УДК 338.432
Евдокимова Н.Е., к.э.н., ведущий научный сотрудник
ФГБНУ Всероссийский институт аграрных проблем и информатики им.А.А.Никонова
г. Москва

ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕРНОВОГО РЫНКА В РОССИИ

Дан обзор применения государственного регулирования на зерновом рынке России в их историческом развитии. Отмечены последствия применения регулирующих мер, имевших как положительные, так и отрицательные тенденции.

Ключевые слова: Зерно, государственное регулирование, интервенции, запасы зерна.

Evdokimova N.E., Ph.D., Leading Researcher
State Research Organization All-Russian Institute of Agricultural Problems and Informatics named after A.A. Nikonov
Moscow

THE HISTORICAL EXPERIENCE OF STATE REGULATION OF THE GRAIN MARKET IN RUSSIA

A review of the application of state regulation of russian grain market in their historical development. Noting the implications of regulatory measures that had both positive and negative trends.

Keywords: Grain, government regulation, interventions, grain stocks.

Россия исторически с незапамятных времен была экспортером зерна, а зерновой рынок занимал центральное место в системе продуктовых рынков России. После отмены крепостного права товарное производство зерна получило мощный импульс к развитию. Купцы-посредники закупали зерно у мелких производителей и большие товарные партии вывозили за рубеж и в крупные центры ярмарочной торговли. Формировалась региональная специализация зернопроизводства.

Перед революцией сформировалась залоговая система. Кредитные кооперативы и ссудно-сберегающие товарищества выдавали под зерно ссуды в размере до 75% от его рыночной стоимости. Также к началу прошлого века сформировалась новая инфраструктура зернового рынка. Были построены основные железнодорожные пути. Владельцы частных железных дорог интенсивно строили элеваторы. Они были заинтересованы в регулировании поставок зерна и увеличения его перевозок. В 1910 году строительство элеваторов стало вестись на средства Госбанка.

Однако внутреннее потребление продуктов переработки зерна до революции оставалось довольно низким. Причину этого указывает С.А.Нефедов: «...зерно с помещичьих полей шло на экспорт, а зерно с крестьянских – на внутренний рынок ... основная часть помещичьих земель как бы и не принадлежала России, население страны не получало с них продовольствия, они не входили в состав экологической ниши русского этноса». [1, с.92] Это была основная причина социальной напряженности в крестьянской среде. К сожалению деньги от экспорта зерна шли не на развитие производства. Тот же Нефедов С.А. приводит пример: «Возьмем для примера данные за 1907 г., когда было вывезено хлеба на 431 млн. руб.; взамен были ввезены высококачественные потребительские товары для высших классов (в основном, для тех же помещиков) на 180 млн. руб. и примерно 140 млн. руб. составили расходы русских за границей (там практически постоянно жила часть русской аристократии). Для сравнения, в том же году машин и промышленного оборудования было ввезено на 40 млн. руб., сельскохозяйственной техники – на 18 млн. руб.» [1, с.92] В определённой мере, постепенно должна была выправить этот перекос Столыпинская реформа, которая была направлена на создание крепких товарных крестьянских хозяйств, но она была рассчитана на длительный период времени, а у России «двадцати спокойных лет», как просил Столыпин, в запасе не оказалось.

Природно-климатические условия производства зерновых на территории современной Российской Федерации всегда, а особенно для экстенсивных методов, относились к зоне рискованного земледелия. В царской России не было понятия неурожайный год. В общеупотребительном русском языке в ту эпоху зерно называли хлебом, а неурожайный год голодным.

Помощь государства крестьянам при недороде до Петра I оказывалась ситуативно. Однако, ещё во время правления Ивана III было создано постоянное правительственное учреждение, получившее затем название Житного приказа, которое занималось заготовкой и хранением хлебных запасов. В это же время, чтобы смягчить губительные последствия частых неурожаев, во всех городах были учреждены житные дворы, где хранились запасы хлеба. С конца XVI века житный двор выступал в качестве местного государственного учреждения в системе Житного приказа, осуществлявшего хранение и выдачу казенного хлеба армии. Государственным запасам хлеба велся строгий учет, они были неприкосновенны и могли расходоваться только по распоряжению из Москвы. Житный двор в Москве был правительственным учреждением и хранил зерно из царских вотчин. Правительственные акты о запасах регламентируют качество зерна и правила хранения.

