

Доклад на Экспертной сессии ВЭО России

О приоритетных направлениях социально-экономического развития АПК России: от роста к качеству роста.

Содержание.	
Резюме.....	2
1. Роль сельского хозяйства в экономике и основные тенденции развития отрасли.....	3
2. Совершенствование бюджетной поддержки.....	10
3. Структурная политика.....	17
3.1. Совершенствование отраслевой структуры.....	17
3.2. Оптимизация размещения сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности.....	18
3.3. Приоритетное развитие малого предпринимательства.....	19
4. Стимулирование сельскохозяйственной кооперации.....	23
5. Земельная политика в сельском хозяйстве.....	34
6. Научно-технологическое развитие сельского хозяйства.....	39
7. Повышение качества сельскохозяйственной продукции и продовольствия.....	48
8. Развитие органического сельского хозяйства.....	49
9. Информационно-коммуникационные технологии в АПК.....	52
10. Комплексное развитие сельских территорий Российской Федерации.....	59

Резюме.

Доклад подготовлен Всероссийским институтом аграрных проблем и информатики имени А.А. Никонова – филиалом Федерального научного центра аграрной экономики и социального развития сельских территорий Минобрнауки России. Ряд положений доклада может быть использован при подготовке документов отраслевого стратегического планирования Российской Федерации и нормативно-правовых актов правового регулирования развития АПК.

В сельском хозяйстве, начиная с 1999 г. (за исключением засушливых лет) наблюдается экономический рост, обеспечена продовольственная независимость страны по основным продуктам питания, увеличивается экспортный потенциал. Однако рост сельского хозяйства крайне неравномерен по отраслям и регионам. Сохраняется отрицательное сальдо во внешней торговле продовольствием. Недостаточно развита сфера агробизнеса – переработка и хранение продукции, система её доведения до потребителя. Не удовлетворяет общественным ожиданиям качество сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. Экономический рост обеспечивает узкая группа предприятий и крестьянских (фермерских) хозяйств, преимущественно агрофирмы и агрохолдинги. Остальные хозяйства работают на грани рентабельности. Сохраняется значительная научно-технологическая зависимость отрасли от зарубежных стран. Экономический рост не привел к решению социальных проблем села, наоборот некоторые из них обострил. Усиливаются тенденции социального «опустынивания» сельских территорий в большинстве регионов страны. Внедрение высокоинтенсивных технологий ухудшает экологическую ситуацию в сельской местности.

Цель аграрной политики на среднесрочную перспективу состоит в формировании условий, обеспечивающих не только экономический рост в отрасли, но и высокое качество этого роста, т.е. рост, отвечающий критериям

экономической, социальной и экологической эффективности и направленный на ликвидацию структурных, межотраслевых и территориальных диспропорций в АПК и развитие сельских территорий. К приоритетным задачам, которые предстоит при этом решить, относятся следующие:

- обеспечение устойчивости развития отрасли, исключаяющей волатильность объемов производства по годам;

- приоритетное развитие отраслей, по продукции которых ещё не достигнуты пороговые значения продовольственной независимости (производство молока, мяса КРС, овощей защищенного грунта, плодов и ягод);

- повышение качества сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия;

- приоритетное развитие малого и среднего предпринимательства – малых сельскохозяйственных организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств и хозяйств индивидуальных предпринимателей;

- преодоление научно-технологического отставания отечественного АПК от развитых зарубежных стран;

- ликвидация сельской бедности и рост качества жизни сельского населения;

- рациональное использование и обеспечение воспроизводства используемых в сельском хозяйстве природных ресурсов, адаптация отрасли к глобальным климатическим изменениям.

1. Роль сельского хозяйства в экономике и основные тенденции развития отрасли.

Сельское хозяйство – важный сектор российской экономики: его доля в валовом национальном продукте в 2017 году составила 4,36 % и за последние 6 лет несколько возросла при снижении удельного веса в численности занятых, расходах консолидированного бюджета, но при росте в общем

объеме экспорта, что говорит о повышении эффективности отрасли (табл.1.1).

Таблица 1.1. Удельный вес сельского хозяйства в экономике, %

	2011г.	2012г.	2013г.	2014г.	2015г.	2017г.
В ВВП	3,73	3,51	3,43	3,87	4,33	4,36
В занятом населении	7,7	7,3	7,0	6,7	6,7	6,7
В основных фондах	2,9	2,8	2,8	2,7	2,7	2,6
В инвестициях	4,1	3,8	3,8	3,7	3,6	4,1
В расходах бюджета	1,36	1,19	1,43	1,14	1,22	1,06
В экспорте	2,6	3,2	3,1	3,8	4,7	6,0
В импорте	13,9	12,8	13,7	13,9	14,6	13,7

Данные Росстата.

Кроме производства сельскохозяйственной продукции и продовольствия, сельское хозяйство является источником важнейших общественных благ: обеспечение продовольственной независимости страны как условия национальной безопасности; содействие созданию рабочих мест в смежных отраслях экономики, поставляющих товары и услуги для сельского хозяйства и перерабатывающих сельскохозяйственную продукцию; формирование культурного ландшафта, содействие сохранению сельского расселения и сельского образа жизни; обеспечение социального контроля на сельских территориях и уменьшение геополитических рисков и др.

Экономический рост в сельском хозяйстве наблюдается ежегодно с 1999 года, кроме 2010 г. (88,7 %), 2012 г. (95,2 %) и 2018 г. (по предварительной оценке – 99,4 %).

В 2017 году завершился этап восстановительного роста в сельском хозяйстве: валовая продукция впервые за пост - реформенный период превысила уровень 1990 года (на 2,1 %), в растениеводстве уровень превышен на 42 %, в животноводстве он ещё ниже уровня 1990 года на 28 %.

Пороговые значения удельного веса отечественной продукции на внутреннем рынке, установленные «Доктриной продовольственной безопасности», превышены по всем основным продуктам, кроме молока и молокопродуктов (табл. 1.2).

Таблица 1.2. Удельный вес отечественной продукции в ресурсах внутреннего рынка, %.

	2017	Пороговое значение «Доктрины продовольственной безопасности»
Зерно	99,3	95,0
Сахар (из сахарной свеклы)	94,6	80,0
Масло растительное	84,4	80,0
Картофель	97,0	95,0
Мясо и мясопродукты	90,4	90,0
Молоко и молокопродукты	82,4	85,0

Данные Минсельхоза России.

