Вопросы совершенствования Всероссийской сельскохозяйственной переписи

Е.А. Гатаулина

Екатерина Александровна Гатаулина, кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник филиала «Всероссийский институт аграрных проблем и информатики им. А.А. Никонова», «Федеральный научный центр аграрной экономики и социального развития сельских территорий — Всероссийский научно-исследовательский институт экономики сельского хозяйства». 107078 г. Москва, Б. Харитоньевский пер., д. 21, стр. 1. E-mail: Egataulina@mail.ru

В условиях ограниченности бюджетных ресурсов остро стоит задача их использования с максимальной эффективностью на самые необходимые направления. Сбор и формирование статистических данных — важнейшая государственная задача, имеющая целью предоставление надежной непротиворечивой аналитической базы для управленческих решений любого уровня — от национального до уровня предприятия. Переписи являются одними из самых затратных статистических наблюдений, соответственно к их результативности, предъявляются повышенные требования. В частности, они должны включать такие объекты, темы, показатели, представлять их в такой структуре и форме, чтобы наиболее полно удовлетворять информационные запросы всех групп потребителей информации (бенефициаров). Соответственно группы бенефициаров должны быть явно выделены, их запросы выяснены.

Данная статья посвящена вопросу повышения практической значимости Всероссийской сельскохозяйственной переписи (ВСХП). Анализируется ее программа в сравнении с рекомендациями Всемирной сельскохозяйственной переписи ФАО раунда 2020, материалами сельскохозяйственной переписи США. Отмечается, что в явном виде бенефициары и их запросы в ВСХП не выделены. Это привело к формированию программы переписи, хотя и соответствующей рекомендациям ФАО, но более характерной для стран с плохо развитой системой текущей статистики. Фокус ВСХП находится на структурных данных (поголовье, площади), сама перепись имеет десятилетнюю периодичность. Сельскохозяйственные переписи развитых стран проводятся чаще, включают наиболее востребованные аналитиками стоимостные данные, объекты переписи, в отличие от ВСХП, имеют порог отсечения, - стоимостной как в США, или натуральный как в ЕС, а выходные таблицы включают широкий спектр характеристик представленных объектов. Широкий охват Всероссийской сельскохозяйственной переписи удорожает перепись, приводит к противоречивым данным с Росреестром, и хотя в результате выявило масштабы проблемы неурегулированного землепользования, но не привело к управленческим решениям по этому поводу. Рекомендуется применить проектный подход к организации переписи, что стимулирует перенос акцентов с процесса проведения переписи, на организацию использования ее результатов.

Ключевые слова: Всероссийская сельскохозяйственная перепись, аграрная политика, объекты переписи, управление АПК, совершенствование системы статистики, проектный подход

DOI: 10.22394/2500-1809-2018-3-4-150-167

Вопросы совершенствования управления всегда были актуальны, так как направлены на повышение эффективности функционирования системы как на уровне государства или региона, так и на уровне отдельной отрасли, предприятия. Ошибки в управлении ведут к нарастанию диспропорций в системе и в итоге к ее распаду, если они не корректируются, т. к. неэффективно или несправедливо устроенная система неизбежно проигрывает в конкурентной среде.

В основе принятия управленческих решений лежит аналитика, базирующаяся на качественных данных, следовательно, сбор необходимых данных — важнейшая государственная задача. Переписи — одни из самых масштабных и затратных статистических наблюдений, именно поэтому вопросы совершенствования их методологии и методики должны постоянно находиться в фокусе исследователей.

В 2016 г. завершилась очередная Всероссийская сельскохозяйственная перепись (далее — ВСХП). Было обследовано более 23 млн объектов, задействовано около 42 тыс. переписчиков, потрачено 7,5 млрд руб. средств федерального бюджета. Росстату предстоит опубликовать 8 томов окончательных итогов ВСХП (Гатаулина, 2017: 39-41). Идет подготовка к микропереписи 2021 года, и именно сейчас есть время проанализировать такие ключевые вопросы прошедшей переписи, как формулировка и достижение поставленных целей, выбор объектов переписи, определение бенефициаров (под ними понимаются потенциальные пользователи собранной информации), использование результатов (доступ, форма представления данных, тематика). Возможностью использовать результаты наиболее полно и эффективно и оправдываются в конечном счете затраты на проведение переписи.

Кроме того, разработчики программы переписи должны учитывать и рекомендации Программы ФАО ООН по осуществлению Всемирной сельскохозяйственной переписи (далее — ВСП-2020).

Постановка проблемы

В последнее время в мире и в России активно проводятся реформы управления (бюджетирование по результатам, проектное управление), направленные на повышение отдачи от вложенных бюджетных средств, суть которых в «смещении акцента с объема выделенных ресурсов на результаты от расходов бюджета» (Lee, Robert, 2011: 13), «от функциональной к проектной» деятельности. Различие в, казалось бы, чисто теоретических подходах непосредственно влияет на практическую реализацию и результаты мероприятия в данном случае — сельскохозяйственной переписи.

Всероссийская сельскохозяйственная перепись вполне подпадает под определение проекта, под которым понимается «ком-

плекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на достижение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений»[1].

Однако в ее настоящем виде она может быть рассмотрена скорее как функциональная деятельность Росстата, в обязанность которого входит сбор и формирование статистической отчетности[2]. В рамках этой функции Росстат и осуществляет перепись, в то время как вопросы дальнейшего использования собранных данных не являются главным для ведомства. В результате в переписи акцент переносится с конечных результатов на непосредственные. Понятия «конечный» и «непосредственный» результат разграничены в рамках внедряемых с 2004 года в России принципов нового управления (Костров, Кисляков, Васильев, 2004: 76). При этом «непосредственные» результаты деятельности можно измерить количественно, однозначно связать с расходами на их достижение. Эти показатели определяются как «объем выполняемых работ и оказываемых услуг в натуральном или стоимостном выражении, а также показатели объема услуг, работ с определенным требованием к качеству. Эта группа показателей замкнута внутри организации и слабо зависит от внешних воздействий. Для их оценки применимы понятия эффективности (соотношения между расходами на выполнение работ, оказание услуг и непосредственными показателями деятельности)».

