



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ЭКОНОМИКА

НАУЧНЫЕ ДОКЛАДЫ

19 / 4

Н.И. Шагайда, В.Я. Узун

ДРАЙВЕРЫ РОСТА И СТРУКТУРНЫХ СДВИГОВ В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ РОССИИ

М О С К В А • 2 0 1 9

УДК 332
ББК 65.321
Ш15

Об авторах:

Шагайда Наталья Ивановна – д-р экон. наук, руководитель Центра агропродовольственной политики ИПЭИ РАНХиГС

Узун Василий Якимович – д-р экон. наук, профессор, главный научный сотрудник Центра агропродовольственной политики ИПЭИ РАНХиГС

Шагайда, Н.И., Узун, В.Я.

Ш15 Драйверы роста и структурных сдвигов в сельском хозяйстве России / Н.И. Шагайда, В.Я. Узун. — М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019. — 98 с. (Научные доклады: экономика).

ISBN 978-5-7749-1429-6

УДК 332
ББК 65.321

В докладе рассмотрены структурные сдвиги в сельском хозяйстве в постреформенный период, дана оценка этих изменений; показано, что разгосударствление, деколлективизация, холдингизация, агропромышленная интеграция, концентрация земли и капитала оказывали положительное влияние на темпы роста в отрасли и производительность труда. Вместе с тем наблюдаются и негативные явления. Увеличение доли сельхозорганизаций, входящих в агрохолдинги, ведет к сокращению сельского населения и сельскохозяйственной занятости в регионе, в структуре занятых в сельском хозяйстве увеличивается доля занятых в низкопроизводительных хозяйствах населения. Неравный доступ к государственным субсидиям создает преимущества отдельному кругу компаний, а рост рентабельности в них не коррелирует с ростом доходов работников: их доля снижается при росте долей собственников и государства.

В работе сформулированы предложения по совершенствованию структурной политики в аграрном секторе России и субъектов РФ.

ISBN 978-5-7749-1429-6

УДК 332
ББК 65.321

© ФГБОУ ВО «Российская академия
народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации», 2019

Содержание

| | |
|--|----|
| Введение | 5 |
| 1. Институциональные драйверы роста | 10 |
| 1.1. Приватизация 90-х годов | 10 |
| 1.2. Продолжение разгосударствления | 11 |
| 1.3. Деколлективизация | 14 |
| 1.4. Холдингизация. | 16 |
| 2. Структурные сдвиги в сельском хозяйстве . . 19 | |
| 2.1. Изменение роли различных категорий хозяйств | 19 |
| 2.2. Интеграция производства и переработки сельхозпродукции в СХО | 22 |
| 2.3. Латифундизация и обезземеливание | 23 |
| 2.4. Изменение пропорций распределения добавленной стоимости между собственниками, предпринимателями, работниками и государством | 28 |
| 2.5. Изменение роли разных категорий хозяйств в продовольственном обеспечении страны | 32 |
| 2.6. Роль независимых производителей и агрохолдингов в росте экспорта | 37 |
| 2.7. Влияние государственной поддержки на аграрную структуру | 41 |
| Заключение | 43 |
| Приложения. | 49 |
| Приложение А | 49 |
| Приложение Б | 51 |
| Список литературы | 96 |

Введение

Описание (анализ) современного состояния и значимости рассматриваемой проблемы. Сельское хозяйство России в последние годы демонстрирует темпы роста, превышающие темпы роста экономики в целом. Россия вышла на внешний рынок сельскохозяйственных товаров и продовольствия в новой для себя роли — роли крупнейшего экспортера. Агропромышленный комплекс стал одним из лидеров несырьевого экспорта в стране. Население страны обеспечено в основном продуктами своего производства, а доля импортного продовольствия в обороте розничной торговли снижается.

Рост был обеспечен многими факторами, среди которых важное место занимают институциональные. Анализу их влияния на развитие сельского хозяйства посвящен данный доклад. Институциональные основы изменений в сельском хозяйстве были заложены аграрной реформой 90-х гг. XX в. В сельском хозяйстве она проводилась по правилам, существенно отличавшимся от приватизации в других отраслях: земля и имущество каждого колхоза и совхоза были переданы в собственность работников и пенсионеров данного хозяйства, а не делились между всем населением страны. Правила реформирования и постреформенного распоряжения полученной собственностью создали условия для перехода земли и имущества от менее эффективных к более эффективным собственникам

и пользователям с учетом особенностей функционирования сельского хозяйства и организации имущественного комплекса, территориальной рассредоточенности производственных объектов и земельных участков. Реформирование позволяло создавать организации любых новых конфигураций аграрной структуры: от семейной на одних территориях до холдинговой на других. После этапа приватизации и реорганизации колхозов и совхозов сохранилось и было создано множество сельхозпроизводителей разных размеров.

