Программно-целевое управление развитием агропроизводства

УДК 338.43.027.4

НАТАЛЬЯ ШАГАЙДА, ВАЛЕРИЙ САРАЙКИН

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА НА НЕБЛАГОПРИЯТНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ

Резюме. Авторами рассмотрены возможности и ограничения применения дополнительных мер поддержки сельского хозяйства в условиях ВТО, оценен механизм выделения неблагоприятных территорий, который сейчас закреплен в российском законодательстве. Анализ подходов к выделению неблагоприятных территорий показал, что методика выделения требует уточнения, чтобы удовлетворять критериям прозрачности. В настоящей работе уточненная методика базируется на более прозрачных и понятных критериях. В качестве критериев по природно-климатическим и почвенным условиям здесь выбраны: качество почв; критерии отнесения регионов к районам Крайнего Севера и приравненных к ним территорий. Выполненные расчеты показали, что применение предложенной методики приведет к существенному сокращению таких площадей.

Ключевые слова: неблагоприятные территории, поддержка сельского хозяйства, соглашение по ВТО

Соглашение по сельскому хозяйству ВТО даёт дополнительные возможности поддержки сельского хозяйства на так называемых неблагоприятных территориях. Суть этой возможности состоит в том, что здесь могут использоваться меры, которые, по сути, являясь мерами «янтарной» корзины, при исчислении агрегированного уровня поддержки сельского хозяйства[1] [3, ст.1, приложение 2, п.13] не учитываются. В обычном случае – учитываются.

Обсуждение проблем выделения таких территорий, допустимых мер поддержки на них – актуальная задача, так как в настоящее время среди чиновников, научных сотрудников, сельхозпроизводителей и других экспертов в России часто существует недопонимание или заблуждение по поводу того, как определять эти территории, какие меры можно использовать.

В России традиционно бюджетная поддержка сельского хозяйства относится к так называемой янтарной корзине, применение которой ограничивается. Под янтарной корзиной понимается совокупность мер, направленных на стимулирование отдельных отраслей, производство определенных продуктов, использование определенных ресурсов, экспорта определенных продуктов, т.е. всего того, что искажает рынок сельскохозяйственных продуктов. По распространенному в России мнению на территории неблагоприятных регионов такие меры применять можно.

Вместе с тем, Соглашение по сельскому хозяйству ВТО содержит ряд ограниче-

[1] Агрегированный показатель поддержки и "АПП" означают годовой объем поддержки в денежном выражении в отношении какого-либо сельскохозяйственного продукта, предназначенной для производителей основного сельскохозяйственного продукта, или поддержки, не связанной с конкретным продуктом и предназначенной для сельскохозяйственных производителей в целом, за исключением поддержки, предоставленной на основе программ, которые рассматриваются как изъятие из обязательств по сокращению

ний, изложенных в п. 13 Соглашения. Они касаются критериев, которым должны отвечать, как сами регионы, так и мероприятия поддержки.

Во-первых, регион, отнесенный к неблагоприятным, должен: представлять собой четко обозначенную географическую зону; иметь определенные признаки: экономические, административные; отвечать критериям неблагоприятного.

Во-вторых, критерии должны быть: нейтральны и объективны; четко изложены в законодательном или нормативном акте; свидетельствовать о том, что трудности на этой территории порождены не временными обстоятельствами, а более серьезными причинами.

В-третьих, эти меры поддержки все равно должны удовлетворять требованиям подпунктов a-f, п.13 Соглашения по сельскому хозяйству ВТО: не обуславливаются, не определяются видами и объемами продукции, произведенной в год выплаты, т.е. после базового периода (кроме случаев сокращения производства); не обуславливаются, не определяются ценами (внутри или вне страны); являться доступными, как правило, всем сельхозпроизводителям неблагоприятной территории; для выплаты, связанной с факторами производства, устанавливается пороговый уровень, сверх которого действует регрессионная шкала выплат; выплаты ограничиваются: не могут превышать дополнительных расходов или потерь доходов, связанных с сельскохозяйственной деятельности на неблагоприятной территории.

