

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА В РЕГИОНАХ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ РОССИИ: ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ, СООТВЕТСТВИЕ ЦЕЛЕВЫМ ПОКАЗАТЕЛЯМ, НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Ю. Н. Никулина

Санкт-Петербургский федеральный исследовательский центр РАН, Институт аграрной экономики и развития сельских территорий (Санкт-Петербург, Российская Федерация)

Статья поступила в редакцию 4 апреля 2022 г.

Показана высокая дифференциация субъектов Арктической зоны России по роли сельского хозяйства в региональных экономиках и уровню государственной поддержки отрасли, выраженному в процентах к стоимости произведенной сельхозпродукции, в расчете на гектар сельхозугодий и сельского жителя, по индексу Agriculture Orientation Index. Общей для арктических регионов характеристикой поддержки сельского хозяйства является ее более высокий уровень относительно среднего показателя по регионам страны. Получены свидетельства высокой регионализации господдержки как по общим расходам на сельское хозяйство, так и по отдельным продуктовым субсидиям. Показан дисбаланс в отраслевой поддержке и поддержке сельского развития в регионах Арктической зоны.

Ключевые слова: господдержка, сельское хозяйство, Арктическая зона, бюджетные расходы, сельское развитие.

Введение

Внимание к Арктике в России растет, в том числе к аграрному сектору и сельскому развитию. В частности, в Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (далее — Государственная программа развития сельского хозяйства) с 2018 г. Арктическая зона (АЗ) была выделена в качестве приоритетной территории опережающего развития со своими целевыми показателями и объемами финансирования¹. Действительно, сельское хозяйство регионов Арктической зоны России сильно зависит от государственной поддержки [1; 2]. Необходимость господдержки сельского хозяйства в АЗ обосновывается прежде всего вопросами обеспечения продовольственной безопасности этих территорий и поддерж-

ки экономики и занятости коренных народов². При этом фокус на продовольственной безопасности регионов АЗ характерен для исследователей как в России [2; 3], так и в Европе и Америке [4; 5]. Что касается роли сельского хозяйства для обеспечения занятости в АЗ, отмечается, что в северных регионах России значимость его намного выше, чем в Северной Европе и Северной Америке [6; 7].

В исследованиях, посвященных анализу господдержки сельского хозяйства АЗ России, отмечается недостаточность объемов поддержки не только для инновационного развития, но и для сдерживания падения объемов производства [8; 9]. Так, по результатам межстрановых сравнений сельского хозяйства в Арктической зоне России, Европы и Аме-

¹ <http://ivo.garant.ru/#/document/70210644/paragraph/1:0>.

© Никулина Ю. Н., 2022

² Право коренных народов на ведение традиционного образа жизни закреплено в федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 30 апреля 1999 г. № 82.

рики показано, что зарубежные регионы намного превосходят российские по производительности труда и продуктивности сельхозземель³ [6]. Более того, повсюду кроме России в 2000—2016 гг. наблюдался значительный сдвиг в производительности труда в сельском хозяйстве АЗ. По показателям производства продукции традиционных промыслов Севера в расчете на коренного жителя российская Арктика также отстает от Аляски, Северной Канады и Норвегии [7]. Исследователи также отмечают несоответствие форм господдержки сельского хозяйства специфике регионов АЗ, а именно приоритетную поддержку крупных проектов, неконкурентоспособных в климатических условиях АЗ [9; 10]. При этом в ряде работ отмечается первоочередность снятия именно экономических ограничений для развития сельского хозяйства, т. е. расширение доступа к кредитам и финансированию [11; 12]. Дополнительно при анализе эффективности российской господдержки АЗ, в том числе аграрного сектора и сельского развития, отмечается различие самих принципов ее оказания. Так, в России меры поддержки осуществляются в основном государством за счет средств федерального и региональных бюджетов, в то время как на Аляске, в северных провинциях Канады и Норвегии поддержка активно ведется крупным и средним капиталом, для чего государство, в свою очередь, использует экономические, административные и правовые стимулы [7]. Важность вклада добывающих компаний наравне с государственным регулированием в борьбу с бедностью и безработицей в АЗ показана исследователями и для российских условий [13].

Исследовательские вопросы настоящей работы таковы. Каковы объемы и динамика бюджетной поддержки сельского хозяйства регионов АЗ? Различны ли регионы АЗ по уровню господдержки и достигнутым в сельском хозяйстве результатам? Насколько бюджетная поддержка способствовала достижению целей государственной программы развития сельского хозяйства и сельских территорий? В отличие от предыдущих исследований авторы не ограничиваются рассмотрением кейсов одного или нескольких регионов, но анализируют данные всех девяти российских регионов, полностью или частично отнесенных к Арктической зоне.

Материалы и методы

Состав регионов Арктической зоны России принят в соответствии с указом Президента РФ «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» от 2 мая 2014 г. № 296. Отнесение к Арктической зоне муниципальных районов и городов внутри регионов выполнено на основании классификации, приведенной в федеральном законе «О

государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» от 13 июля 2020 г. № 193-ФЗ (редакция от 2 июля 2021 г.).

В работе проведен анализ исследуемых показателей в сравнении как между регионами АЗ, так и между агрегированными и среднероссийскими показателями АЗ. Источники анализируемых данных — региональная и муниципальная статистика Росстата, а также отчеты Федерального казначейства о консолидированных бюджетах регионов по коду 0405 «Сельское хозяйство и рыболовство». Как видно из названия, расходы по коду 0405 не включают расходы на сельское развитие и включают расходы на рыболовство. Анализируемые расходы регионов на сельское хозяйство также не включают часть расходов федерального бюджета, которые осуществлялись напрямую, а не через межбюджетные трансферты. Например, взнос в уставный капитал «Росагролизинга», «Россельхозбанка», затраты на обеспечение функционирования Министерства сельского хозяйства и т. п., т. е. расходы, не имеющие смысла в региональной разбивке. Хотя в пяти из девяти исследуемых регионов только часть территории отнесена к АЗ, дальнейший анализ выполнен по субъектам Федерации. Аналогичный подход принят в Государственной программе развития сельского хозяйства со ссылкой на то, что «поддержка оказывается субъектам РФ без указания районов и муниципальных образований».

Роль сельского хозяйства в регионах Арктической зоны

На регионы АЗ приходилось 5,7% в валовом региональном продукте (ВРП) сельского хозяйства (с учетом лесного хозяйства, рыболовства и рыбоводства) и 5,4% в отраслевой занятости в 2019 г. Однако внутри АЗ регионы сильно дифференцированы (рис. 1). В Карелии, Архангельской⁴ и Мурманской областях при относительно невысокой занятости в сельском хозяйстве доля отрасли в ВРП региона выше, чем в среднем по России. Безусловно, в этих регионах велик вклад лесного хозяйства, рыболовства и рыбоводства, включенных в единый отраслевой код с сельским хозяйством. В результате в этих трех регионах уровень зарплат в сельском хозяйстве выше среднерегionalного, что не типично ни для прочих регионов АЗ, ни для среднероссийского показателя. В Ненецком автономном округе (АО), Коми, Якутии и Красноярском крае обратная ситуация, т. е. сельское хозяйство оказывает большее влияние на занятость, нежели на региональный ВРП.

Доля сельского населения выше среднероссийского показателя в Якутии, Ненецком и Чукотском АО. В последних двух регионах численность населения, в том числе сельского, в целом невелика. Более

³ За исключением Чукотки, где общая сельскохозяйственная площадь официально составляет менее 1 тыс. га, не считая оленьих пастбищ, и сельское хозяйство представлено тепличным сектором.

