	---	---	---	--

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ПО СЕЛЬСКОМУ ХОЗЯЙСТВУ**Тридцать седьмая сессия****Баку, Азербайджан, 17 и 18 апреля 2012 года****Пункт 4 повестки дня****Земельная реформа и продуктивность фермерских хозяйств в Европе:
обзор за 20 лет****Резюме**

Наиболее поразительная черта земельной реформы в постсоветских государствах заключалась во всеобщем переходе от коллективного к частному землепользованию в сельском хозяйстве, обычно сопровождавшемся приватизацией прав собственности на землю. Переход ведения сельского хозяйства в частные руки стал одним из основных факторов остановки снижения первоначальных темпов переориентации пути развития и привел к оздоровлению сельского хозяйства в регионе. В странах Содружества Независимых Государств (СНГ) точка восстановления сельскохозяйственного роста тесно связана с наблюдавшимися переломными датами перехода ведения сельского хозяйства в частные руки. Более того, темпы и достигнутый уровень оздоровления оказались выше в тех странах региона, которые проводили решительную политику по переходу к частному землевладению (республики Закавказья и Средней Азии), а в странах, где реформы по переходу к частнособственнической модели были не столь радикальными (европейские страны СНГ), оздоровление характеризовалось отсутствием активности.

Помимо восстановления сельскохозяйственного роста, земельная реформа и переход к частнособственнической модели развития привели также к значительному повышению производительности сельского хозяйства вследствие увеличения стимулов у семейных фермерских хозяйств. Рост производства и повышение производительности способствовали существенному снижению бедности, что наблюдается с 2000 года. Доходы в сельских районах повышаются по мере увеличения площади земельных наделов семейных фермерских хозяйств и увеличения доли продукции, которую они могут продать. Для обеспечения продолжения роста доходов сельских семей и снижения уровней бедности необходимо осуществлять меры политики, которая направлена на содействие укрупнению очень маленьких семейных фермерских хозяйств и упрощение их доступа к рыночным каналам и службам. Укрупнение мелких ферм требует развития рынков земли как в плане ее продажи и покупки, так и в плане

В целях сведения к минимуму воздействия процессов ФАО на окружающую среду и достижения климатической нейтральности настоящий документ напечатан в ограниченном количестве экземпляров. Просьба к делегатам и наблюдателям приносить на заседания свои экземпляры документа и не запрашивать дополнительных копий. Большинство документов к заседаниям ФАО размещено в Интернете по адресу: www.fao.org

ее аренды. Упрощение доступа на рынки требует развития служб по продаже продукции (сбору, сортировке, упаковке, контролю качества), наличия конкурентоспособных перерабатывающих предприятий и наличия возможностей аренды сельскохозяйственного оборудования и его ремонта. Дальнейшее повышение производительности требует восстановления служб по распространению знаний и информации, повышения внимания, уделяемого здоровью животных, с помощью современных ветеринарных служб и внедрения искусственного осеменения высокопродуктивных пород скота. ФАО принадлежит важная роль в разработке такой политики и оказании технической помощи в областях, в которых у нее накоплен соответствующий опыт.

Испрашиваемые указания

Одной из главных первоочередных задач ФАО в регионе является проведение политических консультаций с правительствами, направленных на устойчивую интенсификацию производства мелких фермерских хозяйств. Государствам-членам предлагается принять к сведению роль мелких землевладельцев в сельском хозяйстве их стран и высказаться по этому поводу. Государства-члены могут пожелать принять решения относительно будущей работы ФАО в следующих областях:

- (i) продолжение усилий по поддержке Добровольных руководящих принципов ответственного управления землепользованием, рыбным хозяйством и лесным хозяйством в контексте национальных программ обеспечения продовольственной безопасности в регионе;
- (ii) оказание помощи государствам-членам в разработке законов о сельскохозяйственных кооперативах и проведение консультаций для стран по развитию кооперативов фермерских хозяйств;
- (iii) оказание помощи странам в развитии других сельскохозяйственных служб для мелких землевладельцев; и
- (iv) осуществление сотрудничества с министерствами сельского хозяйства в развитии их потенциала по содействию развитию политики равных возможностей для мелких фермерских хозяйств.

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В сельском секторе почти всех стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) и СНГ произошел переход от преимущественно коллективного к преимущественно частному сельскому хозяйству. Одновременно основная часть земельных ресурсов региона перешла из государственной в частную собственность. Эти два изменения (изменение в практике землепользования и изменение прав собственности) стали частью перехода от централизованно планируемой экономики к ориентированной на рынок экономике, который начался примерно в 1990 году на огромном постсоветском пространстве, простирающемся от Праги до Владивостока. Реформы переходного периода в регионе были беспрецедентными по своему масштабу и темпам. В этих странах всего за одно десятилетие реформ (1990-2000 годы) были изменены права собственности на приблизительно 150 миллионах гектаров сельскохозяйственных земель по сравнению со 100 миллионами гектаров в Мексике за 75 лет (1917-1992 годы) и 11 миллионами гектаров в Бразилии за 30 лет (1964-1994 годы) (Дейнингер, 2003 год). Основой такого перехода от коллективного к частному сельскому хозяйству стали два взаимосвязанных аспекта реформирования сельскохозяйственной политики: земельная реформа, касающаяся прав землепользования и земельной собственности, и реформа фермерского хозяйства, которая связана с вопросами реструктуризации фермерских хозяйств на индивидуальные земельные наделы. Земельная реформа вместе с реструктуризацией фермерских хозяйств определяют путь трансформации социалистических хозяйств – надо надеяться – в более эффективные сельскохозяйственные структуры с явной рыночной ориентацией.

II. НАЧАЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ И РЕЗУЛЬТАТЫ, КОТОРЫЕ НЕОБХОДИМО ПОЛУЧИТЬ В ТЕЧЕНИЕ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА

2. Переход к ориентированной на рынок системе по примеру экономик более успешных капиталистических стран рассматривался в начале девяностых годов прошлого столетия как новая стратегия искоренения хронической неэффективности социалистической экономической системы в целом и социалистического сельского хозяйства в частности. Вследствие в целом одинакового организационного и институционального наследия и из-за соображений эффективности были выбраны сравнительно единообразные концептуальные рамки проведения сельскохозяйственных реформ во всех странах ЦВЕ и СНГ, находившихся на пути перемен (Лерман, Кзаки и Федер, 2004 год).