Сельское хозяйство и сейчас еще остается отраслью с высоким уровнем конкуренции, несмотря на сильные тенденции концентрации собственности в рамках отдельных холдингов и превращение части фермерских хозяйств в крупные капиталистические предприятия с абсолютным преобладанием наемного труда. Особенностью реформирования сельского хозяйства — несмотря на огромные проблемы реализации и множество негативных последствий — было обеспечение комплексности мер как в части приватизации, так и финансового оздоровления, оборота земли, государственной поддержки. Это способствовало изменениям в сельском хозяйстве, которые наблюдаем сейчас. Какая она эта структура, какие ее элементы быстрее всего развиваются, являются драйверами роста? На эти вопросы в докладе даны ответы.

Краткое описание дискуссий по проблеме. Проблема выбора приоритетных форм организации сельскохозяйственного производства остается в центре внимания научной общественности и СМИ в течение многих десятилетий и даже столетий. Дискуссия о том, кто накормит Россию — помещики или крестьяне, велась до Октябрьской революции 1917 г. В годы советской власти обсуждался вопрос о роли и эффективности государственных хозяйств, колхозов и личных подсобных хозяйств (ЛПХ) в социалистическом сельском хозяйстве. Большинство авторов склонялись к выводу о приоритетности госхозов, их более высокой эффективности по сравнению с колхозами и предрекали постепенное отмирание ЛПХ. Были и несогласные с этой основной точкой зрения: В. Г. Венжер [1] обосновывал преимущества колхозов по сравнению с совхозами, Г. И. Шмелев [2] обосновывал важную роль хозяйств населения в продоволь-

ственном снабжении страны, обеспечении занятости и доходов сельского населения.

В ходе аграрной реформы 90-х гг. XX в. и в постреформенный период преобладала идея о многоукладности форм хозяйствования. Однако многие авторы, признавая многоукладность, все же отдавали предпочтение отдельным формам хозяйствования. Подавляющая часть ученых настаивали на сохранении государственных сельскохозяйственных организаций и государственной собственности на землю. Эта идея была реализована при восстановлении сельского хозяйства Чеченской Республики уже в этом веке, где основное сельскохозяйственное производство до сих пор сосредоточено в государственных хозяйствах. А. А. Шутьков [3, 4] главной формой организации постсоциалистического сельского хозяйства считал сельскохозяйственные производственные кооперативы. В обосновании этой идеи лежали ссылка на соборность россиян, исторический опыт: большую роль сельских общин в распоряжении землей и ведении сельского хозяйства в дореволюционной России, привычка к колхозной жизни в советские годы. Акционерные общества А. А. Шутьков считал неприемлемыми для сельского хозяйства. В. Ф. Башмачников [5], исходя из исторического мирового опыта, доказывал приоритет формы организации сельского хозяйства в виде семейных крестьянских (фермерских) хозяйств.

Неожиданным, не предсказанным никем из участников дискуссий явилось резкое увеличение доли личных подсобных хозяйств в постреформенный период, а также агрохолдингов и крупных агропромышленных компаний. Гиганты и карлики оказались главными производителями сельскохозяйственной продукции. Такая аграрная структура не встречается в других странах мира. Участники дискуссий предсказывали рост роли сельскохозяйственных производственных кооперативов, но на деле их бурный рост сменился сокращением. Можно сказать, что произошла деколлективизация сельскохозяйственного производства, о чем подробно будет сказано далее.

Еще одним аспектом дискуссий является роль агрохолдингов в сельскохозяйственном производстве. Е. В. Серова [6] вы-

сказала мнение, что агрохолдинги, подобные российским (концентрирующие землю и имущество в своей собственности, производящие всю сельскохозяйственную продукцию с использованием тысяч наемных работников), являются мировым явлением, поэтому Россия идет по общепринятому пути. В публикациях большинства экономистов в России и за рубежом высказывается иная точка зрения [7].