Конечный показатель — «количественный или качественный **общественно значимый результат** деятельности органа или государственных услуг, оказываемых этим органом. Показывает изменение состояния управляемой подсистемы в результате управляющих воздействий. Показатель конечного результата — измеримый индикатор достижения поставленных целей. Эта группа показателей может содержать оценку воздействия произведенных товаров, услуг на конечные цели (например, сокращение уровня бедности на ...% в результате внедрения какой-либо меры) или содержать степень удовлетворенности потребителей оказываемой услугой» (Петриков, Узун и др., 2004: 13).

Итак, конечные показатели проекта обязательно имеют общественно значимый эффект, хотя связь с бюджетными затратами опосредованная, т.к. на достижение конечных результатов влияет множество факторов. Теория требует, чтобы непосредственные результаты были обязательно связаны с конечными (Клименко и др., 2003), именно в них заинтересовано общество. Таким образом, хотя непосредственные результаты деятельности легче проконтроли-

1. Постановление Правительства РФ от 15.10.2016 № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» — электронная система «Консультант-плюс».
2. Постановление Правительства РФ № 420 от 02.06.2008 — электронная система «Консультант-плюс».

ровать, т. к. связь между затратами и результатом прямая, но без представления, как эти непосредственные результаты должны повлиять на достижение конечных целей, вся деятельность может оказаться мало востребованной.

Проиллюстрируем это на примере ВСХП: организация переписи, сама процедура сбора, проверки, формирование хранилищ статистических данных, публикация итогов в пределах выделенного бюджетного ассигнования — это непосредственный результат деятельности ведомства и, можно сказать, техническая и наиболее затратная сторона. Она может быть выражена в количестве собранных показателей, обработанных анкет. Конечная цель (в нашем представлении, т. к. официальная формулировка целей ВСХП иная) — способствовать росту доходности сельского хозяйства, темпов его производства, уровня жизни сельских жителей через повышение качества управления. Предполагается, что в результате анализа собранных во время ВСХП данных, лицам, принимающим решения, становится ясно, какие меры аграрной, социальной, земельной политики необходимо предпринять, а бизнесменам — какую стратегию развития выбрать. Если этого не происходит, то стоит поднять вопрос о ревизии методики и методологии переписи.

При организации переписи необходимо провести идентификацию бенефициаров переписи и их информационных запросов, и уже исходя из этого определить цели, объекты переписи, набор и структуру показателей, предусмотреть организацию использования данных (формы предоставления доступа, определение тем аналитических отчетов по бенефициарам).

Если понимания, как собранные данные могут быть использованы основными группами пользователей, нет, то вероятность потратить бюджетные средства абсолютно прозрачным целевым способом (на сбор и публикацию данных, мало востребованных или недоступных) достаточно велика.

Результаты. В России аспект использования результатов переписи не получил пока необходимого внимания, бенефициары в явном виде не выделены. Программа Всемирной сельскохозяйственной переписи 2020 года ФАО ООН, рекомендации которой должна учитывать Россия как член этой организации, позволяет выделить таких бенефициаров. Это:

— органы статистики — для чисто статистических целей (формирование генеральной совокупности сельхозтоваропроизводителей, уточнение текущей статистики, создание основ выборки для последующих обследований, получение данных о структуре сельского хозяйства);

— органы управления всех уровней — для мер аграрной политики, развития, сельских территорий;

— бизнес — агробизнес, пищевые компании, поставщики ресурсов, финансовые организации, представители отраслей, связанных

с АПК и др. — для корректировки планов развития, обоснования проектов на конкретной территории;

— исследователи, аналитики, в т. ч. международные исследовательские организации, некоммерческие организации, в т. ч. занимающиеся сельским развитием, — проведение исследований по тематике, поддержание баз данных (Программа ВСП-2020 ФАО, 2016: 25-31).

Чем полнее удовлетворяются информационные запросы всех выделенных групп пользователей, тем выше ценность переписи и оправданнее затраты на ее проведение. В Федеральном законе «О Всероссийской сельскохозяйственной переписи» от 21.07.2005 № 108-ФЗ ст. 2 среди заявленных целей обозначены потребности статистиков, политиков, даже международных организаций, но потребности основных участников — сельхозпроизводителей, бизнеса, т. е. конечных и главных бенефициаров не декларированы совсем. Цели относятся в основном к достижению непосредственных результатов — формированию официальной статистической отчетности:

- формирование официальной статистической информации об основных показателях производства сельскохозяйственной продукции и отраслевой структуре сельского хозяйства, о наличии и использовании его ресурсного потенциала для разработки прогноза развития сельского хозяйства, мер экономического воздействия на повышение эффективности сельскохозяйственного производства;
- обеспечение возможности получения официальной статистической информации в области сельского хозяйства в отношении каждого муниципального образования;
- обеспечение возможности сопоставления итогов сельскохозяйственной переписи с используемыми в международной практике статистическими данными в области сельского хозяйства.