⁴ Здесь и далее показатели по Архангельской области приводятся без включения Ненецкого АО.

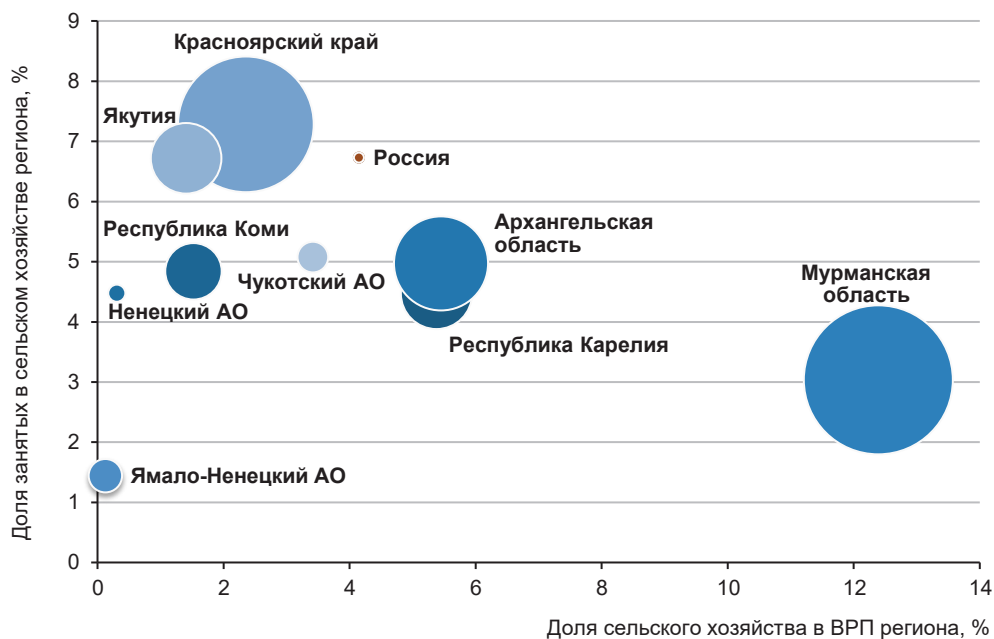


Рис. 1. Доля сельского хозяйства в ВРП и численности занятых в регионах Арктической зоны в 2019 г., %. Примечание: размер точки соответствует ВРП сельского хозяйства в тыс. руб. Данные по России приведены справочно и отражают только удельные показатели. Источник: расчет по данным Росстата

Fig. 1. The agriculture share in GRP and the number of employees in the Arctic Zone regions, 2019, %. Note: The size of the dot corresponds to the agriculture GRP in thousand rubles. Data for Russia are given for reference and reflect only specific indicators. Source: calculation based on Rosstat data

200 тыс. сельских жителей насчитывается в Якутии, Архангельской области и Красноярском крае.

В пяти регионах только часть муниципальных районов (и городов) отнесена к АЗ. Вклад этих муниципальных районов в объем производства сельхозпродукции своих регионов в среднем менее 10% за исключением Архангельской области (табл. 1). В Красноярском крае, который, очевидно, вносит основной вклад в показатели сельского хозяйства АЗ, собственно на районы, отнесенные к АЗ, прихо-

дится минимальный объем и в производстве, и в отраслевой занятости.

Результаты и обсуждение

Рост расходов консолидированных бюджетов на сельское хозяйство Арктической зоны выше, чем в среднем по регионам России, — 84% и 16% за 2010—2020 гг. соответственно (рис. 2). Следует пояснить, что здесь и далее показатель по России представляет собой сумму региональных расхо-

Таблица 1. Доля в объеме сельхозпроизводства и занятых в сельском хозяйстве муниципальных районов, отнесенных внутри регионов к Арктической зоне

Арктическая зона	Доля в объеме производства продукции сельского хозяйства, %			Доля занятых в сельском хозяйстве, %		
	2015	2020	Рост 2020/2015 гг., процентных пунктов (п. п.)	2017	2020	Рост 2020/2017 гг., п. п.
Республики Карелия	8,7	7,9	-0,8	9,1	35,0	25,9
Республики Коми	6,9	8,8	1,8	14,5	10,8	-3,6
Республики Саха (Якутия)	5,9	6,0	0,0	12,5	15,6	3,1
Красноярского края	0,4	0,3	-0,1	0,5	1,5	1,0
Архангельской области	24,5	21,4	-3,0	43,5	46,6	3,0

Примечание. Доля занятых рассчитана по среднесписочной численности работников организаций (без субъектов малого предпринимательства); за базовый период принят 2017 г. для обеспечения отраслевой сопоставимости после смены кодов Общероссийского классификатора видов экономической деятельности.

Источник: расчет по данным Росстата.

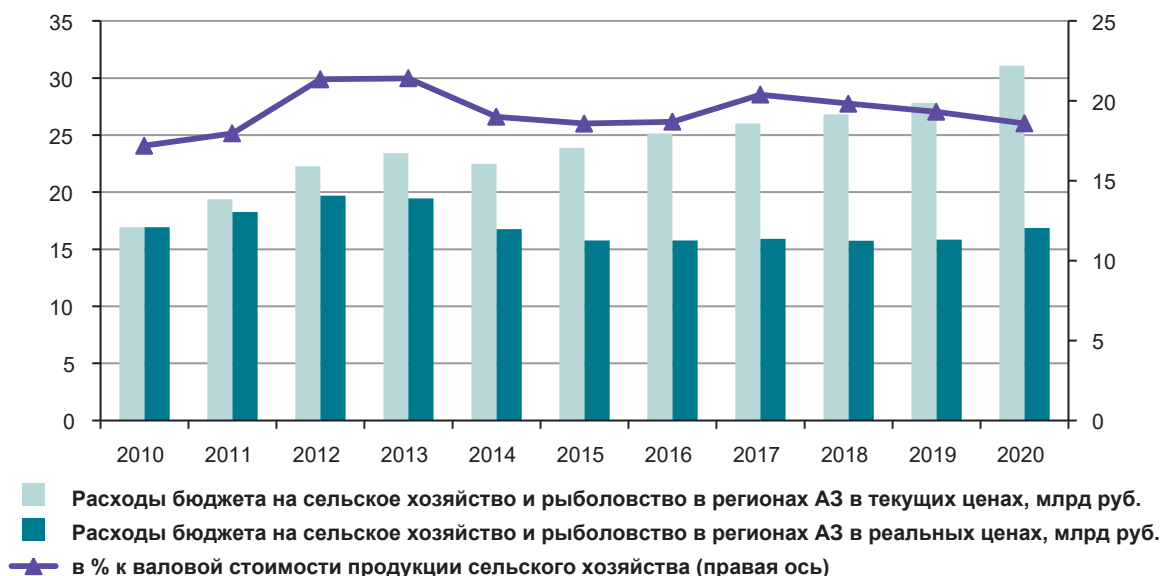


Рис. 2. Расходы консолидированных бюджетов регионов Арктической зоны на сельское хозяйство и рыболовство, млрд руб. Источник: расчет по данным Федерального казначейства и Росстата
 Fig. 2. Expenditures of the consolidated budgets on agriculture and fishing in the Arctic zone regions, billion rubles. Source: calculation based on the data from the Federal Treasury and Rosstat

дов по всем субъектам Федерации, но поскольку в региональные расходы не включена часть затрат, осуществляемых федеральным бюджетом напрямую (см. пояснение в разделе «Материалы и методы»), сумма господдержки, рассчитанная по регионам, отличается от общего объема господдержки сельского хозяйства России. В региональном разрезе АЗ исключения в темпах роста бюджетных расходов на сельское хозяйство наблюдаются в Мурманской области, где рост составил только 7%, и в Архангельской области, где финансирование сократилось на 4%. В реальном выражении рост расходов на сельское хозяйство АЗ прекратился с 2014 г., и поддержка зафиксировалась практически на уровне 2010 г.