Президент страны озвучил цель: увеличение экспорта продукции АПК до 45 млрд долл. в 2024 г. (в 2,2 раза по сравнению с 2017 г.). При такой постановке задачи среднегодовые темпы роста производства в сельском хозяйстве должны быть значительно выше сложившихся в прошлый период. В связи с этим необходимо на основе прошлого опыта оценить факторы повышения объемов производства и предложить элементы аграрной политики, в том числе институциональной, способствующие решению поставленной задачи.

В докладе выдвинуты две гипотезы. *Первая гипотеза*: основным драйвером роста в сельском хозяйстве стали результаты институциональных изменений, которые были осуществлены в сельском хозяйстве.

Вторая гипотеза: росту в сельском хозяйстве в перспективе будет способствовать корректировка аграрной политики, переход от политики преимущественной государственной поддержки крупного сельскохозяйственного бизнеса, обеспечивающей ему эксклюзивные конкурентные преимущества и приводящей к вытеснению малого бизнеса с рынка, к политике преимущественной государственной поддержки малого бизнеса и включения его в продовольственные цепочки, созданные крупными коммерческими и кооперативными компаниями — интеграторами.

Первая гипотеза была подтверждена тем, что был доказан эффект институциональных структурных сдвигов в сельском хозяйстве (разгосударствления, деколлективизации, фермеризации, холдингизации, агропромышленной интеграции), концентрации земли и капитала, изменения специализации и размещения сельскохозяйственного производства, пропорций распределения доходов между собственниками, работниками и государством.

1. Институциональные драйверы роста

1.1. Приватизация 90-х годов

Отправная точка формирования современной аграрной структуры — приватизация 1993–1998 гг. Особая процедура приватизации в сельском хозяйстве представляла собой «социально справедливую приватизацию», когда все имущество и земля распределялись между членами трудового коллектива и пенсионерами. Особые правила приватизации дали возможность активным собственникам земельных долей и имущественных паев в тяжелые 1993–1998 гг. сформировать — с преодолением сопротивления со стороны руководителей районного и хозяйственного уровней советской эпохи — фермерские хозяйства, но в основном частные сельхозорганизации. Это позволяло сильным руководителям сохранить прежние размеры хозяйств, но на другой основе. Собрав земельные доли и имущественные паи, они получили землю и имущество бывшего колхоза или совхоза уже в рамках частного общества с ограниченной ответственностью, акционерного общества, товарищества или кооператива.

Новые негосударственные организации с огромным трудом приспособлялись жить самостоятельно, без помощи исчезнувших райкомов, сложившихся связей и плановых цен на продукцию и ресурсы. Несмотря на шумную общественную дискуссию о развале крупных предприятий в ходе

реформирования, по факту этого развала не произошло: всего 5% земли ушло в фермерские хозяйства, а число новых организаций выросло только на 4% в 1994 г. относительно 1990 г. [8] В этом была и проблема: подавляющее большинство сельскохозяйственных организаций оставалось в таком же виде, как были до начала приватизации — с теми же руководителями, числом работников, площадями земли и другими активами. Но при этом — с уже более-менее определенными правами и обязанностями участников, возможностями по реструктуризации имущественных комплексов. Сохранялось огромное число участников таких организаций, что размывало ответственность и усложняло их управляемость¹.

К 1998 г. массовая приватизация имущества в сельском хозяйстве закончилась (приложение А.1). Организациям, оставшимся государственными, не удавалось достигнуть лучших результатов. Это опровергало критиков, которые утверждали, что приватизация ведет к развалу, а сохранение государственных предприятий обеспечивает лучшие показатели деятельности в стремительно меняющихся условиях.

1.2. ПРОДОЛЖЕНИЕ РАЗГОСУДАРСТВЛЕНИЯ

Массовая приватизация коренным образом изменила соотношение частных, государственных и муниципальных хозяйств в сельском хозяйстве. Вместе с тем процесс разгосударствления еще не завершен окончательно. Более того, в некоторых регионах, например в Чеченской Республике, наблюдается ренессанс государственных хозяйств.

С 2016 г. госсектор еще больше сократился. Его доля в численности сельхозорганизаций снизилась с 12,2 до 3,5%, в выручке — до 2,4%, в прибыли — до 0,5% (рис. 1). За 10 лет фак-

¹ По данным обследования 317 бывших колхозов и совхозов в Нижегородской, Ростовской, Волгоградской, Орловской областях, в число участников организаций вступали от 62 до 92% граждан, получивших право на имущество организаций. Среднее число работников (1995 г.) — 193 (база отчетов сельхозорганизаций, Минсельхоз, 1996 г.), доля пенсионеров среди учредителей составляла около 50%, реформирование сельскохозяйственных предприятий: социально-экономический анализ (1994–1997 гг.).