К конечной цели можно отнести «возможность использования собираемых данных для прогноза развития сельского хозяйства, мер экономического воздействия на повышение эффективности сельскохозяйственного производства». Однако ВСХП проводится раз в 10 лет, т. е. на настоящее время имеются две временные точки: 2006 и 2016 годы. Для использования в прогнозе это слишком мало. Кроме того, пока подводятся итоги (их публикация идет весь 2018 год), данные устаревают. ВСХП сосредотачивается и на так хорошо представленных в текущей отчетности структурных данных (площадь посевов, поголовье), но для прогноза лучше брать их из данных текущей статистики с длинными временными рядами. Стоимостных показателей в переписи нет, а без них практически невозможно определить эффективность ведения сельского хозяйства в разных категориях и группах хозяйств, что сужает поле применения данных ВСХП для «выработки мер экономического

воздействия». Для связи с другими базами, полученными в ходе сбора статистической, ведомственной отчетности, необходима однозначная идентификация сельхозпроизводителей по ВСХП и этих баз, с чем имеются проблемы. Кроме того, это трудоемкая операция, требующая доступа на уровне первичной информации к разным базам.

По второй цели Росстат, безусловно, может формировать данные на уровне муниципалитетов из данных переписи, но проблема в том, что их публикация находится в ведении региональных ТОГС. Для получения полной базы по России по открытым источникам придется посетить 85 региональных сайтов. Многие позиции пропущены из-за необходимости защиты персональных данных, если возможно идентифицировать производителя, то данные по нему не публикуются, соответственно, данные по крупным единичным производителям будут отсутствовать. Насколько достоверным и целесообразным будет анализ, основанный на таких неполных данных?

Кроме того, Росстатом как на уровне региональных данных, так и на уровне муниципалитетов выбрана крайне неудобная для аналитиков форма представления данных, в pdf-формате, что затрудняет, удлиняет и делает более дорогой обработку данных.

Сопоставление итогов сельскохозяйственной переписи с используемыми в международной практике статистическими данными в области сельского хозяйства — третье возможное декларированное использование данных переписи. Страновое сравнение, если таковое возможно, в силу разного охвата совокупности (в России, в отличие от многих развитых стран, нет ценза на размер хозяйства, включаемого в перепись, кроме разве подсобных хозяйств несельскохозяйственных предприятий) возможно опять по площадям, поголовью, но не по стоимости, не по эффективности ведения, т. е. опять ограничено.

Формулировка целей российской переписи близка к формулировкам ВСП-2020 ФАО. В последних также сделан акцент на техническую полезность получаемой во время переписи информации для статистиков: «получение данных для использования в качестве базисных величин, для сопоставления с текущей сельскохозяйственной статистикой; для формирования выборок и др.» (Программа ВСП-2020 ФАО, 2016: 16).

Однако ФАО разделяет статистические потребности, удовлетворяемые переписью, и потребности пользователей информации. В ВСП-2020 целая глава отводится важности переписи для пользователей данных и приводится подробный перечень сфер агрополитики, где данные переписи могут применяться.

Росстат же на своем информационном популяризирующем перепись сайте отвечает на вопрос «Почему нужна перепись?» таким образом (приводим полную цитату):

Сельскохозяйственная перепись во всем мире уже стала неотъемлемой частью экономической статистики. В большинстве стран мира она представляет собой единовременную государственную акцию, охватывающую всю территорию государства и проводящуюся по единой методологии. Сельхозпереписи проходят во всех странах с развитым аграрным сектором экономики при поддержке правительственных структур.

Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (ФАО ООН) раз в десять лет объявляет очередной раунд сельскохозяйственных переписей; в соответствии с ее рекомендациями в развитых аграрных странах сельхозпереписи проводятся не реже одного раза в 5–10 лет. В настоящее время в Австралии и Новой Зеландии перепись проходит каждый год, в Германии и Голландии — раз в четыре года, в США и Канаде — каждые пять лет[3].

Иными словами, у всех есть и у нас должна быть.

Отметим, что из вышеприведенного отрывка следует, что в развитых странах перепись имеет значительно меньшую периодичность, чем в РФ, хотя выбранный Россией период и укладывается в рекомендации ФАО. Это обосновано тем, что перепись только структурных ресурсных данных (посевы, поголовье) малоинформативна при развитой системе статистики, а стоимостные показатели при 10-летней периодичности, как это принято сейчас в России, быстро устаревают. ФАО разрабатывает рекомендации для всех стран. Понятно, что в государстве со слаборазвитой системой текущей статистики проведение раз в 10 лет масштабной переписи аграрных хозяйств, их посевов и поголовья дает значительное прояснение ситуации. Полученные структурные данные можно экстраполировать до следующей переписи в отсутствие других обследований. В то же время в стране с налаженной ежегодной системой сбора таких данных (а к таким странам принадлежит и Россия) информационная ценность переписи будет объективно ниже, если она сосредоточится в основном на них.

В отличие от России, хорошо понимают необходимость нацеленности переписи на конечного потребителя информации в такой развитой стране, как США. Они первые в мире провели сельскохозяйственную перепись еще в 1840 году, и с тех пор организовали уже 28 сельскохозяйственных переписей (последняя — в 2017 году). Цели переписи там определены через возможность использования данных разными группами бенефициаров (федеральные, региональные и местные органы власти, агробизнес, торговые ассоциации, фермеры и рэнчеры, компании и кооперативы, ответственные за сельское развитие, законодатели — при формировании политики и программ для фермерских хозяйств)[4].

3. Всероссийская сельскохозяйственная перепись 2016. Вопросы и ответы. Почему нужна перепись? (2016). http://www.vshp2016.ru/questions.
4. About the 2017 Census of Agriculture (2017). https://www.agcensus.usda.gov/Help/FAQs/2017.