Вместе с тем, в период 2014 – 2016 гг. (в связи с уменьшением реальных доходов населения и продовольственной инфляцией) росла доля затрат на питание в потребительских расходах семей (табл. 1.3). В 2017 г. эта тенденция сменилась на обратную, но пока данный показатель выше уровня 2013 г.

Таблица 1.3. Доля расходов на продукты питания и безалкогольные напитки в потребительских расходах домашних хозяйств (по итогам выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств).

Годы	%
2010	29,6
2011	29,5
2012	28,1
2013	27,7
2014	28,5
2015	32,1
2016	32,3
2017	31,2

III квартал 2017 г	30,0
III квартал 2018 г	28,8

Данные Росстата.

Рост в сельском хозяйстве и ограничения в поставках продовольствия из ряда стран, введенные в августе 2014 г., благоприятно сказались на внешней торговле продовольствием и сельскохозяйственным сырьём (табл. 1.4). Экспорт в 2018 году был на 1,53 раза больше, чем в 2013 г., импорт, наоборот, уменьшился 1,46 раза. Внешнеторговое сальдо продолжает оставаться отрицательным, но его величина в 2018 г. по сравнению с 2013 г. существенно уменьшилась: в 5,9 раза.

Таблица 1.4. Экспорт/импорт продовольствием и сельскохозяйственным сырьём, млн долл. США.

Годы	Экспорт	Импорт	Сальдо
2008	9278	35189	-25911
2009	9967	30015	-20048
2010	8755	36398	-27643
2011	13330	42535	-29205
2012	16769	40655	-23886
2013	16262	43255	-26993
2014	18982	39957	-20975
2015	16215	26650	-10435
2016	17070	25031	-7961
2017	20706	28819	-8113
2018	24884	29632	-4748

Данные ФТС России.

Наряду с положительными тенденциями в отрасли отмечается ряд проблем. Прежде всего, это неравномерность роста по подотраслям. В растениеводстве (табл. 1.5) лидерами роста являются наиболее востребованные рынком, и соответственно, высокорентабельные зерновые и масличные культуры. Производство кукурузы на зерно в среднем за 2013-2017 годы по сравнению с 1986-1990 годами увеличилось в 3,9 раза, масличных культур - в 3,5 раза. Производство льноволокна, наоборот, в 3 раза уменьшилось.

Таблица 1.5. Валовые сборы сельскохозяйственных культур, млн. т.

	В среднем за год		2013-2017 к 1986-1990, %
	1986-1990	2013-2017	
Зерновые и зернобобовые	106,0	111,7	105,4
В т.ч. пшеница	43,5	66,5	152,9
кукуруза на зерно	3,3	12,9	390,9
Сахарная свекла	33,2	43,7	131,6
Масличные культуры	4,1	14,5	353,7
Льноволокно, тыс. т	124,0	40,3	32,5
Картофель	35,9	31,2	86,9
Овощи	11,2	15,8	141,1
Плоды и ягоды, тыс. т	2603,0	3018,9	116,0
Виноград, тыс. т	686,0	506,3	73,8

Данные Росстата.

В животноводстве (табл. 1.6) – та же неравномерность в величине роста: производство мяса птицы возросло в 2,5 раза, а производство шерсти в 4 раза сократилось.

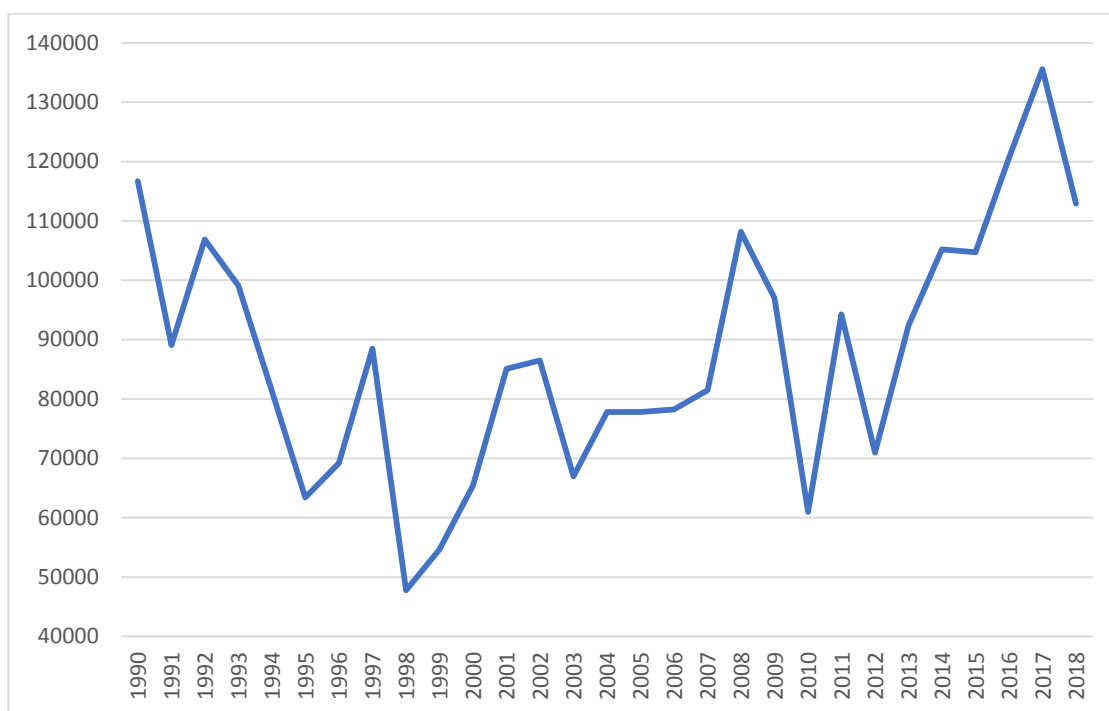
Таблица 1.6. Производство основных продуктов животноводства.

	В среднем за год		2013-2017 к 1986-1990, %
	1986-1990	2013-2017	
Скот и птица (в убойном весе, тыс. т)	9671	9492,7	98,2
Крупный рогатый скот	4096	1633,9	39,9
Свиньи	3347	3157,3	94,3
Овцы и козы	369	206,7	56,0
Птица	1747	4417,5	252,9
Молоко, млн. т	54,2	30,8	56,8
Яйца, млрд. шт.	47,9	42,8	89,4
Шерсть, тыс. т	225	56,0	24,9

Данные Росстата.

Объемы сельскохозяйственного производства сильно колеблются по годам, что видно на примере динамики валовых сборов зерновых и зернобобовых культур (рис.1). Это обуславливает существенную волатильность агропродовольственного рынка и доходов сельскохозяйственных производителей.

