

Выделение регионов, неблагоприятных для ведения сельского хозяйства, или как в России собираются помогать сельскому хозяйству в условиях членства в ВТО¹

С.Ю. БАРСУКОВА, доктор социологических наук, профессор НИУ ВШЭ, член научно-экспертного совета при Комитете ГД РФ по аграрным вопросам. Москва. E-mail: svbars@mail.ru

Вступление в ВТО накладывает значительные ограничения на объем прямой государственной помощи российскому сельскому хозяйству. Однако очевидно, что без серьезной господдержки наши аграрии не выживут. Россия должна построить новую модель помощи, используя правовые нормы ВТО. Важнейшим инструментом в ближайшее время могут стать компенсации товаропроизводителям, хозяйствующим на землях, отнесенных к неблагоприятным для ведения сельского хозяйства. Статья посвящена дискуссии, которая ведется между Минсельхозом России и экспертным сообществом по поводу того, как определить эти территории, как рассчитывать размер компенсаций товаропроизводителям.

Ключевые слова: Россия, ВТО, сельское хозяйство, компенсации, товаропроизводитель

Вместо предисловия

В жаркой дискуссии по поводу целесообразности вступления России в ВТО представители аграрного сектора и сельскохозяйственного машиностроения критиковали не столько саму идею членства в этой организации, сколько условия присоединения. По их мнению, именно сельское хозяйство России в наибольшей степени пострадает от вступления в ВТО, поскольку, помимо снижения таможенной защиты, существенно уменьшится государственная помощь. Сельское хозяйство не справится с трудностями, вызванными как перекосами структурной политики государства, так и неблагоприятными климатическими условиями во многих регионах России.

Спорить с этим бессмысленно. Действительно, условия, на которых Россия стала членом ВТО, нельзя назвать благоприятными. Как и почему это произошло – тема отдельного разговора, который мы оставляем за рамками статьи.

¹ Исследование осуществлено в рамках Программы «Научный фонд НИУ ВШЭ» в 2013–2014 гг., проект № 12-01-0027.

Помогать нельзя игнорировать

По принятым обязательствам Россия должна ограничить (снизить) размер господдержки сельского хозяйства с 9 млрд долл. в 2013 г. до 4,4 млрд долл. к 2018 г. Пока ограничения ВТО подобны планке, которую наши аграрии «не задевают головой». Но предполагалось, что размер помощи будет расти, по крайней мере, это декларировалось проектом Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы. И уже в 2017 г. планы по господдержке и обязательства перед ВТО должны были вступить в конфликт. Поэтому от прежних планов помощи сельскому хозяйству пришлось отказаться. Именно это обстоятельство вызвало тревогу аграриев: разрешенная членством в ВТО господдержка в формате «желтой корзины» с 2018 г. (4,4 млрд долл.) будет существенно меньше той, что реально оказывалась в 2010–2012 гг. (таблица).

Последнее положение нуждается в пояснении. Дело в том, что меры государственной поддержки делят на три группы – «желтая» (или янтарная), «зеленая» и «голубая» корзины. ВТО накладывает жесткие ограничения исключительно на меры «желтой корзины», как непосредственно искажающие рынок. Это ценовая поддержка, субсидирование процентных ставок по кредитам, компенсация затрат на ГСМ, удобрения и другие материально-технические ресурсы, а также списание долгов. В России более 70% госрасходов на АПК относятся именно к этой корзине, и их придется урезать.

Поддержка сельского хозяйства
на период до 2020 г., млрд долл.

Корзина	Факт			Обязательства перед ВТО							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
«Зеленая»	1,2	1,3	1,9								
«Желтая»	4,7	5,1	4,9	9,0	8,1	7,2	6,3	5,4	4,4	4,4	4,4
Итого	5,9	6,4	6,8								

Формы поддержки «голубой» и «зеленой» корзин не ограничены нормами ВТО. К ним относятся: развитие инфраструктуры, проведение научных исследований, подготовка кадров, благоустройство сельских районов, программа страхования урожая, ветеринарные и фитосанитарные

мероприятия, программы региональной помощи. Это очень важные формы, тем более что, например, в России в 2011 г. только 4% бюджетных средств направлялось на развитие сельской инфраструктуры. Однако вряд ли клумбы у здания сельсовета компенсируют отмену дотаций на ГСМ.