Отбор показателей и тем в переписи США тесно связан с формированием аграрной политики и одной из форм ее выражения — субсидиями, отслеживанием состояния разных групп избирателей (фермеры — важная часть электората). Именно исходя из информационных запросов пользователей акцент сделан не на ресурсных структурных показателях (хотя они тоже включены), но на стоимостных: «стоимости и количестве затраченных ресурсов, количестве проданной продукции и выручке от нее» (A Review of the Census of Agriculture, 2007: 32-33).

Собранные данные представляются не только в разрезе штатов, районов, но и по избирательным округам. Потенциальные сенаторы, депутаты могут видеть весь спектр фермеров США и их характеристики в своем округе, в т. ч. сколько ферм управляются афроамериканцами, испаноязычными, белыми, женщинами, каков их доход от фермерской деятельности, закредитованность, какие культуры, виды скота выращиваются и какой от них доход и т. д. Имеется состав сельхозпроизводителей, представлены расходы и доходы по видам, что представляет интерес для поставщиков, соответственно, можно понять, какие программы поддержки можно и нужно лоббировать.

Перепись США гибкая. Если субсидии предоставляются на различные природоохранные меры, например, программы консервации земель, то соответствующие показатели включаются в перепись. Если возникает новый важный тренд, например, органическое сельское хозяйство, то в перепись включаются показатели, его характеризующие. Перепись США представляет важнейшую основу для обоснования выделения средств на поддержку территорий, поэтому тщательно отслеживаются все позиции, которые помогут лоббисту в этом процессе, отсюда внимание к меньшинствам, начинающим фермерам, малому бизнесу и т. д. В перечень продуктов, выпускаемых NASS USDA по итогам переписи, входит составление кратких резюме по этим и другим темам на уровне страны, а также различных рангов на уровне каждого штата, района и избирательного округа.

Специальный комитет по ревизии методологии переписи США (A Review of the Census of Agriculture, 2007: 32-33) рассматривает, какие данные включать в перепись, стоит ли расширять или сужать ранее включенные темы, исходя из того, кому именно они необходимы, как они могут быть использованы; почему их надо собирать именно во время переписи, а не в рамках иного статистического обследования (с точки зрения соотношения затраты–результат и обременения респондентов повторными опросами и отчетностью при других обследованиях)[5]. Комитет отмечает высокую востребо-

5. Например, только NASS USDA ежегодно проводит более 450 различных исследований в сфере сельского хозяйства в год (USDA Budget Summary 2018, 2018: 80).

ванность таких уже включенных аспектов, как субсидии, трудозатраты, методы ведения хозяйства, они и дальше будут присутствовать в переписи США.

Еще одним моментом, определяющим высокую информативную ценность переписи США, является способ представления данных в открытом доступе. В настоящее время подавляющее большинство группировочных таблиц «Основных итогов ВСХП РФ» (а именно они доступны широкому кругу пользователей) ограничиваются размером признака и численностью объектов, его имеющих, по группам по России в целом и в региональном разрезе. Никаких иных характеристик групп в этих таблицах нет. Так, если в публикациях ВСХП дана группировка по размерам земли или поголовью КРС, то из них видно только распределение по группам земли или скота. Аналитическая ценность такой группировки невысока.

В отличие от России, в переписи США таких группировок не много. Опубликованные[6] группировки содержат практически все ключевые характеристики групп по показателям, включенным в перепись на уровне страны, штата, района. Особенно ценными являются обобщающие группировки. Так, если дана группировка по рыночной стоимости проданной сельскохозяйственной продукции, то из нее можно узнать не только размер выручки и число хозяйств в группе, но и землепользования, спектра производимой продукции, затрат, субсидий, трудовых ресурсов, технической оснащенности и т. д. Таблицы на уровне штата представлены в разрезе районов и в сопоставлении с данными по стране. Наличие таких группировок во многом удовлетворяет аналитические потребности пользователей.

Сервис сайта, посвященного Census of Agriculture, позволяет получить данные любой прошедшей переписи, начиная с 1840 года. Можно получить краткие резюме данных переписи по:

— избирательным округам (congressional districts);
— штатам и районам;
— полу, расе, этнической принадлежности операторов ферм;
— отдельным темам[7].

Каждое учтенное в Census of Agriculture хозяйство имеет идентификацию по избирательному округу, и USDA формирует на этой основе два выходных продукта: профили округов и их рейтинги по отдельным показателям. В рейтинги включены ключевые характеристики, среди них:

— характеристики операторов ферм (управляющих);
— характеристики хозяйства;
— выручка определенных с/х продуктов;

6. Размещены в электронном виде на сайте https://www.agcensus.usda.gov/Publications.
7. https://www.agcensus.usda.gov/Publications.

— поголовье по отдельным видам скота и птицы;
— убранные площади по отдельным культурам.

По каждому району и штату США в гендерном и этническом разрезах представлены в открытом доступе профили, отражающие характеристики хозяйств, где основные управляющие — женщины, где основные операторы — представители расовых или этнических групп (латиноамериканцы, афроамериканцы, азиаты, индейцы и т. д.). В профилях основные характеристики этих хозяйств сравниваются с характеристиками всех ферм района, штата.

USDA NASS публикует и отдельные резюме по темам на основе переписи, они также размещаются в открытом доступе. Для Census of Agriculture 2012 года таких резюме было 34, они касались малого агробизнеса, ферм различной специализации, начинающих фермеров, прямых продаж, ферм, управляемых женщинами, испаноязычными, и др.

USDA NASS также предоставляет возможность формировать пользовательские таблицы по данным переписи через сервис Quick Stats 2.0 — online database. Можно также заказать через сайт ведомства формирование таблицы по пользовательскому запросу, если ее невозможно получить через доступные сервисы. Несложные запросы бесплатны, большие или сложные запросы оплачиваются из расчета количества дней специалистов, затраченных на их подготовку. Оценка сложности запроса и примерной стоимости производится специалистом (Data Lab Manager) USDA NASS.