При Петре I была создана единая система государственных запасов. В 1700 году был учрежден Провиантский приказ, обеспечивавший создание продовольственных запасов для армии. К концу правления Петра был разработан «предупредительный» подход к проявлениям «народной нужды» в продовольствии. В 1723 году Петр I предписал создать специальное подразделение Камер-коллегии, которое должно было контролировать продовольственную ситуацию в стране. Тем не менее, идея создания государственных запасов зерна для населения ещё долго не была реализована. Первым законодательным актом Павла I в этой сфере стало «Учреждение об императорской фамилии» в 1797 году, предусматривавшее учреждение хлебных магазинов в поселениях удельных крестьян. В 1799 году Павел I повелел завести хлебные магазины по всей империи, независимо от формы собственности. Но этому препятствовали неисполнительность, особенности климата и традиций быта отдельных групп населения. Только в 1927 году был создан постоянный государственный хлебный фонд, на первых порах в количестве 50 млн. пудов.

В голодные годы в дореволюционной России правительство принимало меры, чтобы обеспечить крестьян хлебом. Например, в 1891 году правительство создало специальные комитеты по сбору и распределению пожертвований, а также уменьшило отпуск российского зерна за границу, преимущественно ржи – хлеба для бедных. Историки могут спорить относительно адекватности этих мер, но современникам они казались недостаточными.

Во время первой мировой войны в России впервые была применена продовольственная разверстка, а именно 2 декабря 1916 года. С весны 1916 года во многих городах вводится и карточная система распределения продуктов. Но в этот период сохранялась и система государственных закупок на свободном рынке. Принцип продразвёрстки заключался в обязательной сдаче государству установленной («развёрстанной») нормы продуктов по установленным государством ценам. В России эта мера административного регулирования потоков продовольствия применялась во время военных и экономических кризисов. В марте 1917 года, в связи с низким поступлением хлеба, Временное правительство ввело хлебную монополию, предлагавшую производителям передачу всего объёма произведенного хлеба за вычетом установленных норм личного потребления государственным органам. Повторно продразвёрстка была введена Советской властью в январе 1919 года в критических условиях гражданской войны. Продразверстка стала частью политики «военного коммунизма». Эта политика вызвала рост крестьянского недовольства и в 1921 году была заменена продналогом, что было основной мерой перехода к политике нэпа.

Период первых послереволюционных лет, связанный с борьбой различных политических и научных сил, дал много научных теорий и трудов по регулированию зернового рынка. Виднейший экономист Николай Дмитриевич Кондратьев, автор теории длинных волн, активно занимался проблемой регулирования рынков, прежде всего зернового рынка. Его монография «Рынок хлебов и его регулирование» (1922) не потеряла своей актуальности, прежде всего благодаря тому, что она написана на огромном массиве фактических данных. Вот выводы, к которым пришёл в итоге учёный:

«1) Все мероприятия по регулированию цен, перевозок, распределения и потребления между собой органически взаимосвязаны;

2) вмешательство государства постепенно нарастает. Оно вызвано расстройством рынка и вместе с тем является стимулом разложения этого рынка;

3) постепенно усиливается централизация и унификация мер регулирования;

4) регулирование и вмешательство в одной области экономики переходит и на другие, ибо все взаимосвязаны;

5) эффект вмешательства не проявился, дело неуклонно ухудшалось;

6) кроме регулирования, важно учитывать и другие факторы, например, урожайность, общее состояние экономики и военное положение;

7) регулирование выделить из общей системы и оценить его влияние очень трудно;

8) «...мероприятия регулирования иногда не приводят ни к каким положительным результатам, иногда приводят не к тем результатам, которые ожидались; и эти неожиданные результаты ... отнюдь не могут быть рассмотрены как показатели успеха регулирования. Прямых показателей положительного воздействия регулирования мы имеем очень немного ... во всяком случае существовавшая система регулирования не вывела и не выводила страну из нараставшего продовольственного кризиса.»