3. Стратегия сельскохозяйственных перемен, направленная на повышение эффективности и производительности сельского хозяйства в странах ЦВЕ и СНГ, требовала замены институциональных и организационных черт бывшей командной экономики на признаки, заимствованные из практики рыночной экономики. В идеале результаты, которые хотелось бы получить в ходе переходного периода в ключевых областях экономической деятельности, могут быть суммированы следующим образом:

- Производство: искоренение практики централизованного установления задач и предоставление возможностей принимать самостоятельные решения.
- Цены: устранение централизованного контроля и либерализация цен.
- Финансы: искоренение практики государственной поддержки и списания долгов, введение жестких бюджетных ограничений.
- Потребляемые факторы, продажи, переработка: устранение принадлежащих государству монополий, приватизация и демонополизация.
- Право собственности на ресурсы: отход от государственной и коллективной к частной собственности.

- Структура фермерских хозяйств:
 - уменьшение размеров крупных хозяйств;
 - переход структуры ведения сельского хозяйства на частнособственническую модель;
 - устранение откровенно двойственного объединения земель;
 - обеспечение равных возможностей для фермерских хозяйств всех организационных типов.

4. Согласно концептуальным рамкам перемен в сельском хозяйстве переход от коллективного к индивидуальному или семейному ведению сельского хозяйства рассматривается как конечная цель, поскольку согласно теории и мировой практике с помощью индивидуальной ответственности и прямой отчетности можно справиться с безответственностью, халтурой и моральными рисками, из-за которых коллективные организации становятся, как правило, неэффективными. Права собственности в сочетании с частным владением земель (или с безопасным землепользованием) побуждают фермеров уделять больше внимания производству. После того как индивидуальные фермеры становятся самостоятельными правовыми единицами, они начинают вступать в сделки на рынках земельных ресурсов в целях оптимизации размеров своих владений при условии наличия у них навыков управления и соответствующих ресурсов. Прозрачность прав пользования упрощает переток земли от менее эффективных к более эффективным производителям или – говоря более конкретно – от пассивных землевладельцев (например, пенсионеров из числа стареющего населения) к энергичным активным управляющим.

5. Изменение прав собственности на ресурсы (собственно земельная реформа) и изменение структуры ведения сельского хозяйства (реструктуризация традиционных коллективных хозяйств) включают основные компоненты трансформирования сельского хозяйства. Земельная реформа в контексте переходного периода предполагает установление прав частной собственности на землю в тех странах, в которых земля была национализирована (например, Албании, Балтийских государствах, других республиках бывшего Советского Союза), и восстановление главенства прав собственности над правами пользования в тех странах, в которых частная собственность никогда не отменялась, но принадлежащая частным лицам земля оформлялась в коллективное пользование (большинство стран ЦВЕ). Реструктуризация ведения сельского хозяйства предполагает преобразование крупных кооперативов и коллективов с тем, чтобы они могли осуществлять деятельность на ориентированных на рынок принципах, включая возникновение и рост числа индивидуальных фермерских хозяйств наряду с коллективными хозяйствами.

III. ЗЕМЕЛЬНАЯ РЕФОРМА В СТРАНАХ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ И СНГ

6. Несмотря на то, что в почти всех странах ЦВЕ и СНГ было решено приватизировать земельные ресурсы, принятые этими двумя группами стран стратегии такой приватизации существенно отличались. В странах ЦВЕ, в которых все еще сохранялись записи правового учета текущих или прежних владельцев, главной стратегией приватизации стала реституция фактических наделов земли. В этих странах в течение всего социалистического периода основная часть сельскохозяйственных земель формально оставалась в частной собственности. Во время коллективизации люди стали членами кооперативных хозяйств, но их земля не была конфискована государством или преобразована кооперативами в коллективную собственность. Люди потеряли право использовать свою землю, но не потеряли право собственности на нее.

7. В действительности не всегда было возможным вернуть владельцу или его наследникам именно его участок земли. Зачастую бывшим землевладельцам в качестве

компенсации предлагались другие участки с тем, чтобы избежать, помимо прочего, дробления крупных технически интегрированных сельскохозяйственных комплексов на нерентабельные мелкие владения. По этой причине политика реституции в странах ЦВЕ не всегда приводила к дроблению земельных ресурсов. Наоборот, она скорее упростила процесс трансформации социалистических кооперативов в коллективные фермерские хозяйства (Матийс и Свиннен, 1998 год). Размеры многих крупных хозяйств были уменьшены, но они были сохранены как отдельные компании.

8. Были и исключения из этой общей схемы. Подобно странам СНГ в Албании сначала была проведена приватизация государственных земель, а затем состоялось равноправное распределение земель, принадлежавших бывшим кооперативам, среди сельских жителей. В конечном итоге государственные хозяйства Албании были проданы с аукциона крупным инвесторам. Польша также представляет собой отдельный случай, поскольку коллективное сельское хозяйство было по существу заброшено после событий 1956 года. Принадлежавшая государственным хозяйствам земля была со временем продана с аукциона. Бывшие республики Югославии по большому счету шли по пути Польши: во времена социализма основная часть земли принадлежала частным семейным фермерским хозяйствам.

9. В странах СНГ с 1917 года сельскохозяйственная земля принадлежала государству, и сначала необходимо было легализовать частную собственность на сельскохозяйственные земли – в странах ЦВЕ этот шаг был не нужен (за исключением Албании). Затем коллективные хозяйства были преобразованы в сельскохозяйственные объединения (акционерные компании, партнерства и т. д.), и земельные наделы были распределены среди сотрудников этих объединений и местного сельского населения (своего рода "перераспределительная земельная реформа"). Новые сельскохозяйственные объединения продолжали функционировать на земле, которая являлась коллективной собственностью и которая обрабатывалась коллективно, хотя владельцы долей имели право выйти из объединения со своим физическим наделом земли для того, чтобы заняться индивидуальной фермерской деятельностью.

