

Татьяна ЗАПРУДСКАЯ, Ирина ЛАЗАРЕВИЧ, Ирина КОХНОВИЧ

*Институт системных исследований в АПК НАН Беларуси,  
Минск, Республика Беларусь  
e-mail: kahnovich@list.ru*

УДК 631.111:63-021.465(470+476)

[HTTPS://DOI.ORG/10.29235/1818-9806-2022-2-52-61](https://doi.org/10.29235/1818-9806-2022-2-52-61)

## **Предложения по унификации правил отнесения территорий в Союзном государстве к неблагоприятным для производства сельскохозяйственной продукции**

Представлены результаты исследования нормативно-правового обеспечения отнесения территорий к неблагоприятным для производства сельскохозяйственной продукции в Республике Беларусь и Российской Федерации. Выделены отличия в подходах при характеристике, способах оценки, сроках уточнения перечня, составе показателей и критериев, которые используются при отнесении территорий к неблагоприятным для производства сельскохозяйственной продукции. Определены направления по согласованию законодательства стран – членов Союзного государства в этом вопросе.

*Ключевые слова:* сельскохозяйственная продукция, территория, кадастровая оценка земель, сельскохозяйственные земли, неблагоприятные территории для производства сельскохозяйственной продукции.

Tatyana ZAPRUDSKAYA, Iryna LAZAREVICH, Iryna KOKHNOVICH

*Institute of System Researches in the Agroindustrial Complex  
of the National Academy of Sciences of Belarus,  
Minsk, Republic of Belarus  
e-mail: kahnovich@list.ru*

## **Proposals for the unification of the rules for classifying territories in the Union State as unfavorable for agricultural production**

The results of a study of the legal framework for classifying territories as unfavorable for agricultural production in the Republic of Belarus and the Russian Federation are presented. Differences in approaches to characterization, assessment methods, terms for updating the list of such territories, the composition of indicators and criteria that are used when classifying territories as unfavorable for agricultural production are highlighted. Directions for harmonization of the legislation of the countries – members of the Union State in this matter are determined.

*Keywords:* agricultural products, territory, cadastral valuation of lands, agricultural lands, unfavorable territories for the production of agricultural products.

© Запрудская Т., Лазаревич И., Кохнович И., 2022

## Введение

Сельскохозяйственные товаропроизводители как в Республике Беларусь, так и в Российской Федерации объективно находятся в разных условиях хозяйствования, которые связаны с природно-климатическими, почвенными, экологическими и социально-экономическими показателями. Эти обстоятельства напрямую влияют на уровень доходности субъектов хозяйствования. Правила отнесения территорий к неблагоприятным для производства сельскохозяйственной продукции являются одним из условий оказания государственной поддержки сельхозпроизводителям и создания равных условий хозяйствования. Участие Республики Беларусь в процессах региональной интеграции, в частности образование Союзного государства, влечет необходимость унификации ее правил отнесения территорий к неблагоприятным для производства сельскохозяйственной продукции с нормами права Российской Федерации в целях гармонизации национального законодательства.

## Основная часть

В результате обзора законодательства Республики Беларусь и Российской Федерации в рамках унификации правил отнесения территорий к неблагоприятным для производства сельскохозяйственной продукции [1, 2] были выявлены следующие отличительные особенности в законодательстве стран – участниц Союзного государства (см. таблицу):

1. При характеристике территорий, относимых к неблагоприятным для производства сельскохозяйственной продукции:

территорией в Республике Беларусь считается *район*, в Российской Федерации – *территории субъекта* (субъектов) Российской Федерации.

Унифицировать характеристику не представляется возможным вследствие различий в административно-территориальном делении государств;

условием отнесения территорий к неблагоприятным в Республике Беларусь является невозможность организации высоко rentабельного (доходного) производства субъектами хозяйствования. В Российской Федерации уровень доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей ниже, чем в среднем по сельскому хозяйству.

С целью унификации целесообразно учитывать опыт Российской Федерации в части сравнения уровня доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей со среднереспубликанским значением (уровень рентабельности реализованной продукции);

в Республике Беларусь оцениваются условия работы субъектов агропромышленного производства, кроме граждан, ведущих личные (подсобные) хозяйства, в Российской Федерации – сельскохозяйственных товаропроизводителей, включающих в состав граждан, ведущих личные (подсобные) хозяйства [3].