В связи с этим встал вопрос о поиске новых форм государственной помощи сельскому хозяйству, не подпадающих под штрафные санкции ВТО, в частности, с помощью инструментов земельной политики. И ключевым элементом этого «плана спасения» становится введение категорий территорий с неблагоприятными условиями для ведения сельского хозяйства, поскольку соглашение ВТО разрешает вывести такие территории из-под ограничений, касающихся размеров прямой помощи. Поддержка таких территорий кодируется по нормативам ВТО как «региональные программы».

Логика следующая: государство вправе оказывать прямую поддержку сельскохозяйственным производителям, хозяйствующим на территориях с неблагоприятными условиями; помощь этим товаропроизводителям не является мерой, искажающей рынок и запрещенной нормами ВТО, а всего лишь дотягивает их положение до «нормального» уровня. Такая помощь должна компенсировать производителю дополнительные расходы, которые он вынужден нести из-за неблагоприятных условий хозяйствования: на мелиорацию, средства агрохимии, приобретение более эффективных оборудования и технологий возделывания, дополнительных транспортных расходов и т.д.

Мировая практика показывает, что этим способом широко пользуются США и страны ЕС. И это притом, что разрешенный уровень поддержки для стран ЕС-15 составляет 98,8 млрд долл., для Японии – 39,6, для США – 19,1, для России в 2013 г. – 9,0 млрд долл., а для России в 2018 г. – 4,4 млрд долл.² Было бы странно, если бы Россия с ее отнюдь не курортным климатом не воспользовалась этой возможностью.

² Ушачев И.Г. О мерах по обеспечению конкурентоспособности продукции сельского хозяйства в условиях присоединения России к ВТО // Доклад на заседании Комитета по аграрным вопросам Государственной думы Российской Федерации. 26.04.2012.

Например, в ЕС к неблагоприятным территориям отнесены горные районы с тяжелыми климатическими условиями или сложным рельефом местности; земли, которым грозит истощение и необходима консервация; неплодородные и труднообрабатываемые и т.д. Кроме того, практикуют отнесение к неблагоприятным и тех территорий, на которых сохранение сельского хозяйства обусловлено внешнеэкономическими факторами, включая сохранение туристического потенциала, занятости населения, защиту побережья. В этом случае государственные дотации кодируются как «региональная помощь», что входит в пакет «зеленой» корзины, которая по правилам ВТО не лимитируется.

Россия решила пойти по этому же пути: перевести прямую государственную помощь сельхозтоваропроизводителям в формат компенсаций за хозяйствование на землях с неблагоприятными условиями. Такой подход открывает огромные перспективы, позволяя, не нарушив формально правила ВТО, выйти за пределы ограничений.

Правовой основой инициатив по выделению неблагоприятных для ведения сельского хозяйства территорий является п. 13 приложения 2 к Соглашению ВТО по сельскому хозяйству:

«Каждый такой регион должен представлять собой четко обозначенную географическую зону... и рассматриваться как неблагоприятный на основе нейтральных и объективных критериев, четко изложенных в законе или нормативном акте и свидетельствующих о том, что трудности данного региона порождены более серьезными причинами, чем просто временные обстоятельства», «...выплаты ограничиваются размерами дополнительных расходов или потерь дохода, связанных с осуществлением сельскохозяйственного производства на обозначенной территории».

Из этого следуют два момента. Первый: прямые доплаты из госбюджета должны получать те аграрные товаропроизводители, которые хозяйствуют в худших условиях, что выравнивает условия конкуренции. Второй: в основе предоставления такой помощи должны лежать объективные критерии неблагоприятности. Основанием для такой помощи не могут быть мотивы приоритетного развития тех или иных территорий.

Предложения и возражения

Процесс перевода части господдержки в пакет «региональной помощи» для сельхозтоваропроизводителей, хозяйствующих на неблагоприятных территориях, уже запущен. 23 июля 2013 г. Парламент России принял федеральный закон № 236-ФЗ «О внесении изменений в статью 7 федерального закона “О развитии сельского хозяйства”». Внесенный подпункт гласит: «Неблагоприятными для производства сельскохозяйственной продукции территориями в целях настоящего Федерального закона признаются территория субъекта Российской Федерации или территории субъектов Российской Федерации, на которых вследствие природно-климатических условий, состояния почвы, а также социально-экономических факторов **уровень доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей ниже, чем в среднем по сельскому хозяйству**, но производство сельскохозяйственной продукции должно осуществляться для обеспечения занятости сельского населения, повышения уровня его доходов, сохранения местных традиций». Однако по сей день **на законодательном уровне отсутствуют критерии определения «неблагоприятности»**, которые должны быть установлены Правительством РФ.