10. Несмотря на то, что эта модель применялась в большинстве стран СНГ, можно отметить два исключения. Первое относится к странам Центральной Азии, где земля формально оставалась в собственности государства в течение длительного периода времени после того, как в 1991-1992 годах началось ее перераспределение. В Узбекистане и Туркменистане, где сельскохозяйственные земли продолжают оставаться государственной собственностью, коллективные и государственные хозяйства сохранились, и проводилось распределение государственных арендных прав ("прав пользования"), а не земельных наделов. В Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане осуществлялось распределение земельных наделов среди работников коллективных хозяйств, хотя с самого начала сельскохозяйственные земли оставались в собственности у государства (в Кыргызстане и Казахстане впоследствии приватизация земли была узаконена в 1998 году и 2003 году соответственно). Вторым исключением был Южный Кавказ, где коллективные и государственные хозяйства были физически расформированы, и фактически распределение земельных участков началось в 1992 году в Армении, затем в Грузии и с 1996 года в Азербайджане. В этом отношении эти страны были ближе к странам ЦВЕ, чем к другим странам СНГ.

11. Поскольку зачастую распределение земельных долей среди работников сельскохозяйственных объединений не приводило к изменению управления, новые "частные" сельскохозяйственные объединения функционировали скорее как социалистические коллективные хозяйства (со свойственными им проблемами). Необходимы были дальнейшие изменения. Таким образом, к концу девяностых годов прошлого века в Кыргызстане, Таджикистане, Республике Молдова и Украине земельные доли были преобразованы в права собственности на участки земли или в реальные наделы земли (Лерман и Седик, 2008 год; Лерман и др., 2007 год). В Казахстане в июне 2003 года согласно Земельному кодексу были аннулированы бессрочные права, связанные с земельными долями, и владельцам долей было предписано либо приобретать у государства участки земли (путем прямого выкупа или аренды), либо вкладывать земельную долю в акционерный капитал сельскохозяйственных объединений, т. е. по сути, терять права собственности.

IV. РЕФОРМА ФЕРМЕРСКОГО ХОЗЯЙСТВА

12. Вторым компонентом реформы сельскохозяйственной политики стала реструктуризация фермерских хозяйств, для которой исключительно важна передача земельных наделов в частные руки. В странах ЦВЕ за реституцией прав землепользования и землевладения могли последовать решения относительно использования земельных участков, которые вели бы либо к установлению семейной (частной) модели ведения сельского хозяйства, либо к продолжению использования коллективных методов ведения сельского хозяйства. В странах СНГ распределение земельных долей могло привести к принятию аналогичных решений.

13. Несмотря на то, что коммунистические режимы привили обществам и экономикам очень глубокие общие черты, сельскохозяйственные сектора стран ЦВЕ и СНГ пошли разными путями реформ. К 2004 году в странах ЦВЕ был достигнут значительно более высокий уровень приватизации, чем в странах СНГ (**Таблица 1**). Несмотря на значительные успехи в деле приватизации, страны как ЦВЕ, так и СНГ все еще сильно отстают от Соединенных Штатов (и 15 первоначальных членов Европейского Союза).

Таблица 1. Сельскохозяйственные земли в личном пользовании в 1990 году и 2004 году (в процентах)

	1990 год	2004 год
ЦВЕ	14	65
СНГ	4	30
Соединенные Штаты Америки		98,6
ЕС-15		96

Источник: подсчитано на основе официальных национальных статистических данных. Данные по ЕС-15 взяты из Евростат/Сельское хозяйство: доля сельскохозяйственных владений, принадлежащих физическим лицам.

14. В странах СНГ очевидными являются явные субрегиональные различия в сельскохозяйственной политике, проявляющиеся в глубине (доле обрабатываемой земли в частных фермерских хозяйствах) и сроках (дате перехода к частнособственнической форме ведения хозяйства) приватизации землевладений. Результатом этих различий стали очень разные уровни восстановления от спада, связанного с переходом к частнособственнической форме ведения хозяйства, в переломные годы (**Таблица 2**).

Таблица 2. Субрегиональные отличия в политике по отношению к фермерским хозяйствам и в восстановлении сельскохозяйственного производства в странах СНГ

	Центральная Азия	Кавказ	Россия, западная часть СНГ
Политика по отношению к фермерским хозяйствам			
Преобладающая организационная форма фермерских хозяйств	Частная, коллективная	Частная	Коллективная, частная
Площадь посевных земель в частных фермерских хозяйствах (в %, 2007 год)	71	97	34
Доля объема валовой продукции сельского хозяйства, произведенного в частных фермерских хозяйствах (в %, самый последний год)	88	97	62
Дата перехода к частно-собственной форме ведения хозяйства	1996–98 годы	1993 год	Нет
Восстановление с/х производства*			
Переломный год	1998 год	1993 год	1999 год
Производство по сравнению с уровнем 1991 года (в %, самый последний год)	105	114	76

* Объем валовой продукции сельского хозяйства (ВСХП)

Источник: подсчитано на основе официальных национальных статистических данных.

V. ОЗДОРОВЛЕНИЕ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА И ЕГО ПЕРЕХОД В ЧАСТНЫЕ РУКИ В СТРАНАХ СНГ

15. В странах СНГ наблюдается заметная связь между началом подъема экономики (названным переломным годом в **Таблице 2**) и осуществлением существенных реформ по переходу на частнособственную модель. В странах Южного Кавказа земля была приватизирована рано и решительно, и переломный год наступил уже в 1993 году (данные по Закавказью на **Диаграмме 1**). Страны Центральной Азии начали приватизацию гораздо позже, в период между 1996 и 1998 годами, и рост сельского хозяйства региона в целом возобновился в 1998 году. За последние несколько лет страны Центральной Азии достигли заметного успеха в приватизации сельскохозяйственной структуры (несмотря на то, что в Узбекистане, Туркменистане и Таджикистане сельскохозяйственные земли в течение длительного периода времени принадлежали государству), и, по всей видимости, эти успехи стали причиной активного роста в регионе. Отстающими, в том что касается времени начала приватизации и ее степени, были Российская Федерация, Беларусь и Украина. Фактически, в Российской Федерации и Беларуси до настоящего времени еще не до конца приватизированы землевладения, и это может быть причиной медленного восстановления сельскохозяйственного производства в европейской части СНГ.

16. Другие прямые данные показывают, что переход на частнособственническую модель оказывает положительное воздействие на сельскохозяйственный рост. Из стран СНГ те страны, в которых в частном пользовании находится больше земли, достигли более высоких темпов роста с даты начала подъема экономики (Лерман, 2010 год). В 80 областях Российской Федерации отмечается аналогичная взаимосвязь между показателями роста сельскохозяйственного сектора и показателями площадей земель, находящихся в частном пользовании. Это, по-видимому, объясняет, почему темпы подъема экономики в Российской Федерации и западной части СНГ отстают от темпов, достигнутых в Центральной Азии и на Южном Кавказе: частное пользование землей в Российской Федерации и западной части СНГ находится на значительно более низком уровне, чем в других частях СНГ.