Целесообразно выработать единый подход при определении состава субъектов.

2. При формировании критериев отнесения территорий (районов) к неблагоприятным для производства сельскохозяйственной продукции.

В Республике Беларусь в состав показателей включены:

балл кадастровой оценки сельскохозяйственных земель сельскохозяйственного назначения;

удельный вес сельскохозяйственных земель, загрязненных радионуклидами цезия-137 и стронция-90 с уровнем их содержания от 1 Ки/км<sup>2</sup> и выше и 0,15 Ки/км<sup>2</sup> и выше соответственно, в общей площади сельскохозяйственных земель сельскохозяйственного назначения за отчетный период;

удельный вес населения в трудоспособном возрасте в общей численности населения, проживающего на территории района;

В Российской Федерации состав и количество критериев, показателей значительно больше:

состояние почв сельскохозяйственных угодий: песчаные почвы (содержание песчаной фракции – более 85%, а также физической глины – менее 10%); тяжелоглинистые почвы (объем физической глины – более 80%); солончаки (легкорастворимых солей в составе – более 1%); солонцы (содержание обменного натрия – более 10%); почвы с уровнем грунтовых вод выше 100 см, болотные почвы; почвы с постоянно мерзлым слоем более 50 см; слитые почвы (ил – более 30%); маломощные почвы (менее 50 см мелкоземистой толщи); сильнокаменистые почвы (более 20% по объему); средне-, сильнокислые и очень сильнокислые почвы (рН < 5); деградированные почвы (сильно эродированные (водная и ветровая эрозия), вторично засоленные, вторично осолонцованные, заболоченные, подтопленные, химически и радиационно загрязненные);

природные условия – наличие сельскохозяйственных угодий, расположенных на высоте свыше 600 м над уровнем моря и (или) на склонах с крутизной более 15%;

климатические условия (рассчитываются на основании данных за период не менее 20 лет):

– вероятность сильных засух (гидротермический коэффициент увлажнения равен 0,6 и менее) – 50% и более;

– вероятность переувлажнения в период уборки сельскохозяйственных культур (гидротермический коэффициент увлажнения равен двум и более) – 30% и более;

интегральный показатель социально-экономического развития сельских территорий:

– индекс (относительный прирост) численности сельского населения (за последние 5 лет, процентов);

– отношение среднедушевых располагаемых ресурсов сельских домохозяйств к региональной величине прожиточного минимума (за последний отчетный год, раз);

– уровень безработицы в сельской местности, рассчитываемый за последний отчетный год по методологии Международной организации труда, процентов.

При унификации законодательства предлагаем принять во внимание некоторые моменты.

В Республике Беларусь при кадастровой оценке сельскохозяйственных земель учитывается совокупность факторов (плодородие почв, влияющее на уровень урожайности сельскохозяйственных культур; технологические свойства, определяющие степень благоприятности выполнения полевых механизированных работ и объем затрат на них; местоположение (удаленность) по отношению к внутрихозяйственным производственным центрам, местам поставки продукции и приобретения производственных ресурсов, определяющее величину транспортных расходов по перемещению грузов и агрегатов при возделывании и уборке сельскохозяйственных культур), учитывающих различия в условиях функционирования субъектов [4].

Следовательно, Российской Федерации для унификации правил целесообразно внедрить показатели кадастровой оценки земель сельскохозяйственного назначения (которая учитывает состояние почв сельскохозяйственных угодий, природные и климатические условия), основываясь на методических указаниях по государственной кадастровой оценке земель сельскохозяйственного назначения [5].

Республике Беларусь целесообразно скорректировать состав социально-экономических показателей:

исключить показатель «удельный вес населения в трудоспособном возрасте в общей численности населения, проживающего на территории района» (по результатам корреляционно-регрессионного анализа данный показатель несущественно влияет на уровень рентабельности продукции – 0,687);

включить показатели, применяемые в Российской Федерации: индекс (относительный прирост) численности сельского населения (за последние 5 лет, процентов); отношение среднедушевых располагаемых ресурсов сельских домохозяйств к общереспубликанской величине прожиточного минимума (за последний отчетный год, раз) либо соотношение номинальной начисленной среднемесячной заработной платы в сельском хозяйстве в районе в процентах к среднемесячной заработной плате в сельском хозяйстве по республике (за последние 5 лет).