Рис. 1. Валовый сбор зерновых и зернобобовых культур в России в 1990-2018 гг., тыс. т.



Данные Росстата.

Экономический рост и основная масса прибыли концентрируется в 25 - 30 % сельскохозяйственных организаций и крестьянских (фермерских) хозяйств, отличающимся высоким уровнем технической оснащенности и использующим передовые сельскохозяйственные технологии. Остальные предприятия нуждаются в технологической модернизации.

В 2014 году (таблица 1.7) на 3 % сельскохозяйственных организаций с прибылью на организацию свыше 100 млн рублей приходится 62 % всей прибыли и 42 % выручки. С 2014 г. (последний год, по которому данные доступны авторам) картина принципиально, по всей видимости, не изменилась.

Таблица 1.7. Группировка сельскохозяйственных организаций по сумме прибыли на организацию.

	Удельный вес							
	в общей численности организаций		в численности прибыльных организаций		в общей сумме прибыли		в объеме выручки	
	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014
Убыточные организации	28,1	19,5	-	-	-	-	12,4	8,8
Прибыльные организации	71,9	80,5	100	100	100	100	87,6	91,2
в т.ч. с суммой прибыли на организацию, млн. руб.								
до 10	60,6	61,8	84,3	76,7	16,8	7,3	30,5	19,6
от 10 до 100	10,4	16,2	14,4	20,2	42,1	30,4	32,4	29,5
Более 100	0,9	2,5	1,3	3,1	41,1	62,3	24,7	42,1

Расчет по данным Минсельхоза России.

Наблюдается существенная зависимость отечественного сельского хозяйства от импорта технологий (табл. 1.8), что создает научно-технологические риски для продовольственной безопасности. За период 2005-2017 гг. стоимость заключенных соглашений по импорту технологий (в основном, покупка лицензий) в 10 раз превысила стоимость соглашений по экспорту.

Таблица 1.8. Экспорт/импорт технологий в области сельского хозяйства, охоты и лесного хозяйства за 2005-2017 гг.

Показатели	2005-2017 гг.
Число соглашений, единиц:	
Экспорт	39
Импорт	137
Стоимость предмета соглашений, млн. долл. США:	
Экспорт	36,0
Импорт	318,4
Выплаты средств, млн. долл. США:	
Экспорт	9,6
Импорт	43,8

Данные Росстата.

Экономический рост в сельском хозяйстве слабо сказался на решении социальных проблем села. Уровень жизни на селе продолжает уступать городскому

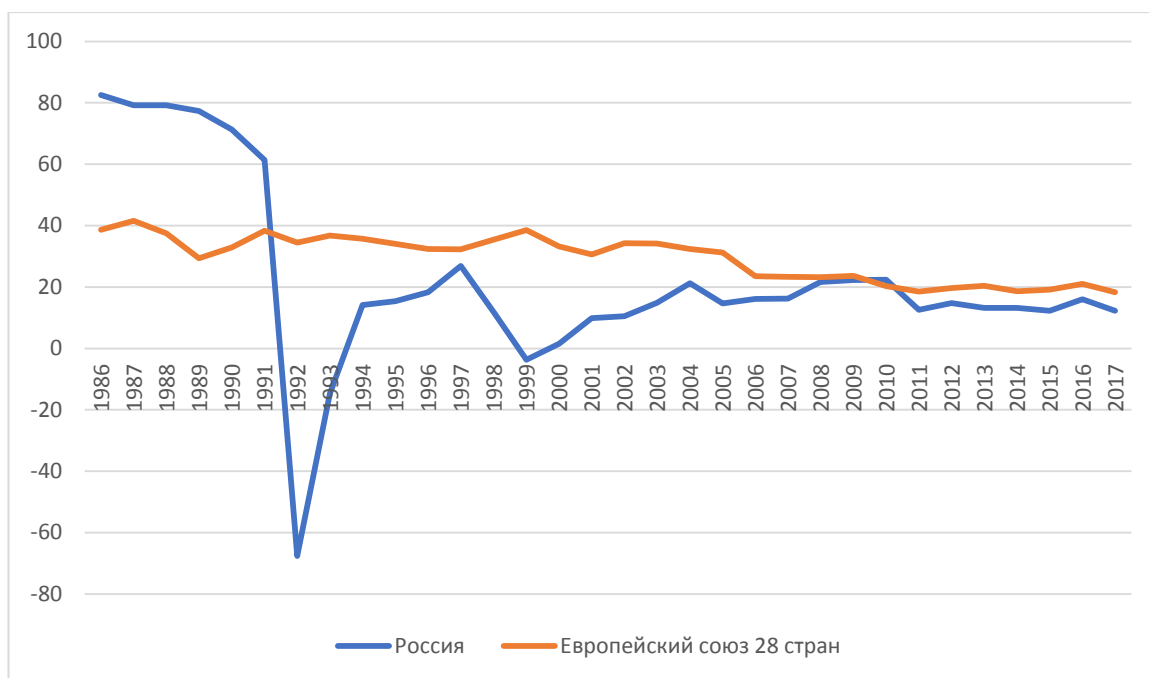
В целом действующая модель аграрной политики обеспечила рост в сельском хозяйстве, продовольственную независимость страны по ключевым продуктам, постепенное наращивание экспорта. Но одновременно обнаружились недостатки этой политики: неравномерность развития по отраслям производства, волатильность доходов производителей, биполярность аграрной структуры: на одном полюсе сосредоточены высоко рентабельные хозяйства, на другом – хозяйства, работающие на грани окупаемости, зависимость от импорта технологий и т.д.

Необходим переход от политики, обеспечивающей не только экономический рост, но и более высокое качество этого роста, т.е. рост, отвечающий критериям экономической, социальной и экологической эффективности и направленный на ликвидацию структурных, межотраслевых и территориальных диспропорций.

2. Совершенствование бюджетной поддержки.

Аграрную политику новой России с точки зрения уровня финансовой поддержки сельского хозяйства можно разделить на два периода (Рис.1): первый период - 1990-е годы, когда произошло резкое сокращение поддержки по сравнению с советским временем, сельское хозяйство считалось «черной дырой», куда не следует вкладывать государственные ресурсы, а если и следует, то направлять их только фермерам; для этого периода характерны резкие колебания индекса «относительной поддержки сельхозтоваропроизводителей», дважды за десятилетие он снижался до отрицательной величины.