17. Переход на частнособственническую модель также положительно сказывается на производительности сельского хозяйства, которая измеряется объемом (или совокупным количеством) сельскохозяйственного производства на единицу площади ("производительность земель") или на одного сельскохозяйственного работника ("производительность труда"). По наблюдениям производительность земель во многих странах СНГ является самой высокой, что представляет собой классический пример того, что у частных хозяйств имеются самые ярко выраженные, мотивированные семейными интересами стимулы и личная подотчетность (Лерман, 2010 год; Лерман и Седик, 2009 год, 2010 год; Лерман и др., 2007 год; Лерман и Седик, 2012 год). Как и в случае с сельскохозяйственным ростом, производительность труда в 80 областях Российской Федерации повышалась по мере повышения доли сельскохозяйственных земель, находящихся в частном пользовании (Лерман, Кзаки и Федер, 2004 год: 186–187; Лерман и Шрейнемахерс, 2005 год).

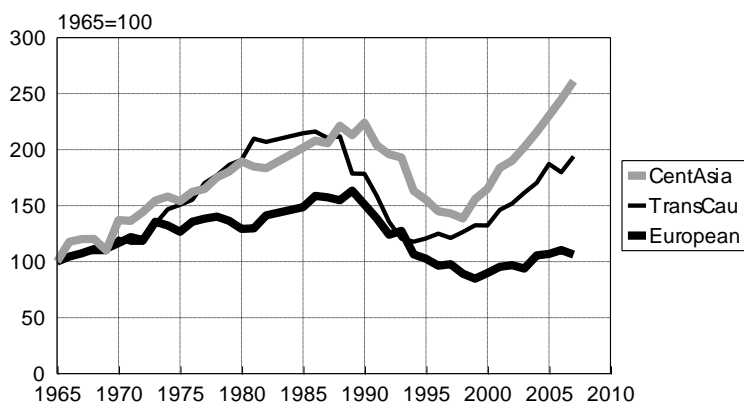


Диаграмма 1. Региональный рост сельского хозяйства в странах СНГ в 1965–2007 годах: средний индекс ВСХП по трем региональным подгруппам стран. Источник: официальные статистические данные.

(Примечание к диаграмме:
CentAsia-Центр. Азия
TransCau-Закавказье
European-европейская часть)

VI. РЕЗУЛЬТАТ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА: ВОССТАНОВЛЕНИЕ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО РОСТА В СТРАНАХ ЦВЕ И СНГ

18. Переход от централизованного планирования к ориентированной на рынок экономике потребовал разрушения сложившейся экономической системы. Разумеется, на начальном этапе это привело к дезорганизации и резкому спаду экономики в целом и сельского хозяйства в частности. Вызванный переходом спад был отмечен во всех странах региона, но в странах СНГ он был сильнее и длительнее, чем в странах ЦВЕ. Восстановление сельского хозяйства в странах ЦВЕ началось в 1994 году, а в странах СНГ серьезное падение продолжалось до 1998 года (**Диаграмма 2**). Показатель сельскохозяйственного производства ЦВЕ на эту дату почти приблизился к показателю 1992 года, а в СНГ он составлял лишь 75% от уровня 1992 года. Ученые считают, что такие различия в развитии сельского хозяйства на раннем этапе переходного периода являются следствием различий в решимости и политической воле в двух

субрегионах: страны ЦВЕ продвигались вперед и осуществляли широкомасштабные ориентированные на рынок реформы, а подход стран СНГ по большому счету был гораздо более нерешительным и неуверенным (Лерман, Кзаки и Федер, 2004 год). Таким образом, к 1998 году индекс сельскохозяйственных реформ Всемирного банка для Европы и Центральной Азии (ЕЦА) был равен 7,8 для стран ЦВЕ и лишь 4,9 для стран СНГ¹.

19. Несмотря на спад на начальном этапе переходного периода, все страны региона упорно продолжали проводить реформы, в результате чего в конечном итоге произошел поворот, приведший к восстановлению сельскохозяйственного роста. Как говорилось выше, время, когда был достигнут этот поворот, находилось в четкой зависимости от времени принятия прорывных решений относительно передачи прав землепользования в частные руки. После поворотного момента модель сельскохозяйственного роста в странах ЦВЕ и СНГ резко изменилась. Сельское хозяйство в странах ЦВЕ в целом стабилизировалось и не демонстрировало существенного роста после 1994 года, а сельскохозяйственное производство в странах СНГ после 1998 года продолжало расти достаточно высокими темпами (**Диаграмма 2**). В результате с 1998 года объем сельскохозяйственного производства в странах СНГ вырос почти на 70%, а объем сельскохозяйственного производства в странах ЦВЕ вырос с 1994 года всего на 15%. В том, что касается объема сельскохозяйственного производства, страны СНГ к 2003 году догнали страны ЦВЕ, и к 2007 году объем сельскохозяйственного производства в странах СНГ составлял 125% от уровня 1992 года по сравнению с показателем стран ЦВЕ, составлявшим менее 110 процентов. Вероятно, рост сельского хозяйства стран СНГ с 1998 года представляет собой результат кумулятивного воздействия политических реформ, осуществленных с начала переходного периода: требовалось время для того, чтобы глубокие изменения, связанные с переходом от централизованного планирования к рыночной экономике, созрели и продемонстрировали свое положительное воздействие.

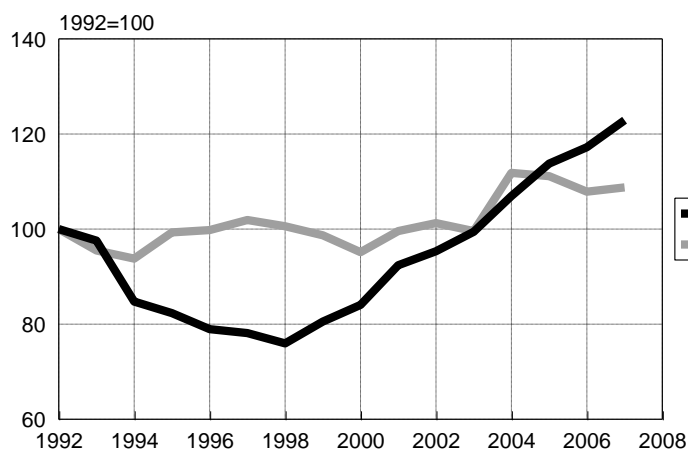


Диаграмма 2. Объем сельскохозяйственного производства в странах ЦВЕ и СНГ в 1992–2007 годах (в процентах от 1992 года).