3. В применяемых способах оценки условий отнесения территорий к неблагоприятным для производства сельскохозяйственной продукции.

В Республике Беларусь используется соотношение интегрального показателя района, представляющего сводную оценку условий ведения сельского хозяйства в нем, и среднего значения интегрального показателя по стране.

В Российской Федерации:

50% и более сельскохозяйственных угодий (применительно к климатическим показателям – 50% и более территории) ее субъекта соответствуют одному

**Различия в порядке отнесения районов (территорий) к неблагоприятным для производства сельскохозяйственной продукции в Республике Беларусь и Российской Федерации**

Условия отнесения	Республика Беларусь	Российская Федерация
<p>Характеристика неблагоприятных для производства сельскохозяйственной продукции территорий (районов)</p>	<p>Район, на территории которого в связи с природно-климатическими, почвенными, экологическими и социально-экономическими факторами (факторами) организации высокорентабельного (доходного) производства субъектами, осуществляющими деятельность в области агропромышленного производства, за исключением граждан, ведущих личные (подсобные) хозяйства, не представляется возможной</p>	<p>Территории субъекта Российской Федерации или территории субъектов Российской Федерации, на которых вследствие состояния почвы, природно-климатических условий, а также социально-экономических факторов уровень доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей ниже, чем в среднем по сельскому хозяйству</p>
	<p>1. Балл кадастровой оценки сельскохозяйственных земель сельскохозяйственного назначения. 2. Удельный вес сельскохозяйственных земель, загрязненных радионуклидами цезия-137 и стронция-90 с уровнем их содержания от 1 Ки/км<sup>2</sup> и выше и 0,15 Ки/км<sup>2</sup> и выше соответственно, в общей площади сельскохозяйственных земель сельскохозяйственного назначения за отчетный период. 3. Удельный вес населения в трудоспособном возрасте в общей численности населения, проживающего на территории района</p>	<p>Почвенные условия: песчаные почвы (содержание песчаной фракции – более 85%, а также физической глины – менее 10%); тяжелоглинистые почвы (объем физической глины – более 80%); солончаки (легкорастворимых солей в составе – более 1%); солонцы (содержание обменного натрия – более 10%); почвы с уровнем грунтовых вод выше 100 см, болотные почвы; почвы с постоянно мерзлым слоем более 50 см; слитые почвы (более 30% ила); маломощные почвы (менее 50 см мелкоземистой толщи); сильнокаменистые почвы (более 20% по объему); средне-, сильнокислые и очень сильнокислые почвы (рН &lt; 5); деградированные почвы (сильно эродированные (водная и ветровая эрозия), вторично засоленные, вторично осолодцованные, заболоченные, подтопленные, химически и радиационно загрязненные). Природные условия: наличие сельскохозяйственных угодий, расположенных на высоте свыше 600 м над уровнем моря и (или) на склонах с крутизной более 15%.</p>

<p>Критерии отнесения территорий (районов) к неблагоприятным для производства сельскохозяйственной продукции</p>		<p>Климатические условия (рассчитаны на основании данных за период не менее 20 лет): вероятность сильных засух (гидротермический коэффициент увлажнения равен 0,6 и менее) – 50% и более; вероятность переувлажнения в период уборки сельскохозяйственных культур (гидротермический коэффициент увлажнения равен двум и более) – 30% и более. Социально-экономические критерии: значение интегрального показателя социально-экономического развития сельских территорий субъекта Российской Федерации определяется Министерством сельского хозяйства Российской Федерации как сумма рангов субъекта Российской Федерации по следующим показателям: индекс (относительный прирост) численности сельского населения (за последние 5 лет, процентов); отношение среднедушевых располагаемых ресурсов сельских домохозяйств к региональной величине прожиточного минимума (за последний отчетный год, раз); уровень безработицы в сельской местности, рассчитываемый за последний отчетный год по методологии Международной организации труда, процентов</p>
<p>Способ отнесения территорий (районов) к неблагоприятным для производства сельскохозяйственной продукции</p>	<p>Рейтинг районов формируется с определением их рангов. Ранг района отражает величину значения показателя, соответствующего району, относительно других значений такого показателя по районам. Ранг района определяется в порядке возрастания ранга района соответственно: большому значению показателя, установленным по критериям 1 и 3; меньшему значению показателя, определенного по критерию 2</p>	<p>Ранг субъекта Российской Федерации определяется величиной значения показателя, которое соответствует субъекту Российской Федерации, относительно значений этого показателя по другим ее субъектам. Ранг устанавливается по каждому возрастанному значению ранга субъекта Российской Федерации производится в порядке возрастания: большому значению показателя (по уровню безработицы – меньшему значению) соответствует более высокий ранг. Одинаковым значениям показателя по двум и более субъектам Российской Федерации присваивается одинаковый ранг</p>