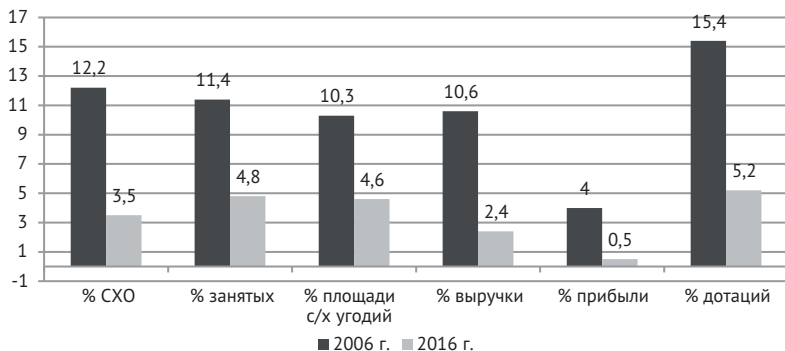


Рис. 1. Удельный вес сельхозорганизаций в государственной и муниципальной собственности в общих показателях по сельхозорганизациям страны

Источник: Классификация по кодам Общероссийского классификатора форм собственности, указанным в базах данных СХО за соответствующие годы.

тически было приватизировано около 1300 государственных хозяйств (федеральных, региональных и муниципальных).

Государственные предприятия остаются и сейчас менее эффективными, чем частные. В них в 2 раза ниже производительность труда и выручка в расчете на 1 га сельхозугодий, в 4,6 раза ниже прибыль в расчете на рубль выручки. Дотации в расчете на рубль выручки, наоборот, в 2,2 раза выше, чем в частных хозяйствах. Вполне очевидно, что сокращение доли госхозов в использовании земли и трудовых ресурсов способствовало повышению эффективности отрасли в целом. Приведенный в приложении Б расчет подтверждает этот вывод. Благодаря продолжавшемуся в 2006–2016 гг. разгосударствлению выручка СХО приросла на 3,4%, прибыль — на 6,2%, а дотации из бюджетов всех уровней, наоборот, сократились на 0,7%.

В региональном разрезе эффект разгосударствления можно оценить по показателям эффективности использования сельхозугодий в зависимости от их доли в частной собственности. Приведенные в табл. 1 данные наглядно показывают, что в регионах, где выше доля земель, оставшихся в государственной собственности, существенно ниже производительность труда.

Таблица 1. Группировка субъектов РФ по удельному весу сельхозугодий в частной собственности, 2016 г.

| Группы регионов по удельному весу с/х угодий в частной собственности | Сельскохозяйственные угодья, тыс. га | | Площадь земли в собственности, тыс. га: | | Доля частных земель в площади с/х угодий, % | Валовая продукция сельского хозяйства, всего млн руб. | Численность занятых в сельском хозяйстве, охоте и лесном хозяйстве; рыболовстве, рыбоводстве, тыс. | ВП с/х в расчете на, тыс. руб.: | |
|--|--------------------------------------|-----------------|---|-------------------|---|---|--|---------------------------------|------|
| | граждан | юридических лиц | одного занятого | 100 га с/х угодий | | | | | |
| До 10% | 11912 | 86 | 314 | 86 | 3,4 | 266 159 | 567 | 469 | 2234 |
| 10–50% | 41657 | 1231 | 14257 | 1231 | 37,2 | 695 193 | 767 | 907 | 1669 |
| 50–70% | 82999 | 5881 | 45687 | 5881 | 62,1 | 1 696 086 | 1778 | 954 | 2044 |
| Более 70% | 85402 | 11850 | 53780 | 11850 | 76,8 | 2 839 081 | 2359 | 1204 | 3324 |
| Общий итог | 221970 | 19048 | 114038 | 19048 | 60,0 | 5 496 519 | 5471 | 1005 | 2476 |

Источник: Расчет по данным формы 22 Росреестра.

1.3. ДЕКОЛЛЕКТИВИЗАЦИЯ

Созданные в процессе реформ сельскохозяйственные организации были коллективными хозяйствами: их собственниками стали, как правило, сотни владельцев земельных долей и имущественных паев. В последующие годы прошел процесс деколлективизации СХО.