Таким образом, выплаты в этих регионах могут быть признаны «зелёными» мерами при выполнении ряда условий.

Для применения механизма выявления неблагоприятных территорий уже сделаны определенные шаги:

1. В ФЗ «О развитии сельского хозяйства» 23.07.2013 внесена поправка, целью которой является введение понятия «неблагоприятная территория». Здесь же определено поручение правительству РФ по установлению порядка и критериев отнесения территории к неблагоприятным [5, ст.7].

2. Подготовлены проект Постановления Правительства РФ, в котором закреплены признаки и перечень таких территорий. Этот проект должен быть принят в течение 180 дней после принятия поправки в федеральный закон. На 15.03.2014 такое постановление принято не было.

По федеральному закону неблагоприятной для ведения сельского хозяйства признается (1) территория субъекта/субъектов Российской Федерации; (2) уровень доходности сельскохозяйственных товаропроизводителей на территории должен быть ниже, чем в среднем по отрасли; (3) низкий уровень доходности обусловлен природно - климатическими условиями, социально – экономическими, почвенными и географическими факторами.

Минсельхоз РФ подготовил два варианта постановления:

- к неблагоприятным для ведения сельского хозяйства относят регионы только по природно-климатическим критериям - туда попадают 42 субъекта РФ;

- к неблагоприятным относятся регионы по социально-экономическим критериям. По этому критерию в число неблагоприятных попадают 62 субъекта РФ [6]. Постановление еще не принято, поэтому число и перечень регионов точно не установлены.

Минсельхоз РФ, который готовит проект постановления, считает неблагоприятной по природно - климатическим условиям территорию субъекта РФ, на более чем 50% территории которого наблюдается один или несколько признаков: неблагоприятные почвы; неблагоприятный рельеф (учитывается высота над уровнем моря и расположение сельхозугодий на склонах с крутизной более 15%); засуха с вероятностью 50%; с вероятностью неблагоприятной перезимовки растений на уровне 15-25%; с переувлажнением более 30%. Другими словами, в число критериев внесены характеристики, имеющие вероятностный характер.

По социально-экономическим характеристикам к неблагоприятным относят территории, где наблюдаются снижение численности населения, низкие доходы сельских домохозяйств, высокая безработица. Здесь также на территории могут соблюдаться все

эти или отдельные признаки.

В результате – по природно-климатическим и социально-экономическим характеристикам к неблагоприятным можно отнести около 80% сельхозугодий страны. На этой территории производится около 70% всей продукции сельского хозяйства страны.

Первый подход – по природно-климатическим условиям. Использование в качестве единицы – субъект РФ, на части которого есть неблагоприятные признаки, приводит к тому, что к неблагоприятным отнесен 31 регион с общей площадью сельхозугодий 51,6 млн.га. При этом на этой территории действительно неблагоприятными, например, по почвенным условиям являются участки общей площадью 39,6 млн.га, или 76,4% от общей площади сельхозугодий. То есть на вполне благоприятные участки общей площадью 12,2 млн.га должен быть распространен режим более льготной поддержки сельского хозяйства. Очевидно, что на так называемых благоприятных территориях по методике МСХ РФ находятся участки с неблагоприятными почвами общей площадью 35,8 млн.га, но на них не будут распространяться особенные меры поддержки. При таком подходе – если брать за единицу территории субъект РФ - всегда существует большая погрешность: получателями льготной поддержки выступают вполне благополучные районы внутри неблагоприятного субъекта РФ, но исключаются неблагоприятные районы внутри субъектов РФ, признанными в целом благоприятными.

Непрозрачно применение критериев, основанных на вероятностных наступлениях неблагоприятных событий.

Засуха, например, является проявлением множества факторов, зависящих как друг от друга, так и от многих малоизученных причин. Но самое главное - эти причины последовательны по времени воздействия, и отсутствие какой-либо может изменить ход и силу распространения засухи. Иначе говоря, засуха (или иное неблагоприятное погодное явление) обладает условной, а не безусловной вероятностью, а значит, будет происходить только при наличии и соблюдении других не менее важных условий (ветров, дождей, солнечных вспышек и т.д.) проследить и точно установить влияние которых не всегда возможно.