Окончание таблицы

Условия отнесения	Республика Беларусь	Российская Федерация
<p>Способ оценки условий отнесения территорий к неблагоприятным для производства сельскохозяйственной продукции</p>	<p>Интегральный показатель района представляет сводную оценку условий ведения сельского хозяйства в этом районе. Он рассчитывается по следующей формуле:</p> $ИП_j = \sum_{i=1}^n P_{ij},$ <p>где <math>ИП_j</math> – интегральный показатель <math>j</math>-го района Республики Беларусь; <math>P_{ij}</math> – ранг <math>j</math>-го района по <math>i</math>-му показателю; <math>n</math> – количество <math>i</math>-показателей.</p> <p>На основе интегральных показателей районов рассчитывается среднее значение интегрального показателя по Республике Беларусь по следующей формуле:</p> $ИП_{РБ} = \frac{\sum_{j=1}^m ИП_j}{m},$	<p>Территория субъекта Российской Федерации относится к неблагоприятным для производства сельскохозяйственной продукции при соблюдении хотя бы одного из следующих условий:</p> <p>50% и более сельскохозяйственных угодий (применительно к климатическим показателям – 50% и более территории) субъекта Российской Федерации соответствуют одному или нескольким критериям (почвенным, природным, климатическим), а также интегральный показатель социально-экономического развития сельских территорий ее субъекта ниже среднероссийского значения;</p> <p>80% и более сельскохозяйственных угодий (применительно к климатическим показателям – 80% и более территории) субъекта Российской Федерации соответствуют двум и более критериям, указанным в п. 2–4 Правил отнесения территорий к неблагоприятным для производства сельскохозяйственной продукции территорий, независимо от значения интегрального показателя социально-экономического развития сельских территорий ее субъекта</p>
	<p>где <math>ИП_{РБ}</math> – среднее значение интегрального показателя по Республике Беларусь; <math>m</math> – количество районов Республики Беларусь</p>	

<p>Госорган, формирующий перечень</p>	<p>Министерство сельского хозяйства и продовольствия совместно с Национальной академией наук Беларуси раз в 5 лет на основании информации, предоставляемой Государственным комитетом по имуществу, Национальным статистическим комитетом, Министерством труда и социальной защиты, облисполкомами и другими заинтересованными</p>	<p>Министерство сельского хозяйства Российской Федерации в соответствии с Правилами отнесения территорий к неблагоприятным для производства сельскохозяйственной продукции территориям на основании данных (показателей), представленных до 1 августа года, в котором формируется перечень, следующие федеральные органы исполнительной власти: Министерство науки и высшего образования Российской Федерации; Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды; Федеральная служба государственной статистики</p>
<p>Госорган, утверждающий и уточняющий перечень</p>	<p>Совет Министров Республики Беларусь до 31 декабря года, в котором формируется перечень</p>	<p>Правительство Российской Федерации по мере необходимости, но не реже раза в 3 года, по предложению Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, согласованном с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти</p>

или нескольким критериям (почвенным, природным, климатическим условиям). Интегральный показатель социально-экономического развития сельских территорий субъекта Российской Федерации, рассчитанный в соответствии с п. 6 Правил отнесения территорий к неблагоприятным для производства сельскохозяйственной продукции территориям, ниже среднероссийского значения;

80% и более сельскохозяйственных угодий (применительно к климатическим показателям – 80% и более территории) субъекта Российской Федерации соответствуют двум и более критериям (природным, климатическим, почвенным условиям) независимо от значения интегрального показателя социально-экономического развития сельских территорий ее субъекта.