Доля бюджетной поддержки в валовой продукции сельского хозяйства в среднем по регионам АЗ составила 19% в 2020 г. (+2 п. п. к уровню 2010 г.). Для сравнения: аналогичный среднероссийский показатель — 4%, или –5 п. п. к уровню 2010 г. То есть объемы господдержки сельского хозяйства АЗ в расчете на рубль продукции выше среднероссийской, и разрыв этот за последние десять лет только увеличился. Внутри АЗ самая высокая доля бюджетной поддержки в валовой продукции сельского хозяйства в Чукотском и Ямало-Ненецком АО — устойчиво выше 100% за весь период исследования. Наименьшая — в Красноярском крае (7,6%), где на территории АЗ приходится незначительный объем сельхозпроизводства, и в Республике Коми (10,6%) (рис. 3).

Поддержка сельского хозяйства в расходах региональных бюджетов АЗ в 2020 г. составляла от 0,7% в Мурманской области до 4,3% в Якутии (см. рис. 3). Среднее значение по регионам России — 1,7%.

Нужно отметить, что доля расходов на сельское хозяйство относительно уровня 2010 г. сократилась как в целом по АЗ, так и по России. Однако опять же внутри регионов АЗ нет единого тренда.

Agriculture Orientation Index (AOI), определяющий, насколько бюджет ориентирован на сельское хозяйство, т. е. насколько доля расходов на сельское хозяйство в бюджете соответствует доле отрасли в ВВП (для регионов — в ВРП), составлял в 2019 г. от 0,1 в Мурманской области до 10,6 в Ямало-Ненецком АО (рис. 4). Средний индекс по регионам России за тот же период — 0,5. При этом в целом по регионам Арктической зоны AOI составил 1,0, т. е. достигается некий паритет, и затраты на сельское хозяйство соответствуют вкладу отрасли в ВРП. В среднем же по регионам России на сельское хозяйство бюджет тратит вдвое меньше по сравнению с его отдачей в ВВП. Внутри АЗ из общего ряда выбивается индекс Ямало-Ненецкого АО, где при средней доле расходов на сельское хозяйство очень низкая доля отрасли в ВРП. В Ненецком АО с 2011 г. расходы бюджета на сельское хозяйство возросли кратно, к 2020 г. — в 10 раз относительно уровня 2010 г., что объясняет такую динамику индекса.

Что касается уровня поддержки на 1 га сельхозугодий и одного сельского жителя, то эти индикаторы в АЗ также выше среднего значения по регионам России (рис. 5). На Чукотке речь идет преимущественно о тепличном гектаре, поэтому уровень поддержки столь высок.

Если цель высокого уровня господдержки сельского хозяйства Арктики — это обеспечение продовольственной безопасности стратегического региона, то что же происходит с ее экономической со-

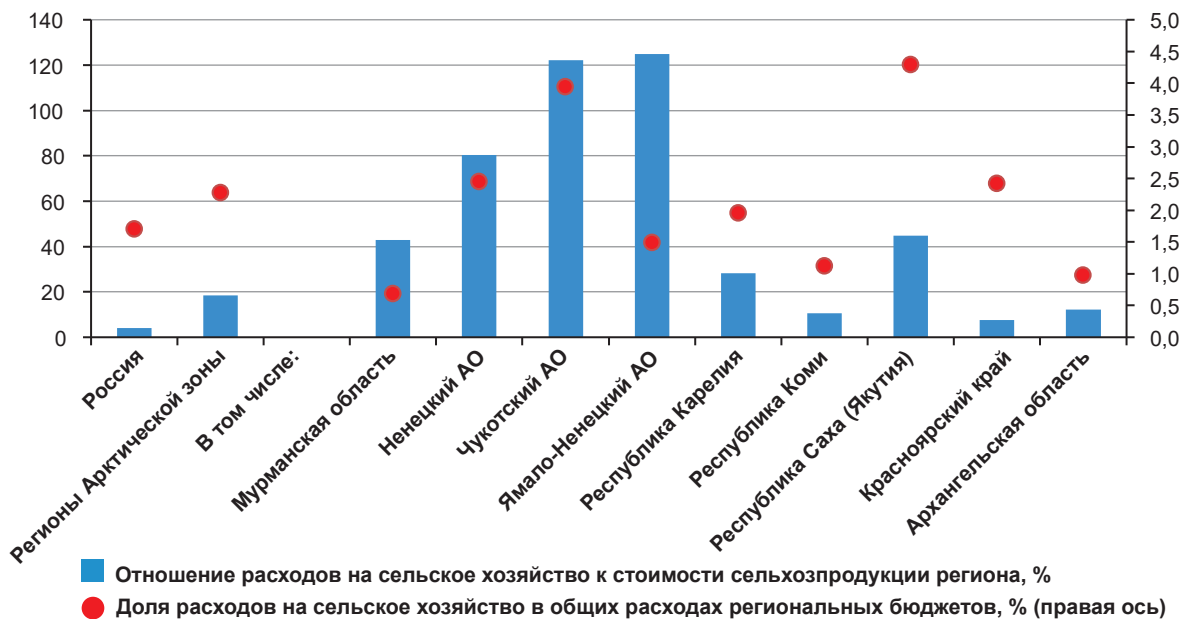


Рис. 3. Отношение бюджетных расходов на сельское хозяйство к стоимости сельхозпродукции региона и доля расходов на сельское хозяйство в общих расходах региональных бюджетов в 2020 г., %.

Источник: расчет по данным Федерального казначейства и Росстата

Fig. 3. The ratio of budget expenditures on agriculture to the cost of agricultural products in the region and the share of expenditures on agriculture in the total expenditures of regional budgets in 2020, %.

Source: calculation based on the data from the Federal Treasury and Rosstat

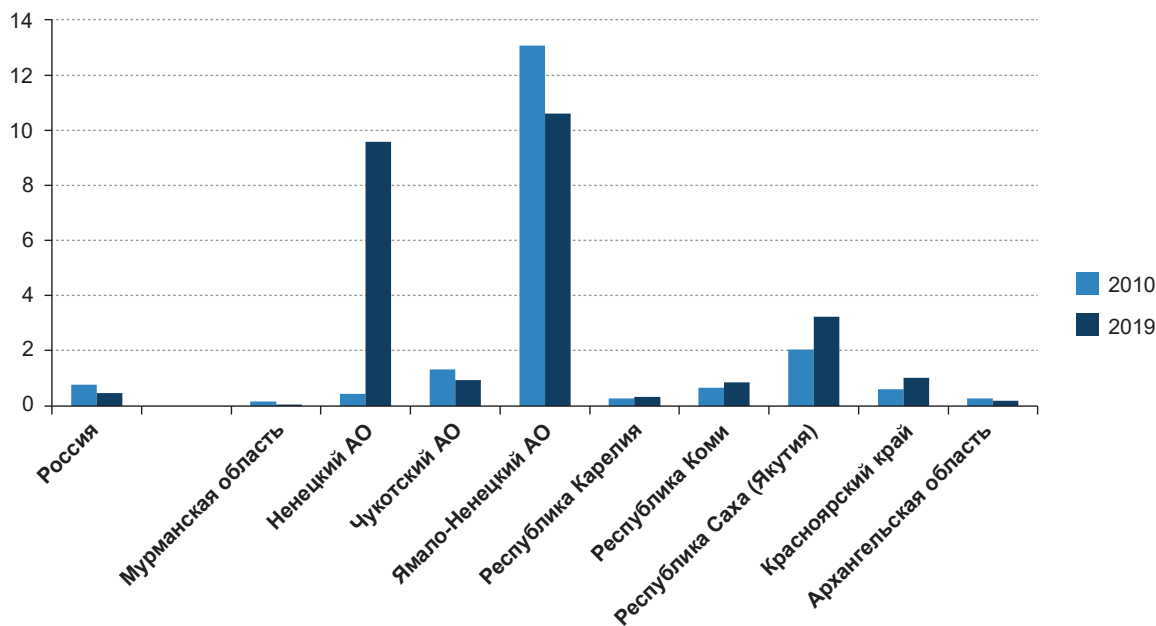


Рис. 4. Agriculture Orientation Index России и регионов Арктической зоны в 2010 и 2019 гг.