Продуманность и ориентированность на конечного потребителя характеризует всю организацию переписи США. Цикл переписи США пятилетний, а не десятилетний, что обеспечивает актуальность стоимостных показателей при относительно низкой инфляции. Финансирование переписи — постоянная строка расхода бюджета ведомства. Во все годы пятилетнего цикла USDA NASS получает финансирование: когда заканчивается последний этап предыдущей переписи, на следующий год выделяются суммы на финансирование подготовки к следующей. На проведение Census of Agriculture 2017 года пятилетний бюджет составил 219 млн долларов США (без увеличения суммы в 2018 году) или 241 млн долларов (если сумма 2018 года будет увеличена до размера, запрашиваемого ведомством). Иными словами, на перепись США тратят больше, но сопоставимо с затратами на перепись в России.

Охват переписи США — намного ниже российского из-из введенного ценза: переписи подлежит «любое место, из которого в течение года переписи было произведено и продано или, как правило, было бы продано на $1000 или более сельскохозяйственных продуктов»[8].

8. About the 2017 Census of Agriculture (2017). https://www.agcensus.usda.gov/Help/FAQs/2017.

Согласно этому определению, в США было учтено в переписи за 2012 г. 2,1 млн ферм. Иными словами, объектов, подлежащих переписи, в США по сравнению с Россией, где одних ЛПХ и других индивидуальных хозяйств граждан было переписано 23,5 млн ед., более чем в 10 раз меньше, что также позволяет проводить более качественный учет.

Информационная ценность и соотношение «затраты–результат» переписи определяются не только набором и структурой показателей, но и выбранными объектами переписи. Согласно рекомендациям ФАО, переписи подлежат *действующие* аграрные хозяйства, «экономические единицы, занимающиеся сельскохозяйственным производством под единым управлением, в состав которых входит весь выращиваемый скот и все земли, используемые полностью или частично для целей сельскохозяйственного производства, независимо от правового титула, юридической формы или размера» (Программа ВСП-2020 ФАО, 2016: 52). Объектами ВСХП определены в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 108-ФЗ «О Всероссийской сельскохозяйственной переписи» «юридические и физические лица, которые являются собственниками, пользователями, владельцами или арендаторами земельных участков, предназначенных или используемых для производства сельскохозяйственной продукции, либо имеют сельскохозяйственных животных».

Иными словами, определение ВСХП не только шире используемого в США, но и в ФАО, а также и российского определения сельхозпроизводителя по закону «О развитии сельского хозяйства»[9], согласно которому сельхозпроизводителями признаются «организация, индивидуальный предприниматель, осуществляющие производство сельскохозяйственной продукции, ее первичную и последующую (промышленную) переработку... в соответствии с перечнем, утверждаемым Правительством РФ, и реализацию этой продукции при условии, что в доходе сельскохозяйственных товаропроизводителей от реализации товаров (работ, услуг) доля дохода от реализации этой продукции составляет не менее чем 70% за календарный год.

Сельскохозяйственными товаропроизводителями признаются также:

— граждане, ведущие ЛПХ, в соответствии с Федеральным законом от 7 июля 2003 года № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве»;

— сельскохозяйственные потребительские кооперативы (перерабатывающие, сбытовые (торговые), обслуживающие (в том числе кредитные), снабженческие, заготовительные), созданные в соответствии с Федеральным законом от 8 декабря 1995 года № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации»;

9. Ст. 3. Федеральный закон от 29.12.2006 № 264-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «О развитии сельского хозяйства».

— крестьянские (фермерские) хозяйства в соответствии с Федеральным законом от 11 июня 2003 года № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве».

За пределами определения и, соответственно, вне аграрной политики остаются «другие индивидуальные хозяйства граждан», входящие в категорию хозяйств населения помимо ЛПХ, а также некоммерческие объединения граждан (НОГ): дачников, садоводов и огородников. Насколько оправданно тогда их включение в перепись?

Меры аграрной политики прежде всего нацелены на действующие коммерческие хозяйства: сельскохозяйственные организации, КФХ и ИП. Отметим, что Минсельхоз РФ имеет базы ежегодной отчетности по этим категориям хозяйств, особенно сельскохозяйственных организаций, с широким спектром показателей, в т. ч. стоимостных.

Аграрная политика в области хозяйств населения противоречива. С одной стороны, за ними признается большой вклад в производство продукции сельского хозяйства, и Росстат регулярно включает их во все соответствующие таблицы, с другой — они повсеместно исключены из списка бенефициаров федеральной и, за редчайшим исключением, региональной господдержки. Причем из всей группы хозяйств населения, согласно «Закону о развитии сельского хозяйства», как уже отмечалось, выделяются как сельскохозяйственные производители только ЛПХ. Соответственно, и группировки по основным видам скота, площадям даются Росстатом в переписи только по ЛПХ (Итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 г., 2018: Т. 1; Т. 4: кн. 2). В то же время, например, в Чеченской Республике 99% всех коров хозяйств населения в 2016 года сосредотачивалась не в ЛПХ, а в хозяйствах граждан, имеющих земельные участки для индивидуального жилищного строительства (ИЖС). Также в ряде регионов Калмыкии, Саха-Якутии, Магаданской, Мурманской, Ленинградской областей более 30% поголовья коров хозяйств населения располагались не в ЛПХ, а в индивидуальных хозяйствах граждан.

СНТ, входящие в НОГ, часто указывают в ОКВЭД код, соответствующий виду деятельности, — эксплуатация нежилого фонда, а не сельскохозяйственное производство (Петриков, Овчинцева, 2018). В то же время в объекты сельскохозяйственной переписи они входят, значительно удорожая перепись.