Рис.2. Относительная совокупная поддержка сельскохозяйственного производителя в России и странах Европейского союза, %*



**На рисунке приведены данные ОЭСР по показателю «относительной совокупной поддержки сельхозтоваропроизводителя» (Percentage Producer Support Estimate) (PSEP). Он рассчитывается ОЭСР в целях межстрановых оценок уровня государственной поддержки сельского хозяйства. Исчисляется в процентах как отношение суммы совокупной поддержки к стоимости реализованной продукции.*

Совокупная поддержка включает в себя прямые субсидии сельхозпроизводителям и поддержку внутренних цен на сельхозпродукцию, которая может быть положительной (если внутренние цены выше мировых) и отрицательной (внутренние цены ниже мировых). В последнем случае сельское хозяйство не поддерживается, а таксировается.

Второй период – с начала 2000-ных годов, особенно после приоритетного проекта «Развития АПК» и первой госпрограммы 2008-2012 годов - отличается стабильностью поддержки, хотя ее уровень ниже, чем в ЕС. Увеличение поддержки, наряду с другими факторами (формированием в отрасли конкурентоспособных производителей и мерами по защите внутреннего рынка) способствовали достижению стабильного экономического роста в сельском хозяйстве.

Вместе с тем, наблюдается крайне неравномерный доступ сельскохозяйственных производителей к средствам государственной поддержки, как в разрезе категорий хозяйств, так и регионов.

Как свидетельствуют данные таблицы 2.1, наиболее высокий уровень доступа к субсидиям и дотациям из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации имели крупные сельскохозяйственные организации, наиболее низкий – микропредприятия и фермеры.

Таблица 2.1. Удельный вес различных категорий хозяйств, получавших субсидии (дотации) в 2015 г. (по данным Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 г.), %.

	Сельскохозяйственные организации	в том числе				Крестьянские (фермерские) хозяйства и индивидуальные предприниматели
		сельскохозяйственные организации, не относящиеся к субъектам малого предпринимательства	малые предприятия	из них		
				малые предприятия (без микропредприятий)	микропредприятия	
Субсидии (дотации)	68,8	75,5	66,6	86,0	56,2	34,8

Причина далеко неполного охвата сельскохозяйственных производителей, и прежде всего малых форм хозяйствования, средствами государственной поддержки состоит, во-первых, в том, что законодательством не установлены лимиты предоставления ассигнований в расчете на одно хозяйство (кроме размера 5-ти процентных кредитов). При ограниченности средств выделение крупных сумм ряду предприятий лишает поддержки остальных. Во-вторых, право на поддержку имеют только те хозяйства, у которых доходы от реализации сельскохозяйственной продукции превышают 70% общей выручки. Таким образом, можно вести сельскохозяйственную деятельность в довольно крупных масштабах и не иметь право на поддержку. В-третьих, процедуры оформления субсидий

довольно сложны и не все хозяйства могут их вовремя пройти (особенно мелкие, не имеющие соответствующих юридических и экономических служб).

Столь же существенна дифференциация уровня господдержки сельскохозяйственных производителей по субъектам Российской Федерации (табл. 2.2 и табл.2.3).

Таблица 2.2. Доля сельскохозяйственных организаций, получивших субсидии (дотации) в 2015 году по субъектам Российской Федерации, % от общего числа организаций (по данным Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 г.).

Доля сельскохозяйственных организаций, %	Число субъектов Российской Федерации
22,9 - 30	4
30,1 - 40	2
40,1 - 50	4
50,1 - 60	12
60,1 - 70	18
70,1 - 80	22
80,1 и выше	20

По данным сельскохозяйственной переписи 2016 г., доля сельскохозяйственных организаций, получивших субсидии в 2015 г., варьировала от 22,9 % в Еврейской автономной области до 94,2 % в Республике Коми; размах вариации составил 71,3 процентных пункта; сельскохозяйственные организации 32 регионов России имели уровень обеспеченности субсидиями меньший, чем в среднем по стране.

Таблица 2.3.. Доля крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей, получивших субсидии (дотации) в 2015 году по субъектам Российской Федерации, % от общего числа хозяйств (по данным Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 г.).

. Доля крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей, %	Число субъектов Российской Федерации
3,5 - 10	7
10,1 - 20	10
20,1 - 30	16
30,1 - 40	12

40,1 - 50	19
50,1 и выше	17

Доля крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей, имевших доступ к поддержке, так же сильно отличалась от региона к региону. Наименьшей она была в Чеченской Республике – 3,5 %, наибольшей – в Омской области – 74,9 %; размах вариации составил 71,4 процентных пункта, как и у сельскохозяйственных организаций; фермеры 39 регионов имели охват субсидиями меньший, чем по в среднем по России.

Причины этого явления, кроме разного уровня бюджетной обеспеченности регионов, заключаются в ничем не ограниченном праве субъектов Российской Федерации софинансировать поддержку сельского хозяйства, а также определять конечные условия предоставления субсидий сельскохозяйственным производителям. Причем в 2016 г. полномочия регионов только расширились: 26 видов федеральной поддержки консолидированы в так называемую единую субсидию с предоставлением регионам права перераспределять средства. С одной стороны, в результате этой меры произошло упрощение процесса субсидирования, появилась возможность сокращения сроков доведения средств до регионов, уменьшился риск их возврата средств в федеральный бюджет.

Но, с другой стороны, федеральный центр ослабил полномочия по определению приоритетов финансирования отрасли и прежде по направлениям, имеющим общенациональное, стратегическое, а не сугубо региональное значение. Речь идет, прежде всего, о поддержке приобретения элитных семян и развития племенных хозяйств. Это вопросы общенациональные; от их решения зависит продовольственная безопасность страны. Нельзя ставить в зависимость от региональных властей конечный объем финансирования этих направлений.

Ещё более зависящими от органов управления АПК субъектов Российской Федерации стали критерии и правила, по которым субсидии доводятся до сельхозтоваропроизводителей. Возник риск углубления

межрегиональной дифференциация поддержки, что сильно затруднит формирование единого агропродовольственного рынка и развитие специализации в отрасли.

Вышесказанное обуславливает следующие основные направления совершенствования бюджетирования сельского хозяйства:

1. Установление лимита предоставления поддержки в расчете на одного производителя, а также верхнего предела среднегодового дохода хозяйствующего субъекта, определяющего его право на получение государственной поддержки, предоставляемой в рамках Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы. Такие рода ограничения, как известно, установлены в США и ЕС.