Осенью 2012 г. рабочая группа Минсельхоза России вынесла на рассмотрение Комитета по аграрным вопросам Государственной думы проект Постановления Правительства РФ «Порядок и критерии отнесения территорий к неблагоприятным для ведения сельского хозяйства регионам». Суть предложений Минсельхоза сводилась к следующему:

- минимальной единицей неблагоприятной территории была определена территория субъекта Российской Федерации, которая далее не дифференцировалась;
- отнесение к неблагоприятным территориям основано на ряде легко измеримых показателей (критериев), для получения значений которых не требуются дополнительные затраты и усилия. Так, по данным Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды определяется коэффициент биоклиматического потенциала, по данным Росреестра – кадастровая стоимость сельскохозяйственных земель, по данным Росстата – плотность автомобильных дорог, индекс численности сельского населения, уровень безработицы в сельской местности, отношение среднедушевых располагаемых ресурсов сельских домохозяйств к величине

прожиточного минимума на душу населения, установленной в субъекте Российской Федерации;

- по каждому показателю (критерию) составлялся рейтинг субъектов РФ и определялся ранг каждого субъекта как место в рейтинге. Затем эти ранги интегрировались, и все субъекты Российской Федерации, получившие интегральный ранг ниже среднего, относились к числу неблагоприятных территорий для ведения сельского хозяйства.

Эксперты Комитета Государственной думы по аграрным вопросам, поддерживая в целом необходимость отнесения к неблагоприятным регионам большей части территории Российской Федерации, отметили в предложениях Минсельхоза ряд существенных недостатков и высказались против их принятия.

Первое направление критики касалось избранных критериев, которые скорее характеризуют неблагополучие сельского населения региона, чем неблагоприятность этих территорий для ведения сельского хозяйства. Вместо определения территорий с худшими условиями конкуренции сельскохозяйственных товаропроизводителей оценка смещается к выявлению территорий с проигрышными результатами хозяйствования, а это не одно и то же.

Проект вообще не содержит такого показателя, как уровень доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей. Есть все что угодно – агроклиматические условия, характеристики почв, социально-экономические показатели, включая безработицу, демографическую динамику, отношение доходов сельских домохозяйств к региональному прожиточному минимуму, но все это не связано в единую модель зависимости доходов аграрного товаропроизводителя от этих показателей. А потому на их основе в лучшем случае можно отнести или не отнести территорию региона к числу неблагоприятных, но невозможно построить механизм дифференцированной адекватной помощи товаропроизводителям в целях выравнивания их конкурентных возможностей.

Сама попытка создать универсальный набор критериев выглядит несостоятельной. Чиновники, сидящие в министерстве, не могут взять в толк, что неблагоприятные условия ведения сельского хозяйства в южных регионах России совсем не те, что на севере, а на Дальнем Востоке – не те, что на западе или в средней полосе. Нарисовав картину

крупными мазками, Минсельхоз сравнивает по одним и тем же показателям и в единой системе измерений конкурентные условия сельхозтоваропроизводителей из Амурской области и Брянщины, Белгородчины.

Второе направление критики связано с тем, что границы неблагоприятных территорий предлагается устанавливать по границам субъектов Российской Федерации. Однако территории большинства из них, как правило, очень обширны и неоднородны с точки зрения природных условий и специфики ведения сельского хозяйства.

Некорректность отнесения всей территории субъекта РФ к неблагоприятной для ведения сельского хозяйства ясно видна из того списка регионов, которые предлагается считать неблагоприятными. В него вошли, например, Ульяновская и Саратовская области, Красноярский и Алтайский края, Еврейская автономная область и другие регионы, часть территорий которых обладает высоким аграрным потенциалом и традиционно сильным сельским хозяйством. А в число благоприятных попали Новгородская, Владимирская области, несмотря на низкие биоклиматические и прочие показатели на большей части этих субъектов РФ.