Источник: расчет по данным Федерального казначейства и Росстата

Fig. 4. Agriculture Orientation Index of Russia and the Arctic Zone regions in 2010 and 2019.

Source: calculation based on the data from the Federal Treasury and Rosstat

ставляющей? Стоимость условного (минимального) набора продуктов питания в регионах АЗ предсказуемо выше среднероссийского — в 2020 г. от 14% в Красноярском крае до 2,5 раза на Чукотке (рис. 6). При этом Ненецкому, Ямало-Ненецкому АО и Яку-

тии удалось сократить разрыв со среднероссийским уровнем за последние пять лет. Динамика роста цен продовольственных товаров в регионах Арктики за 2016—2020 гг. ниже или в пределах среднероссийского показателя (22%) за исключением Чукотки,



Рис. 5. Расходы бюджетов регионов на сельское хозяйство в расчете на гектар и сельского жителя в 2020 г., тыс. руб. Источник: расчет по данным Федерального казначейства и Росстата
 Fig. 5. Regional budget expenditures on agriculture per hectare and rural resident in 2020, thousand rubles. Source: calculation based on the data from the Federal Treasury and Rosstat

где цены на продовольствие выросли на 30%. Несмотря на высокую стоимость продовольственной корзины в регионах АЗ, доля расходов домашних хозяйств на покупку продуктов питания в АЗ (от 26,0% до 32,8%) ниже, чем в среднем по России (33,2%) соответственно в 2020 г. Единственное исключе-

ние — это вновь Чукотка (41,2%). То есть высокие цены на продукты питания компенсированы относительно высокими среднерегionalными зарплатами. По уровню зарплат только в Карелии средняя доля расходов по региону ниже среднероссийского показателя.

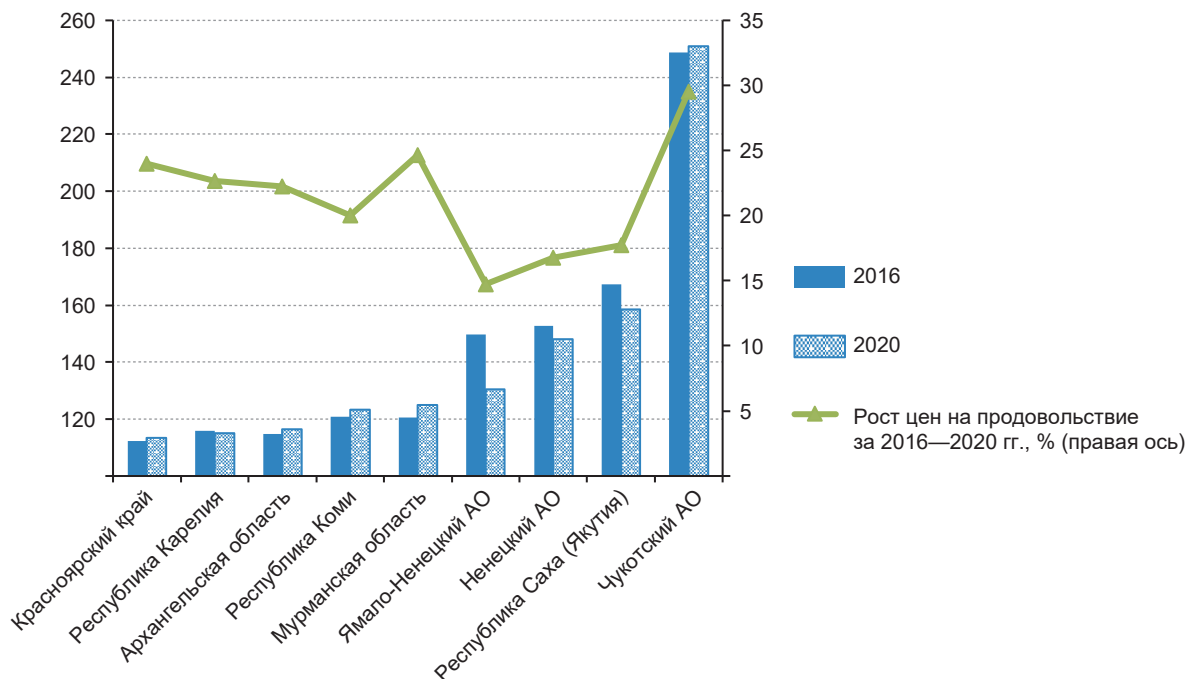


Рис. 6. Отношение к среднероссийскому показателю стоимости условного (минимального) набора продуктов питания, %. Источник: расчет по данным Росстата
 Fig. 6. The ratio to the average Russian cost indicator of a conditional (minimum) set of food products, %. Source: calculation according to Rosstat data

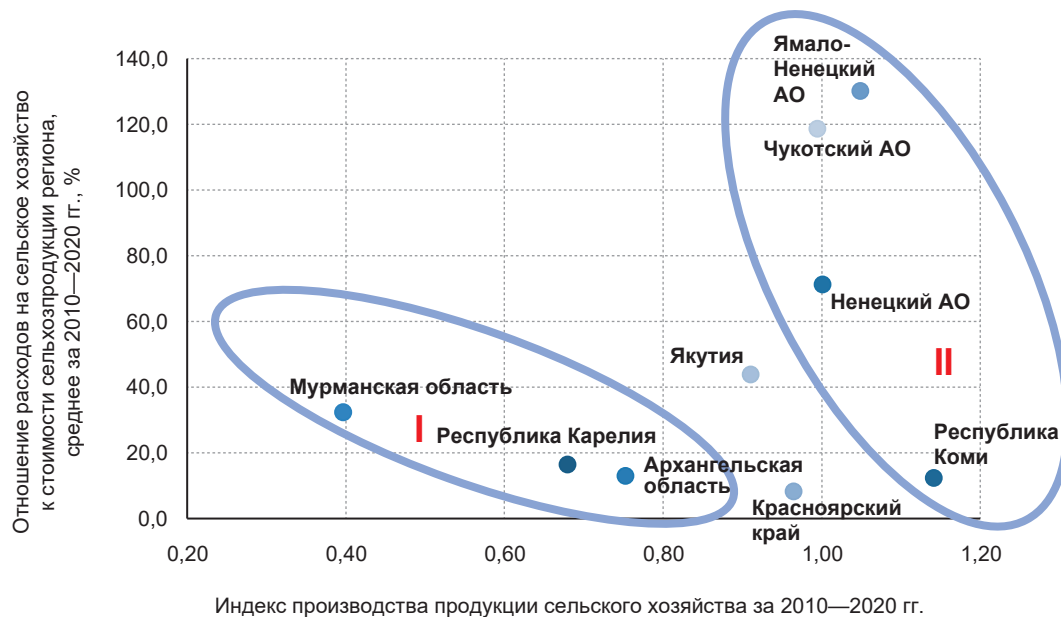


Рис. 7. Соотношение индекса производства продукции сельского хозяйства и уровня господдержки сельского хозяйства в регионах Арктической зоны за 2010–2020 гг. Примечание: для индексов производства продукции сельского хозяйства значение – это совокупный рост за 2010–2020 гг., уровень господдержки определен как среднее за 2010–2020 гг. Источник: расчет по данным Федерального казначейства и Росстата