2. Снижение доли дохода от реализации сельскохозяйственной продукции в общем доходе сельскохозяйственных производителей как условия получения ими государственной поддержки. Это не только расширит круг бюджетополучателей, но и усилит диверсификацию экономической деятельности, а, следовательно, финансовую устойчивость и конкурентоспособность хозяйств.

3. Усиление полномочий федерального центра в определении объемов софинансирования отрасли регионами, а также конечных правил предоставления субсидий.

В настоящее время сложилась двухзвенная система бюджетирования отрасли: деньги из федерального бюджета поступают на счета сельхозтоваропроизводителей через бюджеты регионов. Федеральный бюджет софинансирует расходные обязательства субъектов РФ перед сельхозтоваропроизводителями. Объем, сроки и условия, на которых получают средства крестьяне, зависят от: (1) возможности регионов финансировать участие в тех или иных федеральных программах; (2) сроков подготовки нормативно-правовой базы, и прежде всего, региональных законов о бюджете и порядков расходования средств; (3) обременений (условий),

которые должен выполнить сельхозпроизводитель, чтобы получить поддержку.

Федеральный центр располагает ограниченными возможностями влиять на указанные 3 фактора (в основном через соглашения с регионами о предоставлении субсидий). Как следствие затягивается процесс доведения средств до бюджетополучателей, складывается существенно разный уровень поддержки отрасли в региональном разрезе; выгодность производства той или иной продукции зависит не от природных условий, а от бюджетных возможностей региона, что не стимулирует специализацию производства. Необходимо существенно повысить роль федерального бюджета в финансировании сельского хозяйства.

Региональные меры должны быть направлены, как правило, не на субсидирование производства («желтая корзина» по классификации ВТО), а на развитие рыночной инфраструктуры, сельских территорий, других мер «зеленой корзины». Именно так построена господдержка в Европе в рамках единой сельскохозяйственной политики ЕС. Назрел вопрос о внесении поправок в ФЗ «О развитии сельского хозяйства», предусматривающих, что производственные субсидии на осуществление сезонных работ («погектарные выплаты», субсидии по краткосрочным кредитам, субсидии на 1 кг реализованного молока и др.) на 100% финансируются из федерального бюджета; а субсидии по инвестиционным кредитам и другие компенсации затрат капитального характера - как из федерального, так и из региональных бюджетов.

Такая мера позволит более ритмично и своевременно финансировать неотложные сезонные работы, не ставя их в зависимость от бюджетной обеспеченности регионов и условий ими устанавливаемых. Кроме того будут создаваться более благоприятные условия для формирования в АПК единого экономического пространства и единого агропродовольственного рынка.

4. Более тщательный учет региональных условий сельскохозяйственного производства при определении финансирования отрасли из федерального

бюджета. В настоящее время главным критерием дифференциации поддержки является уровень бюджетной обеспеченности региона, только при определении объемов погектарной поддержки используются показатели биоклиматического потенциала. Федеральным законом «О развитии сельского хозяйства» предусмотрена также поддержка сельскохозяйственных товаропроизводителей в регионах с относительно неблагоприятными условиями ведения сельскохозяйственного производства, однако на практике она не производится. Необходимо провести сельскохозяйственное районирование страны и использовать его данные в целях дифференциации поддержки.

3. Структурная политика.

3.1. Совершенствование отраслевой структуры.

Неравномерность развития подотраслей сельского хозяйства, специфичность условий и факторов, влияющих на их динамику, обуславливают необходимость дифференциации мер государственной политики по отношению к ним. Отчасти такая дифференциация в действующей государственной программе проводится, например, в отношении производства молока, льна, селекции и семеноводства сельскохозяйственных культур. Однако большинство мер аграрной политики не дифференцированы по продуктовому принципу, не направлены на формирование продуктовых агропромышленных цепочек, объединяющих сферы производства, хранения, переработки и реализации определенных видов продукции.

В этой связи представляется целесообразным построить государственную программу развития сельского хозяйства по продуктовому принципу, объединив в рамках ряда отраслевых подпрограмм меры, направленные на создание вышеупомянутых продовольственных цепочек, территориальных агропромышленных кластеров, а также инструменты регулирования продуктовых рынков.

Приоритетную поддержку следует оказывать отраслям, по которым ещё не достигнуты пороговые значения продовольственной независимости: производство молока, мяса КРС, овощей защищенного грунта, плодов и ягод.

Минсельхозу России совместно с региональными органами управления АПК, отраслевыми союзами и ассоциациями сельскохозяйственных производителей предстоит разработать среднесрочные инвестиционные карты по каждой подотрасли агропромышленного комплекса с учетом биоклиматического потенциала территорий, региональных балансов производства и потребления продукции, развития рыночной инфраструктуры и других факторов.

3.2. Оптимизация размещения сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности.

Важным направлением аграрной политики остается совершенствование регионального разделения труда и формирование в стране зон по производству определенных продуктов. С этой целью целесообразно провести сельскохозяйственное районирование страны и разработать схему размещения производительных сил сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности с учетом биоклиматического потенциала территорий, величины производственных издержек, региональных балансов спроса и предложения сельскохозяйственной продукции и продовольствия, уровня развития транспортной сети и других факторов. Эту схему целесообразно использовать при предоставлении средств из федерального бюджета на реализацию региональных программ развития АПК, и прежде всего субсидий на осуществление инвестиционных проектов, создание оптово-логистических центров, территориально-отраслевых кластеров и пр.

3.3. Приоритетное развитие малого предпринимательства.

Развитие малого предпринимательства в АПК приобретает в современных условиях приоритетное значение, что обусловлено рядом причин:

- к настоящему времени в основном решены вопросы продовольственной безопасности страны, агропродовольственный рынок насыщен. На первый план (кроме увеличения экспорта) выдвигаются задачи удовлетворения потребительского спроса на высококачественное и персонализированное продовольствие (в т. ч. органическое), расширение ассортимента продукции, в т.ч. за счет продукции региональных и местных брендов, адаптации выпуска к динамичному изменению потребительских предпочтений. Малый бизнес может решать эти задачи более эффективно, чем крупный:

- концентрация производства на крупных специализированных предприятиях, решив задачи роста выпуска, привела к обострению экологических проблем – сокращению биоразнообразия в агробиоценозах и увеличению антропогенной нагрузки на окружающую природную среду. Малые формы хозяйствования уменьшают экологические риски:

- развитие крупного производства за счет индустриальных технологий обусловило резкое сокращение числа сельскохозяйственных производителей и занятых в сельском хозяйстве. Как показала Всероссийская сельскохозяйственная перепись 2016 г., число сельскохозяйственных организаций уменьшилась по сравнению с 2006 г. (когда состоялась первая сельскохозяйственная перепись) с 59,2 тыс. до 36 тыс. (почти на 40 %), крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей с 253,1 тыс. до 174,8 тыс. (на 31 %), численность работников сельскохозяйственных организаций - с 2613,9 тыс. человек до 1233,2 тыс. человек (на 53 %), крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей с 553,5 тыс. человек до 366,7 тыс. человек (на 34 %). Это вызывает миграцию сельского населения в города и социальное

опустынивание сельских территорий. Развитие малого предпринимательства как в сельскохозяйственной, так и в несельскохозяйственной сфере замедляет этот процесс, способствует росту занятости и доходов сельского населения.