Источник: официальные национальные статистические данные, Евростат и СНГСТАТ.

(Примечание к диаграмме: CIS-СНГ
CEE-ЦВЕ)

20. Вследствие более быстрого роста сельского хозяйства страны СНГ обогнали страны ЦВЕ в абсолютном объеме производства. В 1992 году в сельском хозяйстве ЦВЕ было произведено продукции на 50% больше, чем в странах СНГ (в долларах США по текущему курсу); к 2009 году роли поменялись, и теперь страны СНГ производят сельскохозяйственной продукции на 50% больше, чем страны ЦВЕ (также в долларах США по текущему курсу). Другими словами, сегодня на страны СНГ приходится две трети регионального сельскохозяйственного производства – факт, который следует учитывать инвесторам в поисках новых возможностей в сельском хозяйстве.

¹ Предложенный Кзаки и Нэшом (1998 год) индекс сельскохозяйственных реформ Всемирного банка для ЕЦА дает количественную оценку состояния сельскохозяйственных реформ в странах ЦВЕ и СНГ по шкале от 1 до 10, где показатель 1 соответствует административно-командной экономике, а показатель 10 – экономике после проведения рыночных реформ.

VII. СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННАЯ РЕФОРМА И СНИЖЕНИЕ УРОВНЯ БЕДНОСТИ В СТРАНАХ СНГ

21. Довольно трудно установить точную причинную связь между земельной реформой и реформой фермерского хозяйства и снижением уровня бедности, отмечаемым в странах СНГ с 2000 года (Алам и др., 2005 год), поскольку нет сравнимых оценок уровня бедности в сельских районах, охватывающих период проведения земельной реформы и конкретно изучающих данные о землевладениях на протяжении определенных отрезков времени. Исследования взаимосвязи между земельной реформой и реформой фермерского хозяйства и благосостоянием жителей сельских районов основываются на перекрестных данных о землевладениях и доходах фермерских хозяйств.

22. И все же очевидным является то, что земельная реформа и реформа фермерского хозяйства в странах СНГ способствовали снижению уровня бедности в сельских районах в двух направлениях. Во-первых, в их рамках увеличились активы домохозяйств благодаря одноразовой передаче земли, скота и сельскохозяйственной техники из коллективных хозяйств в домохозяйства. Данные обзоров фермерских хозяйств из многих стран СНГ свидетельствуют о положительной взаимозависимости между семейными землевладениями и доходами – как общими доходами семей, так и доходами на душу населения, что является более важным (Лерман и др., 2007 год; Лерман и Кимпойес, 2007 год; Лерман, 2008 год; Лерман и Седик, 2010 год). Во-вторых, передача активов из коллективных и государственных хозяйств частным фермерским хозяйствам способствовала росту производительности в сельском хозяйстве (как отмечалось выше) и особенно повышению урожайности культур (Дадвик, Фок и Седик, 2007 год). Благодаря повышению производительности и урожайности увеличивается объем произведенной фермерскими хозяйствами продукции и, таким образом, повышается благосостояние семей как прямо (посредством более высокого потребления своей продукции), так и косвенно (посредством дополнительного денежного дохода, получаемого от продаж излишков продукции).

23. Вышесказанное подтверждает, что извлечение прибыли или продажа продукции фермерских хозяйств является – наряду с землевладениями и производительностью – другим важным фактором, оказывающим положительное воздействие на доходы в сельских районах. Результаты обзоров убедительно доказывают, что продажи продукции фермерских хозяйств способствуют повышению доходов семей и также повышению субъективного восприятия благосостояния семей. С другой стороны, чем больше земли принадлежит семьям, тем более ориентированными на рынок они становятся и тем больше своей продукции они продают. Фактор извлечения прибыли замыкает круг, состоящий также из таких факторов, как земельная реформа и доходы проживающих в сельской местности семей: благодаря земельной реформе земля переходит к частному фермерскому хозяйству, и растут его доходы в результате роста объема произведенной продукции (часть которого потребляется в натуральном виде в самом хозяйстве); увеличение размера земельного надела и рост производства являются стимулом для проживающих в сельских районах семей продавать все более значительный объем произведенной продукции; увеличение продаж дает дополнительные денежные средства, которые также повышают доходы семей. Такое двойное воздействие увеличения размеров имеющейся у хозяйств земли, приведшего к росту производства и одновременно к росту прибыли, можно увидеть в результатах недавнего проекта Всемирного банка/ФАО по объединению земель в Республике Молдова (2007-2009 годы): благодаря объединению участков увеличились размеры хозяйств и уменьшилось число участков, а в хозяйствах, принявших участие в этом проекте, увеличился объем произведенной продукции, повысились коммерческие возможности и достигнуты более высокие уровни полученной прибыли, что доказывают такие факты, как рост усредненного показателя валовой прибыли и рост инвестиций (Республика Молдова, 2011 год).

VIII. МЕРЫ ПОЛИТИКИ, НАПРАВЛЕННЫЕ НА ПОВЫШЕНИЕ ДОХОДОВ В СЕЛЬСКИХ РАЙОНАХ

24. В результате сельскохозяйственной реформы в регионе появились десятки миллионов мелких семейных фермерских хозяйств, которые заменили десятки тысяч крупных коллективных хозяйств и производственных кооперативов. **Таблица 3** демонстрирует, насколько мелким является среднестатистическое фермерское хозяйство в странах СНГ. В странах ЦВЕ положение аналогичное: из общего количества в почти 8 миллионов фермерских хозяйств в десяти новых государствах-членах 4,5 миллиона (58%) являются хозяйствами, имеющими менее 2 гектаров земли, и лишь 80 000 хозяйств (всего 1%) имеют 50 и более гектаров (Кзаки и Ямбор, 2009 год). Однако эти мелкие фермерские хозяйства функционируют не только ради того, чтобы прокормить себя: обзоры показывают, что 60-80% мелких фермерских хозяйств в странах СНГ продают часть своей продукции, и в среднем продажи этих "полукоммерческих" фермерских хозяйств составляют 30-50% от их общего объема производства. И все же мелкие хозяйства в странах ЦВЕ и СНГ, подобно мелким фермерским хозяйствам во всем мире, сталкиваются с тем, что иногда называют "синдромом малых размеров": низкие доходы вследствие ограниченной базы активов и трудностей в получении доступа к рыночным каналам сбыта и предоставления услуг.