Между тем, согласно представленным цифрам, распространение засухи на территории РФ носит выборочный характер. Например, 100% охват территории Оренбургской области и 50% охват Самарской области расположенной западней, никак не захватывает южные районы Республики Башкирии или Челябинской области, граничащие с Оренбургской областью. А 50% охват территории Самарской и 75% охват Саратовской областей никак не сказывается – в соответствии с методикой Минсельхоза РФ, на приграничных с ними районах Ульяновской области. И так по другим вероятностным характеристикам.

Кроме того, методика Минсельхоза РФ[2] привела к казусам. Так, территория Республики Бурятия относится к неблагоприятным территориям на основании двух критериев. Первый критерий – рельеф. На 62% территории находятся горы с крутыми склонами. Второй критерий - переувлажнение. По нему на 50% территории возможно переувлажнение с вероятностью более 30%. Трудно будет объяснить, такую высокую вероятность переувлажнения горного склона.

Таким образом, опора на вероятностные климатические показатели в методике отбора регионов дает слабую основу для обоснования разнесения их по группам благоприятных и неблагоприятных. В целом, можно положительно отнестись к критериям выделения неблагоприятных регионов по показателям качества почв и рельефу: они ясны, прозрачны. Однако применять их нужно относительно не субъектов РФ в целом, а в рамках меньших административных единиц – районов или сельских администраций. Это позволит более аккуратно учитывать все неблагоприятные территории. В России есть опыт выделения депрессивных территорий – в Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года [2]. Здесь для вы-

[2] http://www.mcx.ru/documents/document/show/24314..htm

деления депрессивных территорий используют единицу – район. Этот подход полезно было бы использовать и при выделении неблагоприятных для сельского хозяйства территорий, однако, нужно вносить поправку в ФЗ «О развитии сельского хозяйства» (ст.7)[3].

Второй подход – по социально-экономическим показателям. Методика Минсельхоза РФ строится на учете трех ранговых показателей (1) индекса изменения численности сельского населения; (2) соотношения среднерасполагаемых ресурсов в сельских домохозяйствах к величине прожиточного минимума и (3) уровня безработицы. Все они рассчитаны по официальным данным Росстата.

По этим показателям рассчитываются средние значения и присваиваются ранги, кроме того присваиваются ранговые показатели и средним значениям. Сумма ранговых значений конкретного региона определяет интегральный показатель социально- экономической оценки субъекта РФ. Сумма ранговых значений средних показателей определяет интегральное значение ранга, относительно которого происходит деление регионов на благоприятные и неблагоприятные. Минсельхоз РФ по этой методике выделил 42 неблагоприятных региона. В число неблагоприятных попала Воронежская область, расположенная в черноземной зоне, что не может не вызывать вопросов. Да, численность сельского населения в Воронежской области сокращается. Это объективный процесс. Почему это должно переводить регион с лучшими угодьями для сельского хозяйства и высокой плотностью населения в число неблагоприятных?

Применение социально-экономических критериев должно быть более четко обосновано. По требования Соглашения по сельскому хозяйству ВТО критерии выделения территорий должны быть нейтральны, объективны, свидетельствовать о том, что проблемы территории порождены более серьезными причинами, чем просто временные обстоятельства. В отношении таких критериев как качество почв, рельеф можно говорить о том, что требования ВТО соблюдаются. Применение предложенных Минсельхозом РФ социально-экономических критериев объяснить труднее.

Во-первых, показатели, предложенные Минсельхозом РФ, не соответствуют ФЗ «О развитии сельского хозяйства», где, несмотря на громоздкость формулировки в качестве показателя неблагоприятности территории выступает только один - уровень доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей. Все остальное – (1) попытки перечислить условия, почему этот показатель может быть ниже в среднем по сельскому хозяйству (природа, климат, почва); (2) объяснение, почему производство должно быть поддержано (обеспечение занятости населения, сохранение традиций). То есть, природно- климатические условия здесь не критерий, а причина того, почему критерий – доходы – ниже, чем в среднем по сельскому хозяйству.