Реализация предложений Минсельхоза означает, что все товаропроизводители в регионе, отнесенном к неблагоприятному для ведения сельского хозяйства, получат одинаковую помощь, хотя реально часть из них хозяйствует в чрезвычайно благоприятных зонах. Ведь агроклиматические условия, состав и плодородие почв, транспортные условия, наличие рынков сбыта и т.д. не имеют жесткой привязки к границам субъектов РФ. В результате два конкретных товаропроизводителя, хозяйствующих в одной и той же природно-климатической зоне и разделенных парой километров, оказываются в нелепой ситуации: один из них получит помощь, а другой – нет.

Третий вектор критики: способ определения неблагоприятных территорий путем «отсечения» части субъектов РФ, у которых интегральный показатель (ранг) выше среднероссийского, является исключительно формальным. Регионы сравниваются не по абсолютным или относительным значениям критериев (которые сами по себе вызывают большие сомнения), а по месту в рейтинге. Но ведь очевид-

но, что даже соседние в рейтинге места могут отличаться по абсолютным величинам в разы. Место в общероссийском рейтинге ничего не говорит о реальном масштабе проблем конкретных сельскохозяйственных товаропроизводителей. Позиция в рейтинге не позволяет «измерить рублем» эти проблемы и выйти на обоснованный размер помощи, компенсирующей неблагоприятные условия хозяйствования.

Наконец, четвертое направление возражений экспертов связано с тем, что помощь аграриям, хозяйствующим на неблагоприятных для ведения сельского хозяйства землях, не стимулирует их к выбору тех видов деятельности, которые оптимальны для данной территории. Ни достижения аграрной науки, ни принципы государственной или региональной политики в этом случае не учитываются. Не заложены также механизмы, обеспечивающие сохранение агроландшафтов, охрану почв и стимулирующие конкуренцию между агропроизводителями. Например, за рубежом дотации получают в том числе за воздержание от использования земель, за их консервацию. Не говоря уже об опыте стимулирования аграриев производить определенные виды сельскохозяйственной продукции в рамках квот. Данная инициатива Минсельхоза в принципе нацелена на решение другой задачи – в минимальные сроки переформатировать выделенные Минфином РФ объемы государственной помощи в новые, разрешенные правилами ВТО финансовые потоки. Другими словами, легитимно раздать «всем сестрам по серьгам». **Эта мера не имеет ничего общего с созданием системы стимулирования роста эффективности сельского хозяйства за счет оптимизации продуктовой специализации агропроизводителей. Не увязаны эти финансовые вливания с единым народохозяйственным агропродуктовым балансом страны.**

Эксперты предложили механизмы, которые предполагали оказание помощи товаропроизводителям исключительно на основании представленных ими проектов развития хозяйств, включающих разделы по внутривозрастному землеустройству. Их реализацию должны контролировать органы аграрного и земельного надзора, в том числе выполнение мероприятий по мелиорации и охране земель. Кроме того, предлагалось поставить выплаты в зависимость от оптимальности специализации хозяйства.

Еще в советский период в рамках системы управления АПК были проведены аграрно-климатические и почвенные исследования, в результате которых определены оптимальные наборы культур, возделываемых в соответствующих агроклиматических регионах. В начале 2000-х годов ФГУП «Госземкадастрсъемка – ВИСХАГИ» по заказу Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии провело работу по аграрно-климатическому зонированию. Издан справочник с соответствующими схемами зонирования, укрупненной оценкой качества и плодородия почв (бонитетами), наборами оптимальных для возделывания культур и расчетами их нормативной урожайности³.

Эксперты предложили обновить и актуализировать эти исследования, чтобы они могли стать основой для принятия решений о выплатах в рамках региональной помощи. Предлагается осуществлять эти выплаты **только при условии выращивания оптимальных для данного агроклиматического региона культур**. А в том случае, если товаропроизводитель хочет из конъюнктурных соображений выращивать другие культуры, он может это делать на свой риск, без компенсационных выплат.

Единицей анализа должен быть
муниципальный район, а не субъект РФ

Эксперты выразили единодушное мнение, что самой крупной единицей определения благоприятной или неблагоприятной территории должна стать территория муниципального района, хотя во многих случаях и район было бы полезно разделить на более однородные с точки зрения ведения хозяйства территории. Приведем обоснования.

В п. 13 Приложения 2 к Соглашению ВТО по сельскому хозяйству указано, что неблагоприятный регион должен быть выделен, прежде всего, как географическая зона, т.е. иметь объективно выраженные географические признаки (относящиеся к рельефу, типам растительности, климату, бассейнам рек и т.п.). Кроме того, он должен иметь свои,

³ Справочник агроклиматического оценочного зонирования субъектов Российской Федерации: учебно-практическое пособие. – М.: Маросейка, 2010.