Снижение роли сельскохозяйственных производственных кооперативов. За 10 лет примерно вдвое сократилась их доля в численности хозяйств, площади сельхозугодий, количестве работников, прибыли СХО. Еще более резко упала их доля в выручке, дотациях (рис. 2). Для этой категории хозяйств затруднен доступ к кредитам. Это видно на цифрах: их доля в кредиторской задолженности СХО упала почти в 6 раз.

В 1990 г. на долю колхозов приходилось примерно половина валовой продукции сельского хозяйства. В первые годы реформ был сделан акцент на деколлективизацию, и роль производственных кооперативов резко упала. Органы власти приняли целый ряд решений, направленных на восстановление доли кооперативов в экономических показателях развития сельского хозяйства:

– в закон о банкротстве были включены положения, запрещающие при банкротстве изымать основные средства производственных кооперативов. Это мотивировалось тем, что

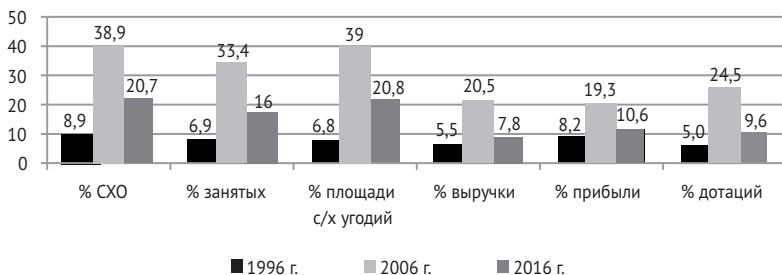


Рис. 2. Удельный вес СПК в общих показателях по СХО

Источник: Расчеты авторов по базам данных СХО за соответствующие годы.

гражданам России присущ коллективизм, поэтому они предпочитают кооперативные предприятия, нужна только государственная поддержка таких предприятий на первых порах; – в законы об обществах с ограниченной ответственностью (ООО) и закрытых акционерных обществах (ЗАО) были включены ограничения на число членов (не более 50 чел.). Большинство созданных на базе колхозов и совхозов ООО и ЗАО имели более 50 членов. Всем им пришлось преобразоваться в сельскохозяйственные производственные кооперативы (СПК), в которых ограничений не было на количество членов. Других приемлемых форм хозяйствования не было. Произошла как бы новая коллективизация, производственные кооперативы стали вновь одной из ведущих форм хозяйствования.

Однако ограничения на изъятие имущества СПК привели к тому, что они практически лишились доступа к кредитам и другим заемным средствам. Ограничение прав не работающих в кооперативе членов (в голосовании при принятии решений, распределении доходов) привело к проблемам с привлечением новых состоятельных членов хозяйств. И произошла повторная деколлективизация, выразившаяся в сокращении числа кооперативов, доли занятых в них работников и площади сельхозугодий (доля СПК в товарной продукции сельхозорганизаций: с 20,5% в 2006 г. до 7,8% в 2016 г.). Расчет эффекта снижения роли производственных кооперативов приведен в приложении Б.2. Если бы в 2016 г. доля СПК в численности занятых сохранилась на уровне 2006 г., то выручка СХО была бы на 10,7% меньше, прибыль на 10,9% меньше, дотации на 8,4% меньше

Сокращение числа собственников в сельскохозяйственных организациях. После реформы 90-х гг. XX в. собственниками СХО стали члены хозяйств. В среднем каждое хозяйство в тот период имело около 500 собственников. За прошедшие годы шла концентрация капитала в руках отдельных лиц (рис. 3). Хозяйства с количеством учредителей более 100 человек стали редкостью: к 2016 г. их осталось 1,5%. Росло число СХО, которыми владеет один-единственный учредитель: к 2016 г. их осталось около половины. Еще 30% СХО в 2016 г. имели 2–5



Рис. 3. Удельный вес СХО с одним учредителем в общих показателях по СХО

учредителей. Примерно в той же пропорции, как численность хозяйств, распределялись остальные анализируемые ресурсные и результативные показатели. Особо следует подчеркнуть, что хозяйства с одним учредителем или с группой учредителей 2–5 человек, судя по кредиторской задолженности, пользуются большим доверием у кредиторов, чем хозяйства с большим количеством учредителей.