Если рассматривать формулировку критерия выделения неблагоприятных территорий на основе дохода, то видно, что его также нужно корректировать. Очень сложно выделить доходы сельхозпроизводителей территории, чтобы их сравнивать со средними по сельскому хозяйству. Вообще, что имеется в виду? Сельхозпроизводителем может быть сельскохозяйственная организация, фермер или владелец личного подсобного хозяйства. Доходы первого могут быть в виде выручки или прибыли. Их можно найти в статистической отчетности. Доходы фермера выявить сложнее: фермеры не особо отчитываются. Еще больше проблем – с личным подсобным хозяйством. Очевидно, именно поэтому в проектах постановления использован другой показатель – соотношение среднерасполагаемых ресурсов в сельских домохозяйствах к величине прожиточного минимума. Однако средние располагаемые ресурсы домохозяйства – совсем не доходы сельхозпроизводителя.

Целесообразнее уходить от критериев-показателей, если есть проблемы с их исчислением. Ясно, что в неблагоприятных условиях доходы меньше. Но не везде, где низкие доходы – неблагоприятные районы. Например, в Германии [1] озвучена цель

[3] Вводится в действие через 180 дней после 24.07.2013 – справка Консультант +,

выделения неблагоприятных территорий - это невозможность увеличения поддержки сельского хозяйства. Цель – сохранение минимальной плотности населения, ландшафтов, привлекательных для туристов. В том числе – за счет агроландшафтов. Критерии: высота над уровнем моря, крутизна склонов, нахождение на острове. В Литве: плодородие (доля неплодородных сельхозугодий на 20% выше средней по стране), уровень урожайности (ниже средней по стране на 80 и более процентов), низкая плотность (менее 50% от уровня по стране), относительно высокая убыль, доля населения трудоспособного возраста.

Минсельхоз РФ предлагает учитывать при выделении неблагоприятной территории показатель сокращения численности сельского населения. Однако сокращение при высокой плотности населения – процесс объективный и не должен настораживать. В соответствии с мировой практикой сокращение рассматривается крайне негативно в ситуации, когда уже низка плотность сельского населения территории.

Анализ подходов к выделению неблагоприятных территорий показал, что методика выделения требует уточнения, чтобы удовлетворять критериям прозрачности. В настоящей работе уточненная методика базируется на более прозрачных и понятных критериях. В качестве критериев по природно-климатическим и почвенным условиям здесь выбраны критерии:

-по качеству почв;

-критерии отнесения регионов к районам Крайнего Севера и приравненных к ним территорий. Эти критерии уже длительное время используются в России, а перечень регионов, которые малопригодны для сельского хозяйства по совокупности причин, связанных с климатом, закреплен Постановлением правительства. Эти причины многообразны и могут не улавливаться отдельными критериями.

В предлагаемой методике выделения неблагоприятных регионов на основе социально-экономических показателей использована скорректированная методика Минсельхоза, но с учетом плотности сельского населения. Две группы критериев - (1) природно-климатические и почвенные, (2) социально-экономические также совмещены. Результаты применения методики - сокращение неблагоприятных территорий до 42. Уточненная методика позволяет дифференцировать территорию страны, выделяя благоприятные и неблагоприятные территории. По методике Минсельхоза РФ почти вся территория страны неблагоприятна для сельского хозяйства.

Следовательно, по новой методике доля неблагоприятных территорий в площади сельскохозяйственных угодий страны составляет 37,6% (а не 80,7%, как по методике Минсельхоза России), а доля в производстве продукции сельского хозяйства – 27,5% (69,7%) (таблица).

Перераспределение неблагоприятных территорий		
Показатели	Доля в площади сельскохозяйственных угодий, %	Доля в продукции сельского хозяйства, %
По методике Минсельхоза РФ	80,7	69,7
По предлагаемой методике	37,6	27,5

При выделении неблагоприятных территорий целесообразно ориентироваться на административные районы или даже сельские администрации, так как дифференциация условий в рамках одного субъекта РФ чрезвычайно велика. Об этом свидетельствуют расчеты по классификации сельхозпроизводителей, проведенных на основе сельскохозяйственной переписи [4]. Экономическая дифференциация сельхозпроизводителей в рамках одного субъекта РФ косвенно свидетельствует о дифференциации разных наборов условий ведения сельскохозяйственного бизнеса по территории одного субъекта РФ.