выделяющие его из числа других регионов, экономические и административные признаки.

Во времена Советского Союза подход к сельскохозяйственному зонированию территории страны в значительной степени отражал реальную ситуацию на местах. В СССР было осуществлено природно-сельскохозяйственное районирование, которое выявляло природные территории, существенно различающиеся по агроклиматическим показателям, влияющим на состав и урожайность сельскохозяйственных культур. Такой подход вполне соответствует требованиям объективности, установленным в Соглашении ВТО по сельскому хозяйству.

Таким образом, природно-сельскохозяйственное районирование, сделанное еще в СССР, после обновления может послужить основой для оценки муниципальных районов с точки зрения благоприятности или неблагоприятности их земель для ведения сельского хозяйства. Опыт советских землеустроителей показывает, что выделенные ими природно-сельскохозяйственные районы в равнинных условиях соотносятся с границами административных (муниципальных) районов. В горных условиях границы подзон, как правило, расчленяют территории административных районов и крупных землевладений.

Однако для установления неблагоприятности территории с точки зрения ведения сельского хозяйства на сетку агроклиматических зон и подзон должна быть наложена другая сетка, отражающая транспортные, социальные, рыночные условия ведения хозяйства, определяющие конкурентные условия для аграрных товаропроизводителей. Так, в странах Евросоюза, США, Японии максимально полно учитывается местная специфика при определении критериев неблагоприятности и дифференциации размеров помощи товаропроизводителям. Например, в Японии это – гористость местности. В Европе помощь оказывается, в частности, при необходимости сохранить на территории местное население, у которого нет иного доходного занятия, кроме ведения сельского хозяйства. Таким образом, правила ВТО не запрещают, а практика стран-членов ВТО демонстрирует возможность использования различных моделей определения неблагоприятности с учетом местной специфики. Основное

требование – объективность и нейтральность критериев, их долгосрочное, а не ситуативное действие.

Поскольку учесть местную специфику из Минсельхоза невозможно, определять список муниципальных районов, отнесенных к неблагоприятным для ведения сельского хозяйства, должен субъект Российской Федерации на основании критериев, утвержденных Правительством РФ. Сами эти критерии должны составлять обоснованную и согласованную модель, отражающую влияние различных факторов на конкурентоспособность конкретных производителей.

Проблемы кадастровой оценки земель как критерия неблагоприятных территорий

В проекте постановления Правительства, представленном Минсельхозом России, для определения территорий, неблагоприятных для ведения сельского хозяйства, предлагалось использовать кадастровую стоимость земель. Казалось бы, верное решение. Ведь именно кадастровая оценка – это интегральный показатель, объединяющий разные характеристики – природно-сельскохозяйственные территории, продуктивность земель и экономические показатели хозяйствования на этих землях.

Но проанализируем формальную и реальную процедуру расчета кадастровой стоимости. Формальный порядок таков: работы по кадастровой оценке осуществляются в обязательном порядке раз в пять лет коммерческими организациями по заказам органов власти субъектов РФ. На проведение этих работ объявляется конкурс (используются квалификационные требования) либо электронный аукцион (соствязание исполнителей только по цене). Расчет кадастровой стоимости сельхозземель осуществляется по так называемому доходному методу (определен Методическими указаниями по государственной кадастровой оценке земель сельскохозяйственного назначения, утвержденными приказом Минэкономразвития от 20.09.2010 г. № 445). Метод исходит из оценки объема предполагаемых доходов, получаемых при данном качестве земли и на данной территории в предположении ее рационального использования. Казалось бы, именно разница доходов сельхозпроизводителей при прочих

равных условиях и является показателем неблагоприятности территории и может служить основой для определения размера компенсаций в рамках государственной помощи.

Но, к сожалению, этот алгоритм не работает: в методике используются устаревшие данные о нормативной урожайности сельскохозяйственных культур и математическая модель нормативной урожайности, основанная на технологиях 25-30-летней давности.

Но дело не только в морально устаревшей методике. Поскольку на основе государственной кадастровой оценки земель сельскохозяйственного назначения региональные власти собирают земельный налог, они всегда пытаются влиять на уровень этой оценки – либо повысить ее для увеличения сбора земельного налога, либо наоборот, понизить в интересах сельских производителей. Ориентируются при этом на то, что новая оценка не должна в разы отклоняться от оценки пятилетней давности. Предварительный расчет согласовывают с заказчиком, после чего, как правило, кадастровую оценку корректируют. Исполнитель вынужден на это идти, в противном случае ему не оплатят работу.