Fig. 7. The ratio of the agricultural production index and the level of state support for agriculture in the Arctic zone regions, 2010–2020. Note: for agricultural production indices, the value is the cumulative growth for 2010–2020; the level of state support is defined as the average for 2010–2020. Source: calculation according to the data of the Federal Treasury and Rosstat

В Государственной программе развития сельского хозяйства ключевым целевым показателем остается темп роста объемов производства, несмотря на смену глобальных ориентиров — самообеспечения, затем импортозамещения и, наконец, экспортоориентированности. Анализ уровня господдержки сельского хозяйства и отраслевых темпов роста в регионах АЗ показывает, что два эти показателя увязаны слабо (рис. 7). Аутсайдеры по темпам роста сельхозпроизводства (индекс производства продукции сельского хозяйства за 2010–2020 гг. менее 0,8, т. е. сокращение объемов) — это регионы европейской Арктики — группа I. Группа регионов II обеспечила либо рост, либо неснижение индексов производства сельхозпродукции за исследуемый период. Три региона в группе II характеризуются высоким уровнем господдержки отрасли — в них отношение бюджетных расходов на сельское хозяйство к стоимости сельхозпродукции более 60%. При этом один регион — Республика Коми — по рассматриваемым показателям выбивается из группы. При невысокой относительно группы господдержке регион обеспечил прирост сельхозпроизводства в 14% за 2010–2020 гг. В Красноярском крае, не включенном ни в одну из групп, уровень господдержки сельского хозяйства наименьший относительно регионов АЗ и близок к среднероссийскому показателю. Этот регион, несмотря на отнесение к Арктической зоне, основной объем сельхозпродукции производит на достаточно благоприятных с точки зрения агроклиматических условий территориях. Индекс объема

производства сельхозпродукции в Красноярском крае за исследуемый период меньше единицы. Однако он сложился из-за сокращения объемов в первой половине 2010-х годов, с 2015 г. регион — один из лидеров по темпам роста в АЗ, соответствующий и среднероссийским показателям. Якутия занимает промежуточное положение и по темпам роста, и по уровню господдержки сельского хозяйства.


Высокий и низкий уровни господдержки сельского хозяйства в I и II группах соответствуют положению региона по уровню доходов. Коэффициент корреляции уровня господдержки сельского хозяйства от доходов региона, выраженных через ВРП на человека, составляет для регионов арктической зоны 0,40 за 2010–2020 гг. Аналогичный показатель корреляции с темпами роста сельхозпроизводства — только 0,12, это подтверждает, что господдержка в большей степени зависит от фактических показателей отрасли по увеличению сельхозпроизводства. Аналогичная ситуация видна и на примере отдельных субсидий. Так, субсидии на 1 кг молока⁵ в регионах АЗ больше коррелируют с подушевым ВРП (коэффициент корреляции 0,89 за 2020 г.), нежели с показателями объективной трудности ведения производства молока, выраженными, напри-

⁵ Субсидии и продуктивность учитываются для сельхозорганизаций и крестьянским (фермерским) хозяйствам. Субсидии на 1 кг молока приняты по изданию: Молочная отрасль 2020 / Нац. союз производителей молока. — М, 2020. — 372 с.

Таблица 2. Достижение целевых показателей по основным направлениям государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий» в регионах Арктической зоны в 2020 г.

Направление (подпрограмма)	Мероприятия	Мурманская область	Ненецкий АО	Чукотский АО	Ямало-Ненецкий АО	Республика Карелия	Архангельская область	Республика Коми	Республика Саха (Якутия)	Красноярский край	Справочно: Россия
Создание условий для обеспечения доступным и комфортным жильем сельского населения	Мероприятия по улучшению жилищных условий граждан, тыс. м ²	0,21			1,37		3,7	0	4,77	0,86	182,5
	Строительство жилья, предоставляемого по договору найма жилого помещения, тыс. м ²								0,6		35
	Обустройство объектами инженерной инфраструктуры и благоустройство площадок, расположенных на сельских территориях, под компактную жилищную застройку, единиц								0		14
Развитие рынка труда (кадрового потенциала) на сельских территориях	Ученические договоры, тыс. человек						0		0		0,3
	Оплата труда и проживание студентов-практикантов, тыс. человек						0		0		1,6
Создание и развитие инфраструктуры на сельских территориях	Мероприятия по благоустройству сельских территорий, единиц			14		50	20	24	110		6119
	Проекты комплексного обустройства площадок под компактную жилищную застройку, единиц							0	1		9
	Мероприятия по развитию газификации, км газовых сетей						6,1	9,9	26		833,4
	Мероприятия по развитию водоснабжения, км локальных водопроводов						0	1,3	34		734,6
	Мероприятия по развитию автомобильных дорог, км						13,8	3,8	21,2	2,4	634,6

 план выполнен или перевыполнен

 план невыполнен

Источник: Министерство сельского хозяйства России, аналитическая информация о реализации пилотной государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий»: сведения о ходе реализации пилотной государственной программы на приоритетных территориях.

мер, через сумму активных температур и уровень продуктивности — коэффициенты 0,32 и 0,008 соответственно. Высокая зависимость господдержки сельского хозяйства в регионах АЗ от возможностей местных бюджетов отмечена и в предыдущих исследованиях [1].

Регионализация господдержки сельского хозяйства в России в целом, т. е. неравномерное ее распределение в пользу более финансово обеспеченных регионов, отмечена в ряде работ в качестве фактора, снижающего эффективность бюджетных расходов [14; 15]. Эта особенность российской господдержки сельского хозяйства ярко проявлена в регионах АЗ. Регионализация включает также и передачу большей части полномочий по реализации мер аграрной политики от федерального центра на региональный уровень, что также подвергается критике этими авторами. В то же время оценки регионализации неоднозначны. В работе [1] авторы, основываясь на выявленных различиях сельского хозяйства двух модельных арктических регионов, приходят к выводу, что некоторые меры господдержки могут быть похожими, однако большинство из них должно отличаться в зависимости от специфики регионов.

Еще одна причина господдержки аграрного сектора регионов АЗ помимо обеспечения продовольственной безопасности — это поддержка экономики и занятости коренного населения. В рамках аграрного бюджета это направление отражено в программе сельского развития, которая с 2020 г. реализуется в виде государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий». Ее финансирование находится за пределами рассматриваемых в данной работе расходов консолидированных бюджетов регионов на сельское хозяйство. В предыдущих исследованиях бюджетов программ сельского развития регионов Европейского Севера России, которые частично пересекаются с АЗ, отмечается, что переход от отраслевой поддержки к финансированию территорий идет медленно, в новых версиях региональных программ финанси-

вание по подпрограммам «Комплексное развитие сельских территорий» не было увеличено при относительно коротком горизонте планирования и финансового обеспечения подпрограмм [10]. Однако для понимания тенденций сельского развития и их соотношения со стратегиями регионов в отраслевой поддержке интерес представляют первые итоги участия регионов АЗ в мероприятиях профильной госпрограммы (табл. 2).