Отсутствие доступных данных по районам о состоянии почв, рельефа, социально-экономических характеристик не позволяют сделать авторам такие расчеты. Однако эти данные есть и доступны для Минсельхоза РФ.

Исходя из результатов анализа порядка выделения неблагоприятных территорий в соответствии с ФЗ «О развитии сельского хозяйства», методики Минсельхоза РФ, международного опыта предлагается внести поправки в пп.12 п.1 ст.7 ФЗ «О развитии сельского хозяйства» определив неблагоприятные территории как административные районы (или сельские администрации), находящиеся на территориях с неблагоприятными почвами и в горной местности, характеризующиеся оттоком при низкой плотности сельского населения, уровнем располагаемых ресурсов на одного члена домохозяйства ниже среднего уровня по стране, а уровня безработицы – выше среднего по стране. Иными словами предлагается:

- отказаться от применения вероятностных показателей природно - климатических условий при определении неблагоприятных территорий, применять показатели - доля низкопродуктивной пашни, уровень уклона;
- при расчете интегрального показателя для выделения неблагоприятных территорий использовать критерии - плотность сельского населения ниже среднего по стране и уровень располагаемых ресурсов домохозяйства в расчете на одного члена ниже среднего по стране;
- перейти к выделению территорий не на уровне субъекта РФ, а на уровне административного района.

Литература:

1. Блашке Р. Налоговая политика и политика государственной поддержки в деле оказания содействия рациональному и эффективному землепользованию и сохранению почвенного плодородия в сельском хозяйстве // Материалы к семинару «Земельные отношения в современных условиях». – Тверская обл., 8-11.09.1998.
2. Распоряжение Правительства РФ от 30.11.2010 №2136-р Об утверждении Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года. Режим доступа: www.wto.ru/ru/content/documents/docs/selhozru.doc
3. Соглашение по сельскому хозяйству ВТО. Режим доступа: www.wto.ru/content/documents /docs/selhozru.doc
4. Классификация сельскохозяйственных производителей на основе данных Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 года / В.Я.Узун, В.А.Сарайкин, Е.А.Гатаулина // Научн. тр. ВИАПИ им.А.А.Никонова. - М.: ВИАПИ им.А.А.Никонова; ЭРД.-2010.- Вып.30.-229с.
5. Федеральный закон "О развитии сельского хозяйства" от 29.12.2006 N 264-ФЗ. – М.: Электронная база юридической информации «Консультант+» - Режим доступа: www/consultant.ru
6. Федоров Н.В. Выступление министра сельского хозяйства РФ в Чебоксарах 6.04.2013 г. Режим доступа: http://pln-pskov.ru/business/133429.html.

Шагайда Наталья Ивановна, доктор экономических наук, директор, Центр агропродовольственной политики Института Прикладных Экономических исследований РАНХ и ГС при Президенте РФ.
Тел. 8 (495) 629-29-71
E-mail: shagaida@iet.ru
Сарайкин Валерий Александрович, доктор экономических наук, руководитель, отдел институционального анализа аграрной экономики, Федеральное государственное бюджетное научное учреждение «Всероссийский институт аграрных проблем и информатики им. А.А. Никонова».
Тел. 8 (495) 624-38-22
E-mail: svalera@viapi.ru

Abstract. Authors considered opportunities and restrictions of application of additional measures of support of agriculture in the conditions of the WTO, the mechanism of allocation of adverse territories which is now fixed in the Russian legislation is estimated. The analysis of approaches to allocation of adverse territories showed that the technique of allocation demands specification to satisfy to criteria of transparency. In the real work the specified technique is based on more transparent and clear criteria. As criteria on climatic and soil conditions here are chosen: quality of soils; criteria of reference of regions to the region of the Far North and the territories equated to them. The executed calculations showed that application of the offered technique will lead to essential reduction of such areas.

Key words: adverse territories, agriculture support, the agreement on the WTO