Скорректированная оценка может существенно отклоняться от первоначального варианта. Это требует от исполнителя сложных манипуляций с расчетами, поскольку, удовлетворяя пожелания региональных властей, необходимо сохранить внешнее соответствие методическим указаниям Минэкономразвития. Сделать это можно за счет уточнения различных параметров, влияющих на рентабельность (варьируя нормативные затраты на возделывание культур, включая или не включая затраты на мелиорацию, известкование почв, внесение удобрений и пр., меняя методы построения севооборотов, региональные цены на продукцию сельского хозяйства, норму прибыли предпринимателей). Другими словами, в рамках методики Минэкономразвития можно удовлетворить пожелания региональных властей.

Поэтому при существующем порядке расчетов кадастровую оценку нельзя считать надежным показателем неблагоприятности территории для ведения сельского хозяйства. Сейчас кадастровая оценка – результат политического решения региональных властей, баланс интересов земельных собственников, сельхозпроизводителей и налоговых органов, в ее основе лежат перерасчеты и корректировки.

Потенциальная доходность сельскохозяйственных земель отражается в рыночных сделках. Однако в большинстве субъектов РФ реальной информации о сделках купли-продажи аграрных земель недостаточно для адекватной оценки их кадастровой стоимости. При отсутствии реального рынка сельскохозяйственных земель практикуемый «доходный» метод кадастровой оценки во многом произволен и подвержен административному влиянию.

Таким образом, если бы кадастровая оценка основывалась на данных о рынке сельскохозяйственной земли и налаженной статистике рыночных сделок, это был бы наилучший способ определения неблагоприятных территорий. Однако существующая в России система определения кадастровой оценки не позволяет использовать ее в этих целях.

Региональная экспертиза

Возражения регионов вызывали как непроработанность самой концепции «неблагоприятности», ее неспособность учитывать специфику российских регионов, так и чрезмерная укрупненность территориальной единицы отнесения к неблагоприятной территории. Например, Правительство Удмуртской Республики в письме от 9 августа 2013 г. указало, что «предлагаемые к применению критерии не учитывают отдельные объективные факторы, имеющие первостепенное значение для аграрного производства, и ставят в неравное положение регионы, находящиеся в одинаковых природно-климатических условиях». В письме Минсельхоза Чувашии от 31.07.2013 г. указано, что республика, чья территория отнесена к благоприятный для ведения сельского хозяйства, граничит с пятью регионами, четыре из которых обозначены как неблагоприятные. В результате нашлись основания зачислить Чувашию в группу неблагоприятных территорий, что свидетельствует об «эластичности» разработанной модели. Можно себе представить остроту закулисной борьбы, которая развернется между федеральным министерством и регионами, если проект будет утвержден в нынешнем виде!

Около 20 субъектов Российской Федерации приняли участие в обсуждении и дали свои предложения. В целом регионы описывали трудности, испытываемые сельским хозяйством, по объективным (природно-климатическим,

социальным) причинам. Затем, отметив, что именно те параметры, которые определяют проблемы АПК данного субъекта Российской Федерации, не вошли в перечень критериев, разработанных Минсельхозом, предлагали изменить значения этих критериев или внести дополнительные, на основании чего и отнести регион к числу неблагоприятных. В результате даже Республике Башкортостан и Ставропольскому краю удалось отнести свои территории к неблагоприятным.

На несистемный и слабообоснованный набор критериев, предложенных Минсельхозом, регионы ответили своими такими же несистемными, но обоснованными с местной точки зрения наборами критериев. При отсутствии принципиальной концепции неясно, какие региональные предложения стоит принять, а какие – отвергнуть. Остается пойти по пути волевого решения, что оставит многие регионы в недоумении: зачем их приглашали к обсуждению, если их понимание местных условий было проигнорировано.

На основе предложений регионов проект Минсельхоза был доработан; расширены и уточнены перечни показателей, характеризующих почвенные и климатические условия, используемых для определения интегрального индекса социально-экономического развития сельских территорий; составлен новый перечень регионов, отнесенных к неблагоприятным и претендующих на помощь.