Необходимо создание благоприятных условий для развития всех типов хозяйств; но в особой поддержке нуждаются малые сельскохозяйственные организации, а также крестьянские (фермерские) хозяйства. Целесообразно увеличить государственную поддержку малого и среднего бизнеса, в том числе финансирование действующих программ поддержки начинающих фермеров, строительства и реконструкции семейных животноводческих ферм.

Особое значение имеет улучшение кредитования малых форм хозяйствования. В настоящее время уровень их доступа к кредитным ресурсам ниже, чем крупных предприятий (таблица 3.1).

Таблица 3.1 Удельный вес различных категорий хозяйств, получавших кредиты в 2015 г. (по данным Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 г.).

	Сельско-хозяйственные организации	в том числе				Крестьянские (фермерские) хозяйства и индивидуальные предприниматели
		сельскохозяйственные организации, не относящиеся к субъектам малого предпринимательства	малые предприятия	из них		
				малые предприятия (без микро предприятий)	Микро предприятия	
Кредиты	24,5	37,4	20,4	32,7	13,8	10,7

Крайне неравномерен доступ сельскохозяйственных организаций и фермеров к льготным 5-ти процентным кредитам, предоставляемым в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2016 № 1528 (табл. 3.2).

Таблица 3.2. Доступ к льготным (5-ти процентным) кредитам сельскохозяйственных товаропроизводителей в 2018 г., %.

	Доля сельскохозяйственных организаций, получивших кредиты, в общем числе сельскохозяйственных организаций, предоставивших бухгалтерскую отчетность в Минсельхоз России	Доля крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей, получивших кредиты, в общем числе К(Ф)Х и ИП, осуществляющих сельскохозяйственную деятельность
Краткосрочные кредиты	40,4	4,1
Инвестиционные кредиты	4,4	1,2

**Расчет ВИАПИ имени А.А. Никонова на основе данных Минсельхоза России.*

Для малых и средних сельскохозяйственных единиц особенно актуально улучшение доступа к рынкам ресурсов и готовой продукции. Для этого необходимо развивать вертикальную сельскохозяйственную кооперацию - сельскохозяйственные потребительские (перерабатывающие, снабженческо-сбытовые, обслуживающие и др.) кооперативы. Незадействованным резервом остается сотрудничество кооперативов с крупными переработчиками сельхозпродукции и торговыми сетями.

Новым направлением структурной политики должно стать стимулирование т.н. «контрактного сельского хозяйства», когда крупное предприятие - рыночный интегратор (агрофирма, агрохолдинг, перерабатывающее предприятие, крупная сельскохозяйственная организация) передает часть своего производственного цикла, а именно производство сырья, более мелким хозяйственным единицам, поставляя им необходимые производственные ресурсы, перерабатывая и реализуя продукцию. На основе такого взаимодействия не только создается система гарантированного сбыта сельскохозяйственной продукции для субъектов малого предпринимательства, но и обеспечивается их доступ к современной

инфраструктуре переработки и хранения продукции на взаимовыгодных условиях.

Стратегическим направлением структурной политики должно стать развитие семейных крестьянских (фермерских) хозяйств путем стимулирования товарности личных подсобных хозяйств граждан и постепенной перерегистрации их в субъекты предпринимательской деятельности. Как показала Всероссийская сельскохозяйственная перепись 2016 г. (см. табл. 3.3), в стране имеется 23390 тыс. личных подсобных хозяйств, ведущих сельскохозяйственное производство с целью получения денежных доходов. Они являются социальной базой для развития фермерства, особенно те из них, для которых ЛПХ – основной источник денежных доходов. При этом численность и удельный вес потенциальных фермерских хозяйств по сравнению с 2006 г. практически не изменились.

Таблица 3.3. Распределение личных подсобных и других индивидуальных хозяйств граждан по целям производства по данным Всероссийских сельскохозяйственных переписей 2006 и 2016 гг.

	Дополнительный источник денежных средств		Основной источник денежных средств	
	2006 г.	2016 г.	2006 г.	2016 г.
Численность хозяйств, тыс. ед.	2214,6	2334,3	97,8	55,7
Доля хозяйств в их общем числе, %	14,8	12,4	0,7	0,3

Мерами, стимулирующими переход товарных ЛПХ в крестьянские (фермерские) хозяйства, могут выступать предоставление земельных участков, выделение грантов на хозяйственное обзаведение, налоговые льготы, упрощение процедур регистрации хозяйств, улучшение доступа к рынкам ресурсов и продукции и др. Целесообразно внести поправки в ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве с целью определения статуса семейного фермерского хозяйства и принять специальную программу его развития.

4. Стимулирование сельскохозяйственной кооперации.

Сельскохозяйственная кооперация играет важную роль в социально-экономической жизни села. Она способствует эффективной адаптации сельхозтоваропроизводителей и занятого в сельском хозяйстве населения к современной конкурентной рыночной экономике на основе объединения собственности и труда граждан (сельскохозяйственные производственные кооперативы – далее СПК), и на основе объединения независимыми сельскохозяйственными товаропроизводителями отдельных хозяйственных функций (сельскохозяйственные потребительские кооперативы – далее СПоК). Членами СПК являются занятые в них работники; членами СПоК, как правило, - представители малого и среднего предпринимательства: крестьянские (фермерские) хозяйства, индивидуальные предприниматели, занимающиеся сельскохозяйственной деятельностью, владельцы личных подсобных хозяйств, малые и средние сельскохозяйственные организации.

Согласно данным Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года (далее ВСХП-2016) потенциальную членскую базу сельскохозяйственной кооперации в России составляют около 18,5 тыс. малых сельскохозяйственных предприятий, 112,0 тыс. крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей, около 3,1 млн личных подсобных хозяйств граждан, производящих сельскохозяйственную продукцию.