Если косвенно оценивать бюджетные расходы на сельское развитие через объемы и выполнение регионами АЗ целевых показателей государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий», то в тратах на развитие сельских территорий видна обратная ситуация относительно бюджетных расходов на сельское хозяйство. Наиболее активными оказались регионы европейской Арктики (Архангельская область, Коми), а также Якутия. Наилучшие результаты за 2020 г. достигнуты по подпрограмме «Создание и развитие инфраструктуры на сельских территориях», в частности, по газификации и строительству автомобильных дорог все регионы АЗ, запланировавшие эти мероприятия, перевыполнили планы. В подпрограмме «Развитие рынка труда» регионы АЗ заявлены менее всего. Только два из них (Архангельская область и Якутия) планировали участие в финансирование ученических договоров и договоров со студентами-практикантами. При этом целевые показатели не были выполнены, что соответствовало общероссийской ситуации. Общее сокращение финансирования по подпрограмме и невыполнение целевых показателей большинством регионов Минсельхоз связывал в том числе с пандемийной ситуацией 2020 г. Наиболее активно регионы АЗ участвовали в «Мероприятиях по улучшению жилищных условий граждан», т. е. в предоставлении социальных выплат на строительство (приобретение) жилья на сельских территориях. В целом на регионы АЗ приходилось 3—6% достигнутых целевых показателей по подпрограммам «Комплексное развитие сельских территорий» в России в 2020 г. (до 11% по единичному мероприятию),

Таблица 3. Показатели грантовой поддержки малых форм хозяйствования и сельскохозяйственной кооперации в регионах Арктической зоны

Показатель	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Гранты крестьянским (фермерским) хозяйствам (КФХ)</i>					
Количество получателей	406	177	121	188	131
Создано рабочих мест	849	360	131	422	272
Сумма предоставленных грантов, млн руб.	941	503	357	774	706
Суммы грантов в расчете на 1 КФХ, млн руб.	2	3	3	4	5
Создано рабочих мест в расчете на 1 КФХ	2,1	2,0	1,1	2,2	2,1
Суммы грантов в расчете на 1 созданное рабочее место, млн руб.	1,1	1,4	2,7	1,8	2,6

Окончание табл. 3

Показатель	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Гранты кооперативам</i>					
Количество получателей	19	11	8	10	19
Создано рабочих мест	793	481	76	307	252
Сумма предоставленных грантов, млн руб.	255	66	111	80	168
Суммы грантов в расчете на 1 СПоК, млн руб.	13	6	14	8	9
Создано рабочих мест в расчете на 1 СПоК	41,7	43,7	9,5	30,7	13,3
Суммы грантов в расчете на 1 созданное рабочее место, млн руб.	0,3	0,1	1,5	0,3	0,7

Источник: расчет по данным Министерства сельского хозяйства Российской Федерации.

что явно недостаточно для обеспечения значимого импульса сельского развития региона.

В контексте поддержки занятости сельского населения АЗ отдельного внимания заслуживает господдержка сельского хозяйства в форме грантов крестьянским (фермерским) хозяйствам (далее КФХ) и кооперативам, поскольку количество созданных рабочих мест является одним из требований, предъявляемых к участникам и учитываемых при конкурсном отборе. За 2016—2020 гг. общее количество ежегодно создаваемых рабочих мест в регионах АЗ в рамках грантовой поддержки сократилось (табл. 3). Это связано с уменьшением числа участников — получателей поддержки при росте сумм грантов на один проект. При этом количество созданных рабочих мест в расчете на 1 КФХ не изменилось, несмотря на снижение требований по этому параметру к проектам⁶, но выросла «стоимость» созданного рабочего места. В КФХ по сравнению с сельскохозяйственными потребительскими кооперативами (СПоК) рабочее место обходилось бюджету дороже. В региональном разрезе лидер по участию в грантовой поддержке — Якутия (56% проектов, поддержанных в АЗ, за 2016—2020 гг.), далее в порядке убывания следуют Красноярский край и Карелия. В целом на регионы АЗ пришлось 5% грантов КФХ и 8% грантов кооперативам от их общего числа в России. При этом доля КФХ регионов АЗ в общем объеме производства сельхозпродукции КФХ страны составляла в среднем 2% за аналогичный период.

Кроме того, поддержка фермерства и сельской кооперации обеспечивает долгосрочный положительный эффект для сельской занятости. Так, исследование миграционных намерений студентов сельскохозяйственных вузов в одном из сибирских

регионов России показало, что значимым фактором возвращения выпускников вузов на родину в сельскую местность является наличие «сельскохозяйственных корней» в семье респондента, т. е. владение семьей сельскохозяйственными землями и/или ведение сельхозпроизводства [16].

Заключение

Сельское хозяйство Арктической зоны России занимает небольшую долю в объемных отраслевых показателях. Тем не менее внутри регионов АЗ сельское хозяйство играет важную роль не только с точки зрения обеспечения продовольственной безопасности, но и содействия занятости и экономике коренного населения и, шире, сельского развития регионов в целом. Поэтому выделение регионов АЗ в качестве отдельного объекта управления аграрной политики более чем оправдано. С учетом особенностей ведения сельского хозяйства в АЗ, его роли в обеспечении права коренных народов на ведение традиционного образа жизни целесообразно с точки зрения защиты интересов региона сохранить в Государственной программе развития сельского хозяйства выделенных «отдельной строкой» объемов финансирования и целевых показателей для Арктической зоны.

Анализ расходов консолидированных бюджетов регионов Арктической зоны на сельское хозяйство и рыболовство показывает существенную дифференциацию регионов по уровню поддержки в процентах к стоимости продукции отрасли, в расчете на 1 га и 1 сельского жителя, по индексу Agriculture Orientation Index. Общим трендом для регионов АЗ за исключением Архангельской области является рост бюджетных расходов на сельское хозяйство, опережающий рост аналогичного российского показателя. Ярко проявленной чертой господдержки сельского хозяйства регионов АЗ является ее регионализация, т. е. высокая зависимость объемов поддержки от финансовых возможностей регионов, но не от достигнутых показателей сельхозпроизвод-

⁶ Например, с 2017 г. требование к СПоК — одно постоянное рабочее место на 3 млн руб. гранта. Ранее устанавливалось требование создавать не менее шести новых постоянных рабочих мест на каждые 10 млн руб. грантовой поддержки.

ства и/или потенциала его развития. Это приводит к наибольшей господдержке сельского хозяйства в регионах АЗ с высокими доходами от других отраслей, прежде всего добычи ископаемого топлива, и одновременно, как правило, с наименее благоприятными условиями для ведения сельского хозяйства. В то же время аутсайдерами по уровню господдержки остаются такие обладающие сравнительными преимуществами в производстве отдельных видов сельхозпродукции регионы АЗ, как Карелия, Коми и Архангельская область.

В развитии сельских территорий ситуация обратная — наиболее активно участвовали в государственной программе «Комплексное развитие сельских территорий» регионы европейской Арктики, а также Якутия. Кроме того, Якутия — лидер АЗ по участию в грантовой поддержке КФХ и сельских кооперативов — важном инструменте аграрной политики, направленном в том числе на поддержку сельской занятости. В этом смысле Якутия представляется примером сбалансированной аграрной политики, т. е. относительно высокой поддержки и сельского хозяйства, и сельского развития.