Н.Д.Кондратьева интересуют вопросы аграрной политики и аграрной реформы. Он ищет критерий их рациональности ...критерий триедин: реалистичность, производительность, справедливость». [2, с.168-169]

Поиском новых форм хозяйствования в зернопроизводстве интересовался и другой замечательный экономист Николай Павлович Макаров. Как консультант правления Зернотреста, он разрабатывал программы по организации крупных зерновых совхозов и соответствующей им инфраструктуры. Н.П.Макаров отрабатывал идею так называемых аграрных «гнёзд», объединяющих на контрактной основе товарные индивидуальные хозяйства,

перерабатывающие заводы, элеваторные системы, МТС, кооперативные организации.

Основной труд Н.П.Макарова по развитию зерновой отрасли построен в сравнительно прикладном характере изложения материала. Монография «Зерновое хозяйство в Северной Америке» анализирует все стадии производства зерна. Особое внимание - особенно острым вопросам элеваторного хозяйства. Эти проблемы проанализированы на опыте многих стран мира. «Эволюцию зернового хозяйства автор разделил на пять периодов: производство растёт быстрее населения; избытки зерна достигают значительных размеров и экспортируются; рост населения нивелирует избытки зерна, наступает организационный «перелом» в аграрной системе (накануне первой мировой войны на этой стадии развития находились Румыния, Болгария, Россия, США, Австро-Венгрия); страна переходит к ввозу зерна, складываются благоприятные условия для интенсификации сельского хозяйства (к 1914 г. на этот путь вступили Испания, Швеция, Франция, Германия, Португалия, Италия, Дания); большая часть потребляемого внутри государства хлеба ввозится из-за рубежа, ведущим становится огородное направление (в Бельгии, Великобритании, Голландии). Увеличение производства зерна в России возможно лишь при условии увеличения его стоимости (по типу североамериканских районов, специализирующихся на хлебных культурах).» [3, с.111]

После нэпа во всей экономике и в зерновом секторе утвердилась планово-административная система. Предпринимались неоднократные попытки её модернизации, но они были ограниченными по времени и степени воздействия и не имели существенных результатов. Это время господства плановой, а не рыночной экономики. Но можно понимать планово-административную систему и как крайнюю степень монополизации рынка, в том числе и зернового. Монопольным покупателем зерна выступало государство через своих агентов. Отсюда несовершенство рынка и всей системы закупок зерна, которая при всех ее различных названиях не меняла своей спускаемой сверху задачи (продразверстка, поставки, госзаказ и т.п.)

Несоответствующая потребностям страны ситуация с формированием государственных ресурсов зерна привела в очередной раз к реформам в стране и в зерновом секторе, в частности. Они отличались, как и ранее непоследовательностью и бессистемностью отдельных мероприятий. В 1990 году еще были закупки зерна на основе контрактации, в 1991 году уже действовал продналог, а в 1992 году были возвращены обязательные поставки. Вообще период 1991-1994 гг. в России началась либерализация цен, отмена обязательных планов производства для сельхозпредприятий. Были отменены субсидии и льготы для сельского хозяйства. Производство зерна

погружалось в рынок, а руководители отрасли и предприятий уже не могли решать новые проблемы по старому, поэтому с ними боролись спонтанно и часто неадекватно. Правительство ещё пыталось контролировать цены на продовольственные товары и дольше всего на хлеб. Были введены ограничения на экспорт зерна, страна получала гуманитарную помощь, которая усугубляла положение отечественных производителей и была скрытой формой субсидирования странами-донорами своего сельского хозяйства.