Или за этими хозяйствами необходимо признать статус сельхозпроизводителей и включить их как объекты в меры аграрной политики, политики сельского развития, или исключить из ВСХП, что в принципе позволяет ФАО (эта организация допускает возможность ограничения переписи только коммерческими хозяйствами при условии, что страна явно указала это). Возможна и организация отдельной переписи НОГ, или выборочных обследований, если у лиц, принимающих решения, возникнет необхо-

димость в этом. Таким образом, включать в перепись необходимо, если есть понимание, зачем и как эти данные будут использованы в дальнейшем.

ВСХП включала и заброшенные, не действующие хозяйства, если за ними числилась в собственности или пользовании земля. Насколько это оправданно? Опять все зависит от целей переписи. Если одна из целей была инвентаризация земельного ресурсного потенциала сельского хозяйства, сопоставления фактических данных с данными Росреестра, выявление массива заброшенных земель и принятие управленческих решений по этому поводу, то такой охват целесообразен. Но такой цели ВСХП не ставила. Данные Росреестра были одним из источников для формирования списка объектов переписи ВСХП. Однако именно они стали причиной затруднений у региональных ТОГС, поскольку фактические данные часто не соответствовали данным Росреестра, который сам инвентаризацией не занимается и обновляет данные согласно поступающим заявлениям. Отметим, что все сделки по переходу прав на недвижимость, в т. ч. на землю, должны регистрироваться в Росреестре, включая аренду (за исключением аренды до года). Акт регистрации является единственным подтверждением совершения этих сделок[10]. Данными Росреестра затем пользуются налоговые органы для начисления налогов. Заявительный характер в деятельности Росреестра означает, что обязанность подавать документы для регистрации прав лежит на самих участниках сделки. Однако только сделки, связанные с переходом прав собственности, по которым имеются сведения в Росреестре, легальны.

Разрыв между данными Росреестра по числу организаций, занимающихся производством сельскохозяйственной продукции и их общей земельной площади, и данными переписи значителен. По данным Росреестра, на 1 января 2017 года числилось 69,1 тыс. предприятий, организаций, хозяйств, обществ, занимающихся производством сельскохозяйственной продукции и имеющих 415,5 млн га общей земельной площади (на 01.01.2016 соответственно 68,7 тыс. и 416,4 млн га). В ВСХП-2016 — попало только 36,1 тыс. ед. с общей площадью 291,6 млн га.

Таким образом, одним из результатов переписи можно считать выявление масштаба проблемы неурегулированного землепользования и висящих «мертвых душ»: сельхозпроизводителей, которые фактически прекратили свою деятельность, но числятся в списках Росреестра. Ясно, что и собираемость земельного налога по этим объектам невысока. В результате сопоставления результатов переписи и данных Росреестра можно получить перечень проблем-

10. Какие договоры подлежат государственной регистрации и как она осуществляется? (2018). http://pravozhil.com/oformlenie/dogovor/gosudarstvennaya-registratsii-dogovorov.html.

ных объектов и земельных участков, присутствующих в Росреестре, но отсутствующих в ВСХП. Соответственно, задача состоит в инвентаризации этих земель с последующей передачей их в госсобственность, если они заброшены, или с понуждением новых незарегистрированных владельцев зарегистрировать их в установленном порядке под угрозой штрафов. Принимая во внимание масштабы проблемы, возможно, необходимо создать специальную государственную программу или национальный проект с координирующим органом, наделенным необходимыми полномочиями и финансированием. Это, безусловно, затратное, но необходимое мероприятие, дело идет о миллионах гектаров земель, находящихся, по существу, вне правового поля.

Однако пока государство предпочитает не заниматься инвентаризацией, а увеличить налоги на законопослушных через завышенную кадастровую оценку земли и объектов недвижимости. Так, в результате вынесенных в судебном порядке решений по искам, поступившим в суды по оспариванию величины кадастровой стоимости, только в период с 01.01.2017 по 31.12.2017 наблюдается падение суммарной величины кадастровой стоимости в отношении объектов недвижимости, по которым были приняты решения, по состоянию на 31.01.2018 приблизительно на 53,3%. Суммарная величина кадастровой стоимости до оспаривания составляла около 1672 млрд руб.; после оспаривания — около 781 млрд руб.)[11]. Суммы, безусловно, могли бы быть больше, т.к. мелкие собственники в основном не обращаются в суды из-за высоких транзакционных издержек.

Тогда стоило ли расширять охват переписи, если никаких управленческих решений за этим не последовало?

Еще одним аспектом, определяющим ценность переписи, является организация доступа и форма представления данных. Качественная аналитика на данных ВСХП и выполнение исследовательских тем, как правило, требует доступ к первичным данным, дающим гораздо большие возможности для анализа, чем своды. Однако это вызывает проблему защиты персональных данных. ФАО дает целый спектр возможностей для предоставления доступа к микроданным с защитой от идентификации респондента — файлы открытого пользования: обезличенная выборка из записей переписи; обезличенные лицензированные файлы с меньшим количеством процедур контроля; удаленный доступ; анклавы данных; условный наемный работник (прием на работу в статистическую организа-

11. Информация о судебных спорах в отношении результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости за 2017 г. (2018). https://rosreestr.ru/site/activity/informatsiya-o-sudebnykh-sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadastrovoy-stoimosti-obektov-/informatsiya-o-sudebnykh-sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadastrovoy-stoimosti-2017.

цию в качестве временных сотрудников, с распространением тех же положений относительно конфиденциальности, что и на штатных сотрудников). Если вышеперечисленные способы невозможны по какой-либо причине, то применяется выполнение заказных таблиц по макетам аналитиков (Программа ВСП-2020 ФАО, 2016: 150). Необходимо выработать процедуры доступа и в России.