Кооперативы являются одним из действенных механизмов интеграции сельскохозяйственных товаропроизводителей в производственно-сбытовые цепочки. По состоянию на 1 января 2018 года было зарегистрировано 4134 СПК и 5608 СПоКов, в т.ч. 1111 перерабатывающих, 807 обслуживающих, 926 сбытовых, 405 снабженческих, 1176 кредитных, 1183 прочих.

Сформировались и действуют контрольно-ревизионная система, включающая в себя 92 ревизионных союза сельскохозяйственных кооперативов и две их саморегулируемые организации: СРО Россоюз

«Чаянов» и РСО «Агроконтроль»; Ассоциация крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных кооперативов России; отраслевые союзы (Союз сельских кредитных кооперативов, Федеральный Союз сельскохозяйственных потребительских кооперативов) и другие инфраструктурные организации сельскохозяйственной кооперации.

По итогам рабочей поездки в Краснодарский край 12 марта 2018 года Президент РФ В.В. Путин дал поручение главам регионов ускорить работу по определению центров компетенций по развитию сельскохозяйственной кооперации на территории субъектов Российской Федерации. На 1 января 2018 года 74 региона определили такие центры компетенций.

Государство оказывает сельскохозяйственным кооперативам экономическую поддержку в рамках Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 гг. (далее – Госпрограмма). СПК (как и другие организационно-правовые формы сельскохозяйственных организаций) получают субсидии (дотации) на производство сельскохозяйственной продукции; СПоКи (кроме кредитных) - краткосрочные и среднесрочные субсидируемые кредиты, а перерабатывающие и сбытовые кооперативы, начиная с 2015 года, - гранты на развитие материально-технической базы. В 2015 г. на грантовую поддержку СПоКов выделено 400 млн руб., в 2016 г. – 900 млн руб., в 2017 – 1494,6 млн руб., в 2018 году – около 2400 млн. руб.

Вместе с тем, ситуацию с развитием кооперации на селе в целом нельзя признать удовлетворительной. Наблюдается постоянное сокращение числа сельскохозяйственных кооперативов. Число СПК уменьшилось с 5331 ед. в 2012 г. до 4134 ед. в 2016 г., т.е. на 1197 ед. или на 22,5%; СПоКов – с 7316 ед. на 1 января 2013 г. до 5608 ед. на 1 января 2018 г., т.е. на 1708 ед. или на 23,3% (табл. 4.1). Сократилось число всех видов СПоКов, кроме перерабатывающих. В наибольшей степени сокращение характерно для кредитных кооперативов (на 37,0%).

Таблица 4.1. Число сельскохозяйственных потребительских кооперативов на 1 января соответствующего года, единиц

Показатели	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018 к 2013,%
Сельскохозяйственные потребительские кооперативы, всего	7316	6913	6429	6293	5839	5608	76,7
В том числе:							
перерабатывающие	1107	1043	987	1013	1032	1111	100,4
обслуживающие	866	799	729	709	813	807	93,2
сбытовые	1236	1147	1074	1058	985	926	74,9
снабженческие	476	448	420	416	425	405	85,1
кредитные	1866	1846	1721	1578	1381	1176	63,0
прочие	1765	1630	1498	1519	1203	1183	67,0

Ростат, по сведениям о государственной регистрации юридических лиц.

Всего 3,6% сельскохозяйственных организаций страны и 4,1% крестьянских (фермерских) хозяйств являются членами СПоКов (таблица 4.2). За 10 лет число сельхозорганизаций – членов кооперативов уменьшилась на 226 единиц при сохранении их доли в общей численности сельхозорганизаций; число кооператоров - фермеров и предпринимателей увеличилась всего на полторы тысячи и доля возросла всего на 2 процентных пункта.

Таблица 4.2. Сельскохозяйственные организации, крестьянские (фермерские) хозяйства и индивидуальные предприниматели, являющиеся членами сельскохозяйственных потребительских кооперативов

Показатели	тыс. ед.	% от общего числа организаций (хозяйств)
Сельскохозяйственные организации		
2006 г.	1214	3,7
2016 г.	988	3,6
2016 г. к 2006 г.	-226	-0,1 п.п.
Крестьянские (фермерские) хозяйства и индивидуальные предприниматели		

2006 г.	3133	2,1
2016 г.	4691	4,1
2016 г. к 2006 г.	1558	+2,0 п.п.

Данные Всероссийских сельскохозяйственных переписей 2006 г. и 2016 г.

Согласно итогов ВСХП-2016, удельный вес кооперативов в оказании услуг личным подсобным хозяйствам чрезвычайно мал. Например, в услугах по подготовке почвы, посеву сельскохозяйственных культур и их обработке – 0,1%. Почти 65% этих услуг оказывают родственники и соседи, роль которых за последние 10 лет возросла. В услугах по закупке излишков продукции доля кооперативов – около 6%. Лидируют здесь индивидуальные предприниматели – более 52%.

В транспортных услугах для личных подсобных хозяйств удельный вес кооперативов также не превышает 0,1%. Около 58% таких услуг оказывают родственники и соседи, 30% - индивидуальные предприниматели.

Наблюдается существенная дифференциация размещения СПоКов по субъектам Российской Федерации. Около половины их сосредоточено в 12 регионах страны (таблица 4.3). Значительная часть СПоКов находятся в Липецкой области и Республике Саха (Якутия).

Таблица 4.3. Субъекты Российской Федерации с наибольшим числом сельскохозяйственных потребительских кооперативов на 1 января 2018 года

		Число кооперативов, единиц	% к общему числу кооперативов в Российской Федерации
1.	Липецкая область	816	14,6
2.	Республика Саха (Якутия)	350	6,2
3.	Республика Татарстан	196	3,5
4.	Красноярский край	180	3,2
5.	Тюменская область	153	2,7
6.	Иркутская область	151	2,7
7.	Республика Мордовия	136	2,4
8.	Краснодарский край	134	2,4

9.	Республика Дагестан	133	2,4
10.	Волгоградская область	125	2,2
11.	Саратовская область	119	2,1
12.	Чувашская Республика	110	2,0
	Итого	2603	46,4

Росстат, по сведениям о государственной регистрации юридических лиц.

Приоритетный характер задачи по развитию сельскохозяйственной кооперации обозначен в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года".

В настоящее время развитие сельскохозяйственной кооперации сдерживается рядом причин.