Любопытно, что все субъекты Российской Федерации, направившие в Минсельхоз свои предложения и попросившие включить их в список неблагоприятных, кроме Республики Адыгея и Орловской области, вошли в окончательный на сегодня перечень.

У тех, кому не повезло, время еще есть. Постановление Правительства пока не принято. В соответствии с последней версией проекта постановления, вышедшей из Минсельхоза (на 17 сентября 2013 г.), картина складывается следующая. Средний по России интегральный показатель социально-экономического развития сельских территорий равен 123. Ниже среднего показатели оказались у следующих регионов с традиционно сильным сельским хозяйством: Алтайский край (94), Воронежская (87), Ростовская (102) области. Соответственно эти регионы предлагается отнести

к неблагоприятным. А к числу благоприятных по социально-экономическому развитию сельских территорий отнесены: Амурская область (ранг 126, практически как у Ставропольского края – 128), Брянская область (135, что выше, чем у Ставропольского края). Также более высокие ранги, чем у Ставропольского края, у следующих субъектов Российской Федерации: Владимирской (150) и Вологодской (129) областей, Красноярского края (162), Курской (133) и Ленинградской (228) областей, Пермского края (151), Республики Саха (Якутия) (140), Тверской области (138), Ямало-Ненецкого АО (217) и Ярославской области (169).

При этом доля используемых сельскохозяйственных угодий в «благоприятных» регионах составляет: в Брянской области – 51%, в Тверской – 48%, в Красноярском крае – 63%, Вологодской области – 64%, Владимирской – 65%. Напротив, в «неблагоприятных» Алтайском крае и Воронежской области используется 86% угодий, в Ростовской области – 95%.

Все эти нестыковки и несообразности приводят к грустному выводу о неспособности чиновников к решению содержательных проблем. Дело в том, что идет борьба за серьезные федеральные деньги. И как попали в перечень неблагоприятных такие регионы, как Воронежская область, республики Башкортостан и Татарстан, Алтайский край – совершенно непонятно.

Предложения

Логика правил ВТО говорит о выравнивании конкурентных возможностей через компенсацию потерь для неблагоприятных территорий в сравнении с благоприятными. Поэтому **в каждой агроклиматической зоне нужно выделить группу благоприятных территорий, которая становится эталонной. Территории нужно определять не на уровне субъектов Российской Федерации, а максимум на уровне районов. Остальные территории должны получить статус неблагоприятных. При этом их надо разделить на группы, каждая из которых должна получать соответствующие компенсации, «дотягивающие» их до уровня благоприятных территорий. Это позволит учитывать региональные проблемные особенности, создать более гибкую шкалу господдержки.**

Решение о размерах помощи конкретному сельскохозяйственному товаропроизводителю, ведущему производство на неблагоприятной территории, должно приниматься на уровне субъекта Федерации. Для этого сельхозпроизводитель вместе с заявкой на получение компенсации должен подать декларацию о планируемой специализации (наборе возделываемых культур) и используемых площадях сельскохозяйственных угодий, системе севооборота. А также декларировать планируемые затраты на охрану почв, поддержание устойчивости ландшафтов и восстановление деградированных земель. Уполномоченные органы будут контролировать выполнение этих показателей.

Такой подход позволит осуществлять выплаты с учетом особенностей ведения сельского хозяйства и фактического состояния земель каждого землепользователя, что максимально точно выведет их на одинаковый для всех уровень конкурентоспособности. Также этот подход позволит использовать компенсационные выплаты как инструмент планирования и регулирования оптимального агропродовольственного баланса страны.

Построение адекватной российским условиям модели благоприятности-неблагоприятности ведения сельского хозяйства, выработка соответствующих критериев, проведение исследований и отнесение конкретных территорий к числу неблагоприятных, а также построение дифференцированной шкалы расчета размеров помощи товаропроизводителю требуют времени, усилий и затрат научного и экспертного сообщества.

Спешка, в которой Минсельхоз пытается утвердить свой проект, пагубна для интересов страны. В результате мы получим, вместо уравнивания условий конкуренции на землях разного качества, новый механизм создания конкурентного неравенства – уравнительные компенсационные выплаты в рамках регионов. Подход к определению благоприятности или неблагоприятности территории для ведения сельского хозяйства должен быть объективным, научно и практически обоснованным, чтобы создавать возможности для определения размера помощи конкретному сельскохозяйственному товаропроизводителю с целью выравнивания условий конкуренции его с другими, находящимися в более благоприятных условиях.