Целесообразно выработать общие подходы в применении способов отнесения территорий к неблагоприятным для производства сельскохозяйственной продукции, основываясь на механизме, применяемом в Республике Беларусь.

4. В сроках уточнения перечня территорий (районов): в Республике Беларусь – раз в 5 лет, в Российской Федерации – не реже раза в течение 3 лет, *что требует согласования.*

## **Заключение**

В результате исследования было выявлено, что национальное законодательство Республики Беларусь, регулирующее правила отнесения территорий к неблагоприятным для производства сельскохозяйственной продукции, имеет существенные отличия от норм права Российской Федерации в следующих пунктах:

при характеристике таких территорий;

при формировании критериев их отнесения к неблагоприятным для производства сельскохозяйственной продукции;

в применяемых способах оценки условий причисления территорий к неблагоприятным для производства сельскохозяйственной продукции;

в сроках уточнения перечня территорий (районов).

Для согласования норм права стран – членов Союзного государства выделены следующие направления:

унифицировать условия отнесения территорий к неблагоприятным, основываясь на опыте Российской Федерации;

выработать единый подход при определении состава субъектов;

сформировать общий набор критериев отнесения территорий (районов) к неблагоприятным для производства сельскохозяйственной продукции;

разработать единообразные подходы в применении способов отнесения территорий к неблагоприятным для производства сельскохозяйственной продукции, основываясь на механизме, применяемом в Республике Беларусь;

согласовать одинаковые сроки уточнения перечня территорий (районов).

Реализация предложенного комплекса мероприятий позволит унифицировать правила Республики Беларусь и Российской Федерации по отнесению территорий к неблагоприятным для производства сельскохозяйственной продукции в рамках Союзного государства.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Об утверждении Положения о порядке отнесения районов к неблагоприятным для производства сельскохозяйственной продукции [Электронный ресурс]: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 15 авг. 2014 г., № 796. – Режим доступа: <https://etalonline.by/document/?regnum=c21400796>. – Дата доступа: 24.12.2021.

2. Об утверждении Правил отнесения территорий к неблагоприятным для производства сельскохозяйственной продукции территориям [Электронный ресурс]: постановление Правительства РФ, 27 янв. 2015 г., № 51. – Режим доступа: <https://base.garant.ru/70853938>. – Дата доступа: 24.12.2021.

3. Кадастровая оценка сельскохозяйственных земель [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://belgiprozem.by/vidy\\_deyatelnosti/kadastrovaya-ocenka-selskoxozyajstvennyx-zemel](http://belgiprozem.by/vidy_deyatelnosti/kadastrovaya-ocenka-selskoxozyajstvennyx-zemel). – Дата доступа: 24.12.2021.

4. О развитии сельского хозяйства [Электронный ресурс]: Федер. закон, 29 дек. 2006 г., № 264-ФЗ. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/24837>. – Дата доступа: 24.12.2021.

5. Об утверждении методических указаний о государственной кадастровой оценке [Электронный ресурс]: приказ М-ва экон. развития Рос. Федерации, 12 мая 2017 г., № 226 – Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/456065252>. – Дата доступа: 24.12.2021.

*Поступила в редакцию 29.12.2021*

#### Сведения об авторах

Запрудская Татьяна Анатольевна – ученый секретарь, кандидат экономических наук, доцент;

Лазаревич Ирина Михайловна – ведущий научный сотрудник сектора ценообразования, кандидат экономических наук;

Кохнович Ирина Николаевна – старший научный сотрудник сектора ценообразования

#### Information about the authors

Zaprudskaya Tatyana Anatolievna – Scientific Secretary, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor;

Lazarevich Iryna Mikhailovna – Leading Researcher of the Pricing Sector, Candidate of Economic Sciences;

Kokhnovich Iryna Nikolaevna – Senior Researcher of the Pricing Sector