Таблица 3. Средний размер семейных фермерских хозяйств в некоторых странах СНГ

	Средний размер фермерского хозяйства, га
Армения	1,38
Грузия	0,96
Азербайджан	1,86
Кыргызстан	3,80
Таджикистан	3-5
Туркменистан	4-5

Источник: Обзоры, проводившиеся на фермах в 2000–2010 годах.

25. Ввиду взаимосвязи между такими факторами, как землевладения, извлечение прибыли и доходы семей, важно решить, какие меры политики могут быть применены для укрупнения семейных землевладений и содействия тому, чтобы мелкие фермерские хозяйства продавали больше своей продукции. Поэтому важно также сконцентрировать усилия на поиске различных вариантов повышения производительности, поскольку на основе более высокой производительности можно повысить благосостояние жителей сельских районов, т. к. мелкие землевладельцы смогут производить больше продукции при ограниченных ресурсах.

А. Политика, направленная на укрупнение мелких ферм

26. Две основные меры политики могут быть применены для укрупнения мелких частных фермерских хозяйств (например, с 0,5 гектара до 5 или даже 10 гектаров). Первая мера политики заключается в проведении повторной кампании распределения земельных участков среди мелких фермерских хозяйств в продолжение земельной реформы, в результате которой первоначально были существенно укрупнены наделы домохозяйств и созданы новые крестьянские хозяйства. Дополнительная земля может быть взята из государственного резерва или из владений менее продуктивных коллективных хозяйств (сельскохозяйственных предприятий). Во многих странах СНГ имеются крупные резервы неиспользуемой принадлежащей государству земли (за возможным исключением стран Центральной Азии).

Помимо этого, управление значительными площадями сельскохозяйственных земель (в некоторых странах более 50% всех площадей сельскохозяйственных земель) осуществляется крупными коллективными хозяйствами, в которых уровень производительности значительно ниже, чем у частных фермерских хозяйств, неэффективно. Правительства должны переводить неиспользуемую землю из государственного резерва и недоиспользуемого запаса крупных сельскохозяйственных предприятий более производительным пользователям путем распределения этих земель среди мелких фермерских хозяйств. Однако отмечается, что одна из стран СНГ выбрала отличающуюся политику: правительство недавно отменило существующие договора аренды государственной земли мелкими фермерами (один из хорошо зарекомендовавших себя механизмов укрупнения фермерских хозяйств) и начала продавать землю из государственного резерва внешним инвесторам на аукционах. Чиновники очень довольны притоком денежных средств и в оправдание этой схемы выдвигают тезис о том, что благодаря ей сельское хозяйство страны достигнет более высокого уровня промышленного производства. Таким образом они полностью игнорируют интересы большого населения сельских районов и не обращают внимание на тот очевидный факт, что производительность мелких фермерских хозяйств является более высокой и что они вносят решающий вклад как в рост сектора, так и в повышение благосостояния сельских жителей.

Таблица 4. Функционирование рынков аренды земли в целях регулирования размеров фермерских хозяйств

	Площадь земель (в га) хозяйств, работающих лишь на собственной земле	Площадь земель (в га) хозяйств, работающих на собственной и арендованной земле	Доля (в процентах) фермерских хозяйств, арендующих землю
<i>Страны ЦВЕ</i>			
Румыния	3,0	4,1	7
Болгария	1,1	4,8	9
Венгрия	3,4	19,6	8
Польша	7,3	25,7	17
<i>Страны СНГ</i>			
Армения	1,3	2,6	14
Грузия	0,7	8,7	2
Азербайджан	1,8	15,7	7
Казахстан	160	272	11
Таджикистан	18	144	3
Республика Молдова			
1997 год	2,8	16,9	6
2003 год	3,8	11,6	21
2005 год	3,7	9,5	28
Украина	53	227	53

Источник: Лерман, Кзаки и Федер, 2004 год; Лерман и др., 2007 год; Лерман и Седик, 2010 год.

27. Второй мерой политики, которая может способствовать укрупнению мелких хозяйств, является содействие развитию рынка земельных ресурсов. Рынки земли представляют собой механизм, позволяющий осуществлять переток земли от пассивных или неэффективных к активным и эффективным пользователям и, таким образом, регулировать размеры фермерских

хозяйств. Основной предпосылкой развития рынков земли является прозрачность прав собственности на землю и прав на землепользование: эта задача как часть реформ была выполнена во всех странах ЦВЕ и большинстве стран СНГ, но все еще не достигнута в некоторых частях Средней Азии. Другой предпосылкой развития оборота земельных ресурсов является регистрация всех находящихся в частной собственности участков и оформление их правового титула при должном учете гендерного фактора. Современные системы для этого существуют во всех странах ЦВЕ и СНГ, но "перечень правовых титулов" является, как правило, ограниченным вследствие сложных бюрократических процедур и больших связанных с этими процедурами затрат. Следует установить простые и ясные процедуры регистрации при минимальных затратах на оформление сделок с землей с тем, чтобы проживающие в сельских районах землевладельцы, включая возглавляемые женщинами домохозяйства, регистрировали свою землю и получали на нее правовой титул².

28. В качестве другой меры политики правительства должны гарантировать контроль над исполнением контрактов и верховенство законов. Это является исключительно важным, помимо прочего, для содействия практике аренды земли, которая, как представляется, является более значимым механизмом укрупнения мелких землевладений, чем покупка и продажа земли. В **Таблице 4** показано, что практика аренды земли действительно способствует укрупнению мелких фермерских хозяйств, и пример Республики Молдова демонстрирует, что по истечении времени аренда земли становится все более распространенной практикой.