1.4. Холдингизация

Роль агрохолдингов в сельском хозяйстве. За 10 лет (с 2006 по 2016 г.) возросла в 2 раза доля работников, которые заняты в агрохолдингах, в полтора раза — площадь сельхозугодий. На них в 2016 г. уже приходится более половины выручки и прибыли всех сельскохозяйственных организаций России.

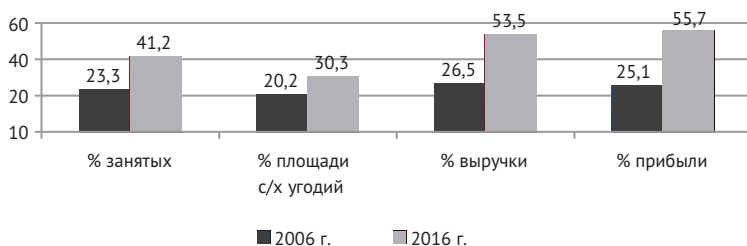


Рис. 4. Удельный вес агрохолдингов в общих показателях по СХО

Эффект холдингизации. Рост доли агрохолдингов в сельском хозяйстве за анализируемый период стал важнейшим фактором роста в сельском хозяйстве. Благодаря этому фактору выручка сельхозорганизаций в 2006–2016 гг. увеличилась на 13,9%, прибыль — на 14,6%. Несмотря на то что агрохолдинги получают основную часть дотаций, без развития агрохолдингов при прочих равных условиях дотации были бы выше на 12,8% (приложение Б.3). Преимущественное развитие агрохолдингов способствовало снижению суммы дотаций, на поддержку остальных сельхозпредприятий пришлось бы тратить больше дотаций. По уровню рентабельности холдинговые СХО уступали независимым хозяйствам (соответственно 14,5 и 18,3% в 2016 г.).

Холдингизация имела ряд отрицательных социальных последствий. Чем больше доля СХО, входящих в агрохолдинги, тем быстрее сокращается сельское население в регионе и занятость в сельском хозяйстве (табл. 2).

Доля бедного сельского населения остается в 2–3 раза выше, чем городского во всех регионах страны, независимо от распространения агрохолдинговых структур. Одной из целей аграрной политики было сближение уровня доходов сельского и городского населения. Однако повышение роли агрохолдингов в сельском хозяйстве региона хотя и привело к росту заработных плат в сельском хозяйстве, но уровень бедности в селе относительно уровня бедности в городе самый низкий в регионах с минимальным развитием агрохолдинговых структур.

Таблица 2. Группировка субъектов РФ по доле агрохолдингов в валовой продукции сельского хозяйства

| | Доля АХ в ВП сельского хозяйства | | | | |
|--|----------------------------------|---------|---------|-----------|---------|
| | До 10% | 10-25% | 25-50% | Более 50% | Итого |
| Количество регионов | 27 | 24 | 21 | 8 | 80 |
| Доля АХ в валовой продукции сельского хозяйства по всем категориям хозяйств, % | 5,4 | 16,9 | 34,2 | 60,9 | 26,9 |
| Сельское население, тыс. чел.: 2006 г. | 9589,5 | 12766,4 | 13679,6 | 2613,2 | 38648,7 |
| 2016 г. | 10319,9 | 11910,0 | 13194,0 | 2312,4 | 37736,3 |
| 2016 г. в % к 2006 г. | 107,6 | 93,3 | 96,4 | 88,5 | 97,6 |
| Численность занятых в сельском хозяйстве, тыс. чел.: 2006 г. | 1571,6 | 2420,6 | 2500,6 | 624,9 | 7117,7 |
| 2016 г. | 1417,6 | 1792,5 | 1870,1 | 390,3 | 5470,5 |
| 2016 г. в % к 2006 г. | 90,2 | 74,1 | 74,8 | 62,5 | 76,9 |
| Доля всего населения, живущего за чертой бедности, % | 17,8 | 14,8 | 11,3 | 12,7 | 14,0 |
| в том числе сельского городского | 26,9 | 28,1 | 21,0 | 20,5 | 24,9 |
| | 12,4 | 10,1 | 7,8 | 9,1 | 9,6 |
| Отношение % малоимущего сельского населения к городскому | 2,2 | 2,8 | 2,7 | 2,3 | 2,6 |

Источник: Расчеты по базе данных Минсельхоза РФ (доля агрохолдингов) и данным Росстата (по численности населения и уровню его бедности).