Затем в 1994-1998 годах эйфория либерализации сменилась политикой аграрного протекционизма. Вводились минимальные гарантированные цены, импортные тарифы и квоты, экспортные субсидии. Было организовано агентство по регулированию аграрного рынка (ФАП). Вводились компенсации производственных затрат производителям. Руководители сектора приобретали рыночный опыт, производители стали самоорганизовываться в лоббирующие организации. В первые три года рыночных преобразований Россия практически не вывозила зерна и возобновила экспорт лишь с 1994 года. Этот экспорт отличался тем, что он происходил в условиях полной либерализации зернового рынка, включая и внешнюю торговлю зерном, спада производства зерна и внутреннего спроса на него, развития теневого рынка зерна и продуктов его переработки, составившего 20-30% от их общего товарооборота. Экспорт зерна взяли на себя торгово-посреднические организации, работающие только на свой коммерческий интерес. Вопросы их лицензирования и т.п. были ещё практически не разработаны. Тот факт, что доля бюджетных ассигнований на АПК в расходах консолидированного бюджета сократилась за период 1992-2001 гг. с 27% до 3%, свидетельствует о том, что проведение аграрной реформы не входило в число приоритетных направлений общеэкономической реформы.

Тем не менее, происходило достаточно активное формирование законодательства, регулирующего все стороны функционирования агропродовольственного рынка и его зернового сегмента. Принятие Закона РФ "О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд" от 17 ноября 1994 г. законодательно закрепляло взаимоотношения государства и сельскохозяйственного производства в процессе формирования государственных продовольственных фондов. Однако Закон не охватывал всего комплекса проблем и выполнялся неудовлетворительно. 19 июля 1996 года был принят Федеральный Закон Российской Федерации "О государственном регулировании агропромышленного производства", с введением которого завершился первый этап формирования законодательных и нормативных актов по созданию правовой системы регулирования АПК. В систему также вошли Указы Президента от 16 апреля 1996 "О мерах по стабилизации экономического положения и развитию реформ в агропромышленном

комплексе" и от 18 июня 1996 "О федеральной целевой программе стабилизации и развития агропромышленного производства в Российской Федерации на 1996-2000 годы". Они определили, что государственное регулирование должно проводится по следующим важнейшим направлениям: формирование и функционирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия; финансирование, кредитование, страхование и налогообложение; защита интересов отечественных товаропроизводителей при осуществлении внешнеэкономической деятельности; развитие социальной сферы на селе. В число важных направлений государственного регулирования агропродовольственного комплекса вошли дотационные и компенсационные выплаты. В системе дотационной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей можно выделить два направления получения средств: из федерального бюджета и из бюджетов субъектов Российской Федерации. Дотации и компенсации, проходящие через местные бюджеты, нацелены на сокращение убытков и недопущение дальнейшего падения производства, но никак не стимулируют эффективное использование природно-экономического потенциала региона и развитие региональной специализации. Хозяйства, менее эффективно использующие ресурсы, как правило, получают большие размеры дотаций и наоборот, что не способствует экономической заинтересованности товаропроизводителей в наращивании производства и снижении затрат.

Наиболее существенные изменения в организации заготовок зерна произошли в 2003 и 2004 годах. Был принят Указ Президента РФ «О формировании федерального и регионального продовольственных фондов» от 12 февраля 2003 г. и правительственное постановление на основе этого Указа. По этим законодательным актам было введено разделение фонда зерна для государственных нужд на федеральный и региональные, сохранена централизация формирования федерального фонда, государственным заказчиком по которому определена Федеральная контрактная корпорация (ФКК) «Росхлебопродукт». Фонд зерна формировался на основе заключения «Росхлебопродуктом», организациями и предприятиями в регионах государственных контрактов. Региональные фонды зерна формировались органами региональной исполнительной власти.

Также в эти годы был принят еще ряд законодательных актов в области организации заготовок зерна и развитии рыночных отношений:

- Закон «О зерне» (май 2003 г.);

- Указ Президента РФ «О либерализации зернового рынка в России» (декабрь 2003 г.);

- постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о федеральном фонде зерна» (март 2004 г.);

- Федеральный закон «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» (2 декабря 2004 г.). [4, 5, 6, 7, 8]

Естественно, наиболее важным и долгожданным законодательным актом для зернового подкомплекса стал Закон РФ «О зерне». Он предполагал формирование некоего механизма его реализации и систему государственной поддержки производителей зерна. К сожалению, закон «О зерне» так и не вступил в действие полностью. Ряд принципиально важных его положений не действовали, а среди них и меры поддержки производителей.