29. Программы объединения земельных участков зачастую выдвигаются как средство укрупнения фермерских хозяйств. Эффективные программы объединения земель осуществляются с помощью рыночных механизмов, т. е. свободных переговоров и взаимных договоров между собственниками раздробленных участков земли (ФАО, 2010 год). Примерами таких усилий рыночного характера по объединению земель являются проект Всемирного банка/ФАО в Республике Молдова (2007-2009 годы) или планируемый проект АМР США в Кыргызстане, в котором в значительной степени будет использован опыт Республики Молдова. В Республике Молдова с помощью проекта по объединению земель удалось уменьшить число земельных участков на 23% (с первоначальных 7 220 до 5 515 участков после завершения проекта) и, таким образом, существенно увеличить среднюю площадь участков. Более того, деятельность в области объединения земель способствовала уходу из сельского хозяйства пожилых и неактивных землевладельцев, что позволило увеличить средний размер фермерского землевладения на 32% (Республика Молдова, 2011 год).

В. Политика, направленная на увеличение извлекаемой прибыли

30. Политика, направленная на увеличение прибыли мелких фермерских хозяйств, должна быть в первую очередь сконцентрирована на упрощении их доступа к рыночным службам:

- службам по сбыту продукции фермерских хозяйств;
- каналам закупок потребляемых в фермерских хозяйствах факторов (включая качественные семена);
- службам по аренде и ремонту сельскохозяйственной техники;
- ветеринарным службам и службам по искусственному осеменению;
- службам по распространению знаний в целях повышения технологического и информационного уровня мелких фермеров;
- службам, предоставляющим кредиты мелким фермерским хозяйствам.

² Эти и дополнительные вопросы развития рынков земельных ресурсов более подробно описаны ФАО (2010 год).

31. Передовой мировой опыт доказывает, что кооперативы по обслуживанию фермеров являются самым эффективным способом упрощения доступа мелких фермеров к рыночным службам. Такие кооперативы могут охватить всю производственно-сбытовую цепь от поля до прилавка, включая совместную закупку сельскохозяйственных потребляемых факторов, организацию служб по обслуживанию техники для работы в поле, создание условий для сортировки и упаковки продукции, транспортировку сельскохозяйственной продукции на рынки, переработку и т. д. Обслуживающие кооперативы не исключают частную инициативу: частным торговым посредникам, субподрядным организациям и поставщикам услуг следует дать возможность сосуществовать с обслуживающими кооперативами и продолжать свою текущую деятельность. Нужно однако признать, что в свете длительного негативного опыта советского периода коллективизации у сельского населения региона выработалось неприятие самого понятия кооперативов. Для того чтобы фермеры признали и приняли огромные преимущества кооперативов, необходима целенаправленная образовательная программа. Следует тщательно изучить функционирование систем кооперативов в Соединенных Штатах, Нидерландах и других западных странах, поскольку опыт этих стран прекрасно доказывает преимущества обслуживающих кооперативов и является примером эффективности правительственных организаций, занимающихся продвижением кооперативного движения.

32. Упрощение доступа к услугам важно также для повышения урожайности растениеводства и продуктивности скота. Службы по распространению знаний и консультативные службы являются основным механизмом распространения технологий и информации среди фермеров. Они проводят консультации для фермеров по вопросам внедрения новых сортов, эффективного использования элитных сортов и действенных методов выращивания культур. Все эти виды деятельности в сумме способствуют повышению урожайности культур, т. е. росту производства и увеличению прибыли. Ветеринарные службы и службы по искусственному осеменению играют ключевую роль в повышении продуктивности животноводства и птицеводства посредством охраны здоровья животных и улучшения генетического фонда.

33. Далее необходимо обеспечивать практический выбор в том, что касается альтернативных источников кредитования мелких фермеров. Кредиты необходимы для расширения деятельности фермерских хозяйств в новых направлениях, что позволяет хозяйствам продавать больше продукции и диверсифицировать виды работ в целях уменьшения рисков и повышения доходов. Помимо займов в коммерческих банках, фермеры должны иметь возможность брать займы в небольших финансовых учреждениях, для чего необходимо поддерживать их усилия по созданию кредитных кооперативов или кредитных союзов. Для получения кредита необходимо обеспечение, и в существующем законодательстве необходимо прописать вопрос о признаваемом банками и имеющемся у хозяйств обеспечении для мелких фермеров (именно потому, что сейчас нет четких положений о том, что заклад земли действительно упрощает доступ к сельскохозяйственным кредитам).

34. Основным вопросом при разработке политики, направленной на повышение доходов сельского населения, является отношение государства к мелким фермерским хозяйствам. Это отношение должно радикально измениться, и вместо преобладающего пренебрежения и игнорирования должно появиться полное признание той огромной роли, которую играют мелкие фермерские хозяйства в сельском хозяйстве и благополучии сельских районов. Чиновники и политики должны признать вклад и значимость мелких хозяйств, отказаться от традиционных предпочтений в пользу крупных хозяйств и сконцентрировать свои усилия на политике, которая обеспечивает благоприятные рыночные условия для успешного функционирования мелких фермерских хозяйств, а не продолжать безуспешно предпринимать попытки руководить производственным процессом. Такое изменение отношения требует решительной политической воли на всех уровнях государственной власти, начиная с самого верхнего.

IX. РОЛЬ ФАО

35. ФАО может задействовать накопленный технический опыт и опыт в деле проведения консультаций с целью повышения уровня оказываемых услуг и обеспечения доступа мелких фермеров к основным услугам, касающимся ведения хозяйства. Самыми важными являются услуги, с помощью которых можно повысить производительность путем повышения урожайности растениеводства и продуктивности скота. Это включает помощь в развитии служб распространения знаний и обучения, а также консультативных служб по вопросам производства и внедрения технологий. Задача повышения продуктивности скота связана с работой служб по охране здоровья животных и ветеринарных служб – еще одна область, в которой ФАО накопила значительный опыт. ФАО также должна быть в состоянии оказать помощь в решении вопросов, связанных с кормом для животных, включая предоставление рецептуры кормов и внедрение высокоурожайных сортов сельскохозяйственных культур.

36. ФАО может оказывать техническую и консультативную помощь в деле создания кооперативов по сбыту и станций проката сельскохозяйственной техники, которые необходимы для того, чтобы побороть "синдром малых размеров". Необходима также помощь в создании кредитных союзов.

37. ФАО может также оказывать помощь в создании институтов защиты прав землепользования (кадастр, регистрация земли), что является исключительно важным для развития рынков земельных ресурсов. И наконец, ФАО на базе своего опыта в регионе может оказывать помощь в разработке программ объединения земельных ресурсов в духе *Добровольных руководящих принципов ответственного управления землепользованием, рыбным хозяйством и лесным хозяйством* (ФАО, 2010 год).

X. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

38. Небольшие семейные фермы стали основой сельского хозяйства в послепереходный период и всех мер политики, направленных на сбалансированное использование природных ресурсов как в ЦВЕ, так и в СНГ. Они могут и не контролировать самую значительную часть земельных ресурсов, но тем не менее занимают доминирующие позиции в сельскохозяйственном производстве вследствие их большей производительности. Как принято считать, восстановление сельскохозяйственного роста несомненно связано с переходом сельскохозяйственного производства в частные руки – переходом от монопольного господства крупных централизованных хозяйств к преобладанию существенно более мелких семейных фермерских хозяйств совершенно разных размеров. Новая структура ведения хозяйства требует развития новой рыночной инфраструктуры услуг для фермерских хозяйств – в области сбыта, поставок потребляемых факторов, механизации оборудования, распространения знаний. Политика правительств должна разрабатываться таким образом, чтобы она соответствовала этой задаче: новая функция правительств заключается в том, чтобы создать для семейных фермерских хозяйств инфраструктуру вспомогательных услуг.

Список справочной литературы

- Алам А., Мурти М., Емцов Р., Мурругарра Э., Дадвик Н., Хамильтон Э. и Тионгсон Э. (2005 год). *Рост, бедность и неравенство: Восточная Европа и бывший Советский Союз* (Всемирный банк, Вашингтон, Округ Колумбия).
- Кзаки К. и Ямбор А. (2009 год). *Разнообразие последствий членства в ЕС для сельского хозяйства новых государств-членов*. Региональное отделение ФАО для Европы и Центральной Азии. Исследования политики по вопросам переходного периода в сельских районах № 2008-1 (Будапешт: Региональное отделение ФАО для Европы и Центральной Азии).
http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/Europe/documents/Publications/Policy_Studies/EUeffects_en.pdf
- Кзаки К. и Нэш Дж. (1998 год). *Аграрный сектор стран Центральной и Восточной Европы и Содружества Независимых Государств: настоящее по состоянию на 1997 год и будущее*. Документ для обсуждения Всемирного банка 387 (Всемирный банк, Вашингтон, Округ Колумбия).
- Дейнинггер К. (2003 год). *Политика в области земельных ресурсов, направленная на рост и снижение уровня бедности*. Отчет Всемирного банка об исследованиях (Всемирный банк, Вашингтон, Округ Колумбия).
- Дадвик Н., Фок К. и Седик Д. (2007 год). *Земельная реформа и реструктуризация фермерского хозяйства в странах, переживающих переходный период. Опыт Болгарии, Республики Молдова, Азербайджана и Казахстана*. Рабочий документ Всемирного банка № 104 (Всемирный банк, Вашингтон, Округ Колумбия).
<http://go.worldbank.org/2W17PBZ490>
- ФАО (2010 год). *Добровольные руководящие принципы ответственного управления землепользованием, рыбным хозяйством и лесным хозяйством*. Первый проект (Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций. Рим.).
- Лерман З. (2008 год). "Развитие сельского хозяйства в Центральной Азии: обзор Узбекистана, 2007–2008 годы". *Евразийская география и экономика*, 49(4): 481-505.
- Лерман З. (2010 год). "Оздоровление сельского хозяйства и частное землепользование: данные по Центральной Азии". В работе *Меняющаяся картина европейского сельского хозяйства: очерки в память профессора Ксаба Кзаки*, под редакцией И. Ферто, К. Форгакса и А. Ямбора (Агроинформ. Будапешт).

- Лерман З. и Кимпойес Д. (2006 год). "Объединение земельных участков как фактор развития сельских районов в Республике Молдова". *Европейско-азиатские исследования*, 58(3): 439-455.
- Лерман З., Кзаки К. и Федер Дж. (2004 год). *Сельское хозяйство переходного периода: политика в области земельных ресурсов и возникновение фермерских структур в постсоветских странах*. (Ланэм, Мэриленд: Лексингтон Букс).
- Лерман З. и Шрейнемахерс П. (2005 год). "Частные фермерские хозяйства как потребитель трудовых ресурсов: данные из Польши и России". *Сравнительные экономические исследования* 47(4): 675-695 (декабрь).
- Лерман З. и Седик Д. (2008 год). *Экономические последствия земельной реформы в Таджикистане*. Региональное отделение ФАО для Европы и Центральной Азии. Исследования политики по вопросам переходного периода в сельских районах № 2008-1 (Региональное отделение ФАО для Европы и Центральной Азии. Будапешт).
http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/Europe/documents/Publications/Policy_Studies/Tajikistan_en.pdf.
- Лерман З. и Седик Д. (2009 год). "Оздоровление сельского хозяйства и частное землепользование: опыт стран Центральной Азии". Региональное отделение ФАО для Европы и Центральной Азии. Исследования политики по вопросам переходного периода в сельских районах № 2009-3 (Региональное отделение ФАО для Европы и Центральной Азии. Будапешт).
http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/Europe/documents/Publications/Policy_Studies/AgDevelopmentCA_en.pdf.
- Лерман З. и Седик Д. (2010 год). *Переходный период сельского хозяйства Азербайджана* (Ланэм, Мэриленд: Лексингтон Букс).
- Лерман З. и Седик Д. (2012 год). "Переходный период сельского хозяйства России". В работе *Справочник по экономике России*, под редакцией Михаила Алексева и Шломо Вебера (Издательство Оксфордского университета. Нью-Йорк. Готовится к выпуску).
- Лерман З., Седик Д., Пугачев Н. и Гончарук А. (2007 год). *Переосмысление сельскохозяйственной реформы в Украине*. Изучение сельскохозяйственного и продовольственного сектора в Центральной и Восточной Европе, Том 38 (Халле: Институт аграрного развития Центральной и Восточной Европы).

Матийс Е. и Свиннен Дж. (1998 год). "Экономика деколлективизированного сельскохозяйственного сектора стран Восточной и Центральной Европы и бывшего Советского Союза". *Экономическое развитие и культурные изменения*, 47(1): 1-26.

Республика Молдова (2011 год). *Пилотный проект по оценке последствий перераспределения земельных ресурсов в 6 деревнях. Заключительный отчет*. (Кишинев: АГРЕКС).