Таким образом, есть ряд направлений, по которым можно усилить практическую значимость ВСХП, учитывая как опыт США, так и потребности российских пользователей данных. Действительно ли нам необходимо включать в перепись заброшенные земли, если никаких управленческих решений за этим не следует? Надо ли нам переписывать НОГ в рамках ВСХП, если государство не рассматривает их как бенефициара и объект аграрной политики? Сколько тематических работ было заказано бизнесом, политиками, чиновниками на основе данных ВСХП? Считаем, что такие темы и работы надо планировать заранее. Частично этот вопрос был нами освещен в одной из статей (Гатаулина, 2018: 77-82), но в силу его важности кратко приведем его и здесь.

Необходимо выделить потенциальных пользователей информации (Минсельхоз РФ, союзы производителей сельскохозяйственной продукции, АККОР, объединения кооперативов, Россельхозбанк, других крупных структур, обслуживающих АПК, аграрный комитет Госдумы, организации сельского развития и др.) и опросить их, чтобы выяснить, во включении каких данных в перепись они заинтересованы, и главное, какие материалы, отчеты хотели бы получить по ее результатам. Один из способов — это включение в методологическую рабочую группу по подготовке и проведению переписи представителей пользователей для формирования перечня тем (с подробным обоснованием), в которых они заинтересованы по результатам ВСХП, а также для их участия в формировании показателей для включения в переписные листы, доведя до их сведения, что именно на включенных в перепись данных можно будет потом разрабатывать интересующие их темы. Территориальные органы статистики (ТОГС) должны проделать такую же работу по сбору тем на региональном уровне.

После определения и согласования перечня тем, возникает вопрос, кто их будет осуществлять и за чей счет? Ряд кратких справок-тематических отчетов (как это делается в США) могут делать органы статистики. Понятно, что сами органы управления, бизнес нуждаются не в первичной информации, а в уже обработанной аналитиками, исследователями. Именно последние обладают достаточной квалификацией для профессиональной обработки данных. Некоторые бизнес-структуры, органы управления включают в штат собственных аналитиков, кроме того, имеются профильные НИИ, лаборатории в составе вузов, финансируемые из бюджета, есть органы Росстата, ТОГСы, аналитические частные компании. Наиболее сложные в исполнении темы целесообразно распреде-

лить среди НИР профильных институтов в рамках и за счет госзадания, что требует согласования с ФАНО. Оставшиеся сложные темы можно выставлять на конкурс. Для финансирования необходимо при распределении ресурсного обеспечения ВСХП предусмотреть целевые расходы на оплату выполнения заявленных бизнес-сообществом, органами власти тем по результатам переписи, выставляемым на конкурс. Часть финансирования ВСХП должна идти Росстату, ТОГСам на оплату дополнительной нагрузки — выполнение выборок, группировок по макетам пользователей (предполагается, что аналитическую работу пользователи способны выполнить сами).

Библиография

Гатаулина Е.А. (2017). К вопросу о совершенствовании методики Всероссийской сельскохозяйственной переписи // Международный сельскохозяйственный журнал. № 6. С. 39-41.

Гатаулина Е.А. (2018). Повышение эффективности использования данных Всероссийской сельскохозяйственной переписи // Вопросы статистики. № 25(6).

Клименко А.В., Сивашева Н.М., Березднвина Е.В. и др. Исследование проблем эффективности использования бюджетных средств (2003). Ч. 1. Отчет о научно-исследовательской работе. Государственный университет Высшей школы экономики.

Итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года (2018). Том 1; Том 4. Кн. 1. М.: ИИЦ «Статистика России».

Костров А.В., Кисляков Е.Ю., Васильев Д.А. (2004). Функционально-программный метод бюджетирования государственных органов как синтез современных технологий финансового менеджмента в государственном секторе / Реформа государственного управления в России: взгляд изнутри. М.: ООО «Гендальф», 2004.

Петриков А.В., Овчинцева Л.А. (2018). Садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан в аграрной структуре //Аграрная Россия. — *В печати*

Петриков А.В., Узун В.Я., Жуков В.А., Гатаулина Е.А. (2004). Обоснование и разработка системы критериев и показателей эффективности использования бюджетных средств в АПК и разработка предложений по оптимизации бюджетного финансирования АПК с учетом вступления России в ВТО в части обоснования и разработки системы критериев и показателей эффективности использования бюджетных средств в АПК. Отчет о научно-исследовательской работе. М.: Счетная палата Российской Федерации Государственный научно-исследовательский институт системного анализа.

Программа Всемирной сельскохозяйственной переписи 2020 г. (2016). Том I. Рим: Продовольственная и сельскохозяйственная Организация Объединенных Наций.

Lee Jr., Robert D. Public Budgeting Systems (2011) / Robert D. Lee Jr., Ronald Wayne Johnson, Philip G. Joyce. 8-edition p. 13. Цит. по: *Малиновская О.В., Скобелева И.П.* (2011). Бюджетирование, ориентированное на результат: мировой и российский контекст // Финансы и кредит. № 33 (465). С. 2-11.

The Council on Food, Agricultural and Resource Economics (C-FARE). (2007). Improving Information About America's Farms & Ranches: A Review of the Census of Agriculture. Washington, DC

USDA Budget Summary 2018. (2018).