Белым пятном господдержки сельского хозяйства России остается отсутствие целевых мер, направленных на адаптацию отрасли к изменениям климата и решение экологических проблем, что важно для регионов АЗ как наиболее уязвимых. Предыдущие исследования на примере Якутии демонстрировали уже возникшие экологические проблемы региона, хотя доля сельскохозяйственных земель в общей площади невелика [1]. Это и неконтролируемый выпас лошадей с деградацией пастбищ, и неэффективное использование методов орошения, с одной стороны, и неконтролируемое водопотребление мелкими фермерами, владельцами приусадебных участков, приводящее к вторичному засолению почв, с другой. Последствия изменения климата для Арктической зоны могут быть как положительными, так и отрицательными [17; 18]. В любом случае они требуют от сельхозпроизводителей активных действий, требующих в том числе инвестиций. Так, изменение климата отметили 84% фермеров Аляски и арктической Канады, из которых 67% уже начали адаптировать свою сельскохозяйственную практику, вводя новые сорта или изменяя сроки работ [18]. Мерами государственной поддержки сельского хозяйства Арктической зоны России с климатической и экологической ориентированностью могут стать информационная и консультационная поддержка, в том числе по методам планирования производственного процесса с учетом изменений климата, повышенный процент субсидирования мелиоративных работ и/или приобретения сельхозтехники с целью адаптации к изменению климата, повышения экологической безопасности сельхозпроизводства. Несоответствие российской господдержки сельского хозяйства новым вызовам в части изменения климата и экологии может уже в среднесрочной

перспективе препятствовать развитию аграрного сектора. Дополнительно исследователи Арктики отмечают угрозы развития традиционных (коренных) отраслей АПК в связи как с развитием индустриального сельского хозяйства, так и с освоением Арктики крупными промышленными проектами [8].

Настоящая работа вносит вклад в исследование господдержки отрасли путем анализа фактических бюджетных расходов на сельское хозяйство по всем регионам АЗ, их соотнесение с поведением регионов в части экономической составляющей продовольственной безопасности, динамики объемов сельхозпроизводства и показателей развития сельских территорий. Ограничения исследования связаны с особенностями используемых данных казначейства, а именно с отсутствием детализации на уровне отдельных мер поддержки и/или субсидий и информации о расходах на сельское развитие по регионам. Для дальнейших исследований интерес представляет анализ структуры господдержки по видам субсидий и регионам.

Исследование выполнено в рамках государственного задания по бюджетной теме № FFZF-2022-0018.

Литература

1. Naumov A., Akimova V., Sidorova D., Topnikov M. Agriculture and land use in the North of Russia: case study of Karelia and Yakutia // *Open Geosciences*. — 2020. — № 12 (1). — P. 1497—1511. — DOI: 10.1515/geo-2020-0210.
2. Rodnina N. V. On Food Security of the Northern and Arctic Regions of Russia (Using the Example of the Republic of Sakha (Yakutia)) // *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*. — 2022. — Vol. 988, № 4. — P. 042052.
3. Иванов В. А. Особенности обеспечения продовольственной безопасности населения Севера и Арктики России // *Арктика: экология и экономика*. — 2021. — Т. 11, № 4. — С. 596—606. — DOI: 10.25283/2223-4594-2021-4-596-606.
4. Nilsson L. M. Some reflections on Swedish food strategies from a Sami and an Arctic perspective // *Food Security in the High North*. — [S. l.]: Routledge, 2020. — P. 203—218.
5. Stevenson K. T., Alessa L., Kliskey A. D. et al. Sustainable agriculture for Alaska and the circumpolar North. — Pt. 1: Development and status of northern agriculture and food security // *Arctic*. — 2014. — P. 271—295.
6. Naumov A., Sidorova D., Goncharov R. Farming on Arctic margins: Models of agricultural development in northern regions of Russia, Europe and North America // *Regional Science Policy & Practice*. — 2022. — № 14 (1). — P. 174—186. — DOI: 10.1111/rsp3.12273.
7. Denisov V. I., Chernogradskii V. N., Potravny I. M., Ivanova P. Y. Directions of the balanced socioeconomic development of the Arctic Zone of Russia (with the example of Yakutia) // *Studies on Russian Economic*

- Development. — 2020. — № 31 (4). — P. 404—410. — DOI: 10.1134/S107570072004005X.
8. Роднина Н. В. Проблемы традиционных отраслей АПК Арктики в Якутии // Арктика и Север. — 2020. — № 41. — С. 75—86. — DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.41.75.
9. Иванов В. А. Совершенствование государственного регулирования аграрного сектора приарктических и арктических территорий в условиях ВТО // Экон. и социал. перемены: факты, тенденции, прогноз. — 2014. — № 36 (6). — С. 146—158.
10. Смирнова В. В. Влияние государственной поддержки на развитие сельского хозяйства и сельских территорий Европейского Севера России // Арктика: экология и экономика. — 2021. — Т. 11, № 1. — С. 135—145. — DOI: 10.25283/2223-4594-2021-1-135-145.
11. Seguin R., Lefsrud M. G., Delormier T., Adamowski J. Assessing constraints to agricultural development in circumpolar Canada through an innovation systems lens // Agricultural Systems. — 2021. — Vol. 194. — P. 103268. — DOI: 10.1016/j.agsy.2021.103268.
12. Иванов В. А., Иванова Е. В. Арктическая специфика продовольственного обеспечения и развития сельского хозяйства Европейского Северо-Востока России // Арктика: экология и экономика. — 2017. — № 2 (26). — С. 117—130. — DOI: 10.25283/2223-4594-2017-2-117-130.
13. Маркова В. Н., Алексеева К. И., Неустроева А. Б., Потравная Е. В. Анализ и прогноз уровня бедности населения в Арктической зоне Республики Саха (Якутия) // Проблемы прогнозирования. — 2021. — № 4 (187). — С. 110—122. — DOI: 10.47711/0868-6351-187-110-122.
14. Овчинников О. Г. Аграрная политика государства в России и США: сравнительный анализ (окончание) // США и Канада: экономика, политика, культура. — 2020. — № 50 (2). — С. 5—25. — DOI: 10.31857/S268667300008238-1.
15. Шук О. В., Серова Е. В., Янбых Р. Г. Исследование системы бюджетной поддержки аграрного сектора в России // Вопр. гос. и муницип. упр. — 2020. — № 2. — С. 145—167.
16. Bednaříková Z., Bavorova M., Ponkina E. Migration motivation of agriculturally educated rural youth: The case of Russian Siberia // J. of Rural Studies. — 2016. — Vol. 45. — P. 99—111.
17. Ford J. D., McDowell G., Jones J. The state of climate change adaptation in the Arctic // Environmental Research Letters. — 2014. — № 9 (10). — P. 104005.
18. Poeplau C., Schroeder J., Gregorich E., Kurganova I. Farmers' perspective on agriculture and environmental change in the circumpolar north of Europe and America // Land. — 2019. — № 8 (12). — P. 190. — DOI: 10.17605/OSF.IO/J9TY5.

Информация об авторе

Никулина Юлия Николаевна, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник, Санкт-Петербургский федеральный исследовательский центр РАН, Институт аграрной экономики и развития сельских территорий (196608, Россия, Санкт-Петербург, Пушкин, ш. Подбельского, д. 7), e-mail: julia.nikylna@mail.ru.

Библиографическое описание данной статьи

Никулина Ю. Н. Государственная поддержка сельского хозяйства в регионах Арктической зоны России: текущее состояние, соответствие целевым показателям, направления совершенствования // Арктика: экология и экономика. — 2022. — Т. 12, № 3. — С. 416—429. — DOI: 10.25283/2223-4594-2022-3-416-429.