Следствием принятия в 2011 г. ряда федеральных законов была нарушена правовая база государственного контроля за оборотом зерна, организации учета зерна в зернохранилищах, ликвидирована сертификация качества. Учитывая большую социальную значимость обеспечения продовольственной безопасности страны, Правительство РФ разработало проект Федерального закона «О зерне и продуктах его переработки». Новый закон будет регулировать отношения между производителями или оптовыми продавцами зерна и органами государственной власти. Проект предусматривает также правила взаимодействия при осуществлении деятельности по производству, хранению и обращению зерна и продуктов его переработки. Для упорядочения учета производства и обращения зерна в Российской Федерации будет создана единая государственная информационная система. Все регионы будут обязаны с 1 июля 2016 года предоставлять сведения:

- о региональном и федеральном балансах зерна;

- о деятельности всех хозяйствующих субъектов, осуществляющих производство и обращение зерна и продуктов его переработки;

- о декларировании обращения зерна в РФ и на импорт;

- о количественно-качественном учете в регионах и на предприятиях зерна и продуктов его переработки;

- и о результатах мониторинга качества и безопасности зерна нового урожая. Предприятия, которые не предоставят в установленные сроки информацию в систему, будут лишены возможности получать государственную поддержку. Те предприятия, которые согласятся исполнять условия, предложенные Правительством РФ, смогут получить значительные преференции и дополнительное финансирование. В частности, предусмотрено бюджетное финансирование не только самого процесса выращивания зерновых и сбора урожая, но и выделение денег на проведение научных исследований, транспортировку урожая к покупателям и развитие складской и производственной инфраструктуры.

В 2007 году была утверждена Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы. [4]

В части рынка зерна целью регулирования заявлена его стабилизация и рост конкурентоспособности российского зерна на мировом рынке. Достижение цели осуществляется через решение трёх задач:

1) сглаживание сезонных колебаний цен на зерно;

2) рост доходов сельхозтоваропроизводителей;

3) стимулирование движения зерна в регионы потребления.

Механизм реализации – это государственные закупочные и товарные интервенции. В основу своевременности проведения интервенций положен метод прогноза баланса зерна по видам и мониторинг цен на зерно.

Механизм зерновых интервенций впервые был применен в России осенью 2001 года. В последующие годы зерновые интервенции проводились при разных состояниях аграрного рынка, как то: разные объемы валовых сборов зерна, разные исходные уровни цен, разные объемы выделяемых средств, различная конъюнктура мировых рынков и т.д. и т.п. Поэтому накопилось достаточно много статистической информации для всестороннего анализа этого феномена. Оценка этого регулятора неоднозначна [4], но интервенционный механизм прочно вошел в практику регулирования цен на рынке зерна и формирования интервенционного зернового резерва.

Список литературы

1. Нефедов С.А. Российская цивилизация. Об экономических предпосылках русской революции. // Общественные науки и современность. 2005, №3, с. 83-96.

2. Кондратьев Н.Д. Рынок хлебов и его регулирование во время войны и революции. - М.: Наука. 1991. - 487с.

3. Никонов А. Спираль многовековой драмы: аграрная наука и политика России (XVIII-XX вв.). М.: Энциклопедия российских деревень, 1992.

4. Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 гг. // http://www.mcx.ru

5. Национальный проект «Развитие АПК» // http://www.mcx.ru/

6. Федеральный закон N 264-ФЗ « О развитии сельского хозяйства» // Российская газета. 2006. 30 декабря.

7. Федеральный закон «О государственном контроле за качеством и рациональным использованием зерна и продуктов его переработки» от 3 марта 2006 г. // http://base.consultant.ru

8. Федеральный закон «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» // http://www.mcx.ru
9. Евдокимова Н.Е. Закупочные интервенции на зерновом рынке. // АПК: экономика, управление, 2011, №3, с.64-68.
10. Романенко И.А., Сиптиц С.О. и др. Влияние госрегулирования на агропродовольственные рынки: анализ и прогноз. // Научные труды ВИАПИ им А.А.Никонова, вып. 38.- М., ЭРД, 2013.