On the improvement of the All-Russian Agricultural Census

Ekaterina Gataulina, PhD (Economics), Senior Researcher, All-Russian Institute for Agrarian Issues and Informatics named after A.A. Nikonov — branch of the Federal Research Center of Agrarian Economy and Social Development of Rural Areas — All-Russian Research Institute of Agricultural Economics. 105064, Moscow, Bolshoi Kharitonievski Per., 21–1. E-mail: Egataulina@mail.ru

Under the limited budget resources, there is an urgent task of their effective allocation. Collection and generalization of statistical data is the most important state task for providing a reliable consistent analytical basis for managerial decisions at all levels — from national economy to the enterprise. Censuses are a very expensive statistical method, which explains high demands on conducting them. In particular, they should include such objects, themes and indicators and consider them in such a structure and form that satisfy the information requests of all groups of census data consumers, which, in turn, requires that the groups of beneficiaries are identified and their requests are clear. The article focuses on the ways to increase the practical value of the All-Russian Agricultural Census by comparing its program with the recommendations of the World Agricultural Census of the FAO Round 2020 and the US Agricultural Census. The author argues that the beneficiaries and requests to the All-Russian Agricultural Census were not studied, that is why the Census program, albeit compliant with the FAO recommendations, is similar to the programs of countries with poorly developed statistical systems. The All-Russian Agricultural Census focuses on the structural data (livestock, territories, etc.) every ten years, while agricultural censuses in the developed countries are more frequent, focus on the most requested pricing information, their objects have a cut-off threshold and the tables include a wide range of features of the objects under study. The huge scale of the All-Russian Agricultural Census increases its costs, leads to contradictions with the Rosreestr, and although identifies the severe problem of the unregulated land use does not help to solve it. The author suggests to apply the project approach to the Census to change its emphasis from collecting data to the use of its results.

Key words: All-Russian Agricultural Census, agricultural policy, census objects, management of agro-industrial complex, improvement of statistical data, project approach

References

Gataulina E.A. (2017) K voprosu o sovershenstvovanii metodiki Vserossiyskoy selskokhozyaystvennoy perepisi [On the improvement of the All-Russian Agricultural Census methodology]. *Mezhdunarodny Selskokhozyaystvenny Zhurnal,* no 6, pp. 39-41.

Gataulina E.A. (2018) Povyshenie effektivnosti ispolzovaniya dannykh Vserossiyskoy selskokhozyaystvennoy perepisi [On the increase of efficiency of the All-Russian Agricultural Census data use]. *Voprosy Statistiki,* vol. 25, no 6.

Klimenko A.V., Sivasheva N.M., Berezdivina E.V. et al. (2003) *Issledovanie problem effektivnosti ispolzovaniya byudzhetnykh sredstv* [A Study of the Efficiency of the Budget Funds Use]. Ch. 1. Otchet o nauchno-issledovatelskoy rabote. Vysshaya shkola ekonomiki.

Itogi Vserossiyskoy selskokhozyaystvennoy perepisi 2016 goda (2018) [Results of the All-Russian Agricultural Census], vol. 1; vol. 4, book 1. Moscow: IIC “Statistika Rossii”.

Kostrov A.V., Kislyakov E.Yu., Vasiliev D.A. (2004) Funktsionalno-programmny metod byudzhetirovaniya gosudarstvennykh organov kak sintez sovremennykh tekhnologiy finansovogo menedzhmenta v gosudarstvennom sektore [Functional-program

method of budgeting the state bodies as a synthesis of the financial management contemporary technologies in the public sector]. *Reforma gosudarstvennogo upravleniya v Rossii: vzglyad iznutri,* Moscow: OOO "Gendalf".

Petrikov A.V., Ovchintseva L.A. (2018) Sadovodcheskie, ogorodnicheskie i dachnye nekommercheskie obiedineniya grazhdan v agrarnoy structure [Horticultural, gardening and dacha non-profit associations of citizens in the agrarian structure]. *Agrarnaya Rossiya* (in print).

Petrikov A.V., Uzun V.Ya., Zhukov V.A., Gataulina E.A. (2004) *Obosnovanie i razrabotka sistemy kriteriev i pokazateley effektivnosti ispolzovaniya byudzhetnykh sredstv v APK i razrabotka predlozheniy po optimizatsii byudzhetnogo finansirovaniya APK s uchetom vstupleniya Rossii v VTO v chasti obosnovaniya i razrabotki sistemy kriteriev i pokazateley effektivnosti ispolzovaniya byudzhetnykh sredstv v APK* [Development of the System of Criteria and Indicators of the Efficient Use of Budget Funds in the Agro-Industrial Complex and Suggestions for the Optimization of Budget Financing in the Agro-Industrial Complex Under Russia's Accession to the WTO in Terms of Developing a System of Criteria and Indicators of the Efficient Use of Budget Funds in the Agro-Industrial Complex]. Otchet o nauchno-issledovatelskoy rabote. Moscow: Schetnaya palata Rossiyskoy Federatsii; Gosudarstvenny nauchno-issledovatelsky institut sistemnogo analiza.

Programma Vsemirnoy selskokhozyaystvennoy perepisi 2020 g. (2016) [World Agriculture Census 2020 Program]. Vol. I. Rome: Prodovolstvennaya i selskokhozyaystvennaya Organizatsiya Obiedinennykh Natsiy.

Lee Jr.R.D., Johnson R.W., Joyce P.G. *Public Budgeting Systems*. Cit. by: Malinovskaya O.V., Skobeleva I.P. (2011). Byudzhetirovanie, oriyentirovannoe na rezultat: mirovoy i rossiysky kontekst [Result-oriented budgeting: Global and Russian contexts]. *Finansy i Kredit*, no 33, pp. 2-11.

Council on Food, Agricultural and Resource Economics (C-FARE) (2007) *Improving Information About America's Farms & Ranches: A Review of the Census of Agriculture*. Washington.

USDA Budget Summary (2018).