- высокий уровень конкуренции на ресурсных и агропродовольственных рынках со стороны других рыночных операторов. Кооперативы работают в условиях жесточайшей конкуренции, им приходится буквально отвоевывать себе «место под солнцем», конкурируя с другими мелкими и крупными рыночными операторами, и прежде всего с крупными торговыми сетями, агрофирмами и холдингами, перерабатывающими, снабженческими и обслуживающими предприятиями, занимающими монопольное положение на том или ином рынке;

- незрелость социальной базы кооперации. Потенциальные члены сельскохозяйственных потребительских кооперативов (крестьянские (фермерские) хозяйства, индивидуальные предприниматели, малые и средние сельскохозяйственные предприятия, высокотоварные личные подсобные хозяйства) территориально разбросаны и заметно различаются по масштабам производства и экономическому положению. Их объективно трудно объединить в кооперативы;

- недостаточный уровень и эффективность государственной поддержки кооперации. Государство, наряду с помощью кооперативам, зачастую поддерживает их конкурентов, ослабляя тем самым рыночные позиции

кооперации (недавний пример – поддержка крупных баз хранения продукции и оптово-логистических центров, которые могут создаваться и ритейлом). Средства поддержки из федерального бюджета направляются исключительно на поддержку отдельных кооперативов, а не институтов развития кооперативной системы в целом – фондов финансовой помощи, информационно-консультационной сети, специализированных центров подготовки и повышения квалификации кооперативных кадров. В ряде субъектов Российской Федерации (например, в Липецкой области) эта федеральная диспропорция сглаживается, но не более того, что имеет крайне неблагоприятные последствия. Возникают сильная зависимость кооперативов от господдержки, риски создания лже-кооперативов только для того, чтобы «эффективно» (в кавычках) освоить государственные субсидии;

- слабая инфраструктурная сеть саморазвития кооперативной системы.

Существующие инфраструктурные организации кооперативной системы (ревизионные союзы и их саморегулируемые организации, отраслевые союзы, фонды поддержки сельскохозяйственной кооперации) слабо развиты и не могут полноценно выполнять функции как организаторы кооперативного движения и развития сельскохозяйственной кооперации. Многие организации, отобранные в качестве региональных центров компетенции по развитию сельскохозяйственной кооперации, также не обладают достаточным потенциалом (финансовым, кадровым, организационным) для развития кооперации на местах.

Государство, принимая регулирующие меры, недостаточно учитывает специфику кооперации. Часто законодательные новации ухудшают условия для функционирования сельскохозяйственных кооперативов. Иллюстрацией могут служить действия Банка России по отношению к сельскохозяйственным кредитным кооперативам как участникам финансового рынка. Суммарные (финансовые и трудовые) издержки, необходимые для выполнения новых требований Банка России, в

большинстве случаев превышают ту выгоду, которую получают крестьяне от участия в кооперативе.

Меры по преодолению указанных проблем и совершенствованию кооперативной политики в сельском хозяйстве:

Выработка государственной политики развития сельскохозяйственной кооперации с учетом современных реалий и понимания её роли в развитии сельских территорий, распределении добавленной стоимости в агропродовольственных производственно-сбытовых цепочках в пользу сельскохозяйственных производителей, повышении занятости и доходов сельского населения. Составными частями такой политики могут стать концепция, программа и дорожная карта развития сельскохозяйственной кооперации, увязанные с Госпрограммой по индикаторам, источникам финансирования, исполнителям и ожидаемым результатам.

Переформатирование государственной политики финансирования сельскохозяйственной кооперации. Субсидируемые инвестиционные кредиты и субсидии на возмещение понесенных капитальных затрат должны направляться на строительство исключительно кооперативных хранилищ и кооперативных оптово-логистических центров, развиваемых как единое целое.

В итоге должна быть сформирована федеральная кооперативная товаропроводящая цепь – достойный конкурент существующему крупному ритейлу.

Часть средств целесообразно направить на формирование и поддержку институтов развития кооперации, а именно федерального и региональных фондов финансовой поддержки, центров компетенции и повышения квалификации кадров для кооперации.

Обеспечение равного доступа к средствам государственной поддержки для всех форм сельскохозяйственных товаропроизводителей. ВСХП-2016 выявила крайне неравномерный доступ сельскохозяйственных

производителей к средствам государственной поддержки в разрезе категорий хозяйств.

В 2015 году субсидии и дотации из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации получали 68,8% сельскохозяйственных организаций; у сельскохозяйственных организаций, не относящихся к субъектам малого предпринимательства, этот показатель выше – 75,5%, у микропредприятий ниже – 56,2%. У фермеров и индивидуальных предпринимателей показатель ещё ниже – 34,5%. Необходимо выровнять эту диспропорцию.

В целях укрепления социальной базы кооперации важно увеличить поддержку начинающих фермеров и семейных животноводческих ферм, сохранив финансирование кооперации и малых форм хозяйствования в рамках Госпрограммы отдельной строкой.

3. Учет особенностей функционирования сельскохозяйственных кредитных кооперативов при регулировании их деятельности. Среди сельскохозяйственных кредитных кооперативов есть много мелких, деятельность которых столь незначительна, что по определению она не несёт в себе никакого риска для финансового рынка. Таким кооперативам на законодательном уровне целесообразно разрешить исключать из своего наименования слово «кредитный» - и, соответственно, работать в существующей системе саморегулирования.

4. Выработки и оказание дополнительных мер поддержки сельскохозяйственным производственным кооперативам. Это особая организационно-правовая форма, построенная на обязательном трудовом участии своих членов. Производственные кооперативы сохраняют занятость работников порой в ущерб конкурентоспособности, но зато решают важную социальную задачу. Государству выгодно компенсировать их потери, чтобы затем не тратиться на борьбу с безработицей в сельской местности.

5. Совершенствование правовой базы развития сельскохозяйственной кооперации. В таблице 4.4 указаны основные проблемы правового

регулирования кооперативной деятельности и меры, которые целесообразно предпринять для их решения.

Таблица 4.4. Меры по совершенствованию кооперативного законодательства

№ п/п	Сущность проблемы	Действия по решению проблемы
Экономические основы деятельности сельскохозяйственных потребительских кооперативов		
1.1.	После вступления в силу масштабных изменений в Гражданский Кодекс РФ с 1 сентября 2014 г. СПоКи наряду с иными некоммерческими организациями лишены права на распределение прибыли между своими членами. Это подрывает саму экономическую основу сельскохозяйственной потребительской кооперации. Распределение части прибыли между сельскохозяйственными товаропроизводителями не имеет ничего общего с распределением прибыли «на капитал» между акционерами