STATE SUPPORT FOR AGRICULTURE IN THE RUSSIAN ARCTIC REGIONS: CURRENT STATE, COMPLIANCE WITH TARGETS, DIRECTIONS FOR IMPROVEMENT

Nikulina, Yu. N.

St. Petersburg Federal Research Center of the Russian Academy of Sciences, Institute of Agricultural Economics and Rural Development (St. Petersburg, Russian Federation)

The article was received on April 4, 2022

Abstract

The author shows high differentiation in terms of the role of agriculture in regional economies and the level of state support for the industry in the regions of the Arctic zone of Russia, identified as a special priority area in the State Program for the Development of Agriculture. She analyzes the level of state support in various dimensions: as a share in the cost of agricultural production, per ha of agricultural land and rural population, through the Agriculture Orientation Index. The Arctic regions are commonly characterized by higher level of support for agriculture relative to the average for the Russian regions and, with one exception, the outstripping average Russian growth rate of budget expenditures on agriculture. There is evidence of high regionalization of state support in the regions of the Arctic, both based on data on total regional expenditures on agriculture and on individual food subsidies. The correlation coefficient of the level of state support for agriculture with the income of the region is significantly higher than with the achieved indicators of the industry or indicators associated with the level of objective complexity of agricultural production. This leads to the greatest state support for agriculture in the regions of the Arctic zone with high incomes from the extractive industry, and at the same time gives the least favorable conditions for agriculture with relatively weak financing of the European Arctic regions. In addition, the author compares budget expenditures on agriculture in the regional context with indicators of the economic component of food security and development of rural areas. Thus, grant support for farmers and cooperatives within the framework of state support for agriculture creates an additional effect of promoting rural employment. Its effectiveness in terms of jobs created has decreased and more than 50% of the supported projects fall at one region of the Arctic zone. As far as the development of rural areas, only three of the nine regions studied came relatively actively in the implementation of the State Program "Integrated Development of Rural Territories". The author shows the disbalance in sectoral support for agriculture and support for rural development in the Arctic zone regions.

Keywords: state support, agriculture, Arctic zone, budget expenditures, rural development.

The study was carried out within the framework of the State assignment on the budget topic No. FFZF-2022-0018.

References

1. Naumov A., Akimova V., Sidorova D., Topnikov M. Agriculture and land use in the North of Russia: case study of Karelia and Yakutia. *Open Geosciences*, 2020, no. 12 (1), pp. 1497—1511. DOI: 10.1515/geo-2020-0210.
2. Rodnina N. V. On Food Security of the Northern and Arctic Regions of Russia (Using the Example of the Republic of Sakha (Yakutia)). *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 2022, vol. 988, no. 4, p. 042052.
3. Ivanov V. A. Features ensuring food security for the population of the North and Arctic of Russia. *Arktika: ekologiya i ekonomika*. [Arctic: Ecology and Economy], 2021, vol. 11, no. 4, pp. 596—606. DOI: 10.25283/2223-4594-2021-4-596-606. (In Russian).
4. Nilsson L. M. Some reflections on Swedish food strategies from a Sami and an Arctic perspective. *Food Security in the High North*. [S. l.], Routledge, 2020, pp. 203—218.
5. Stevenson K. T., Alessa L., Kliskey A. D., Rader H. B., Pantoja A., Clark M., Giguère N. Sustainable agriculture for Alaska and the circumpolar North: Pt. I. Development and status of northern agriculture and food security. *Arctic*, 2014, pp. 271—295.
6. Naumov A., Sidorova D., Goncharov R. Farming on Arctic margins: Models of agricultural development in northern regions of Russia, Europe and North America. *Regional Science Policy & Practice*, 2022, no. 14 (1), pp. 174—186. DOI: 10.1111/rsp3.12273.
7. Denisov V. I., Chernogradskii V. N., Potravny I. M., Ivanova P. Y. Directions of the balanced socioeconomic development of the Arctic Zone of Russia (with the example of Yakutia). *Studies on Russian Economic Development*, 2020, no. 31 (4), pp. 404—410. DOI: 10.1134/S107570072004005X.
8. Rodnina N. V. Problems of the Arctic Traditional Industries in Yakutia. *Arctic and North*, 2020, no. 41, pp. 75—86. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.41.75. (In Russian).

9. Ivanov V. A. Improvement of state regulation of the agrarian sector of the sub-arctic and arctic areas under the WTO membership. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2014, no. 36 (6), pp. 146—158. (In Russian).
10. Smirnova V. V. Impact of state support on the development of agriculture and rural areas in the European North of Russia. *Arktika: ekologiya i ekonomika. [Arctic: Ecology and Economy]*, 2021, vol. 11, no. 1, pp. 135—145. DOI: 10.25283/2223-4594-2001-1-135-145. (In Russian).
11. Seguin R., Lefsrud M. G., Delormier T., Adamowski J. Assessing constraints to agricultural development in circumpolar Canada through an innovation systems lens. *Agricultural Systems*, 2021, vol. 194, p. 103268. DOI: 10.1016/j.agry.2021.103268.
12. Ivanov V. A., Ivanova E. V. Arctic specifics of food supply and development of Agriculture of the European North-East of Russia. *Arktika: ekologiya i ekonomika. [Arctic: Ecology and Economy]*, 2017, no. 2 (26), pp. 117—130. DOI: 10.25283/2223-4594-2017-2-117-130. (In Russian).
13. Markova V. N., Alekseeva K. I., Neustroeva L. B., Potravnaya E. V. Analysis and Forecast of the Poverty Rate in the Arctic Zone of the Republic of Sakha (Yakutia). *Studies on Russian Economic Development*, 2021, vol. 32, no. 4, pp. 415—423. DOI: 10.1134/S1075700721040109.
14. Ovchinnikov O. Agrarian policy of the state in Russia and the U.S.: comparative analysis (conclusion). *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*, 2020, no. 50 (2), pp. 5—25. DOI: 10.31857/S268667300008238-1. (In Russian).
15. Shik O. V., Serova E. V., Yanbykh R. G. Review of the budget support system for the agricultural sector in Russia. *Public administration issues*, 2020, no. 2, pp. 145—167. (In Russian).
16. Bednaříková Z., Bavorova M., Ponkina E. Migration motivation of agriculturally educated rural youth: The case of Russian Siberia. *J. of rural studies*, 2016, vol. 45, pp. 99—111.
17. Ford J. D., McDowell G., Jones J. The state of climate change adaptation in the Arctic. *Environmental Research Letters*, 2014, no. 9 (10), pp. 104005.
18. Poeplau C., Schroeder J., Gregorich E., Kurganova I. Farmers' perspective on agriculture and environmental change in the circumpolar north of Europe and America. *Land*, 2019, no. 8 (12), p. 190. DOI: 10.17605/OSF.IO/J9TY5.

Information about the author

Nikulina, Yulia Nikolaevna, PhD of Economy, Senior Researcher, St. Petersburg Federal Research Center of the Russian Academy of Sciences, Institute of Agricultural Economics and Rural Development (7, Podbelskogo hwy, St. Petersburg, Pushkin, Russia, 196608), e-mail: julia.nikyline@mail.ru.

Bibliographic description of the article

Nikulina, Yu. N. State support for agriculture in the Russian Arctic regions: current state, compliance with targets, directions for improvement. *Arktika: ekologiya i ekonomika. [Arctic: Ecology and Economy]*, 2022, vol. 12, no. 3, pp. 416—429. DOI: 10.25283/2223-4594-2022-3-416-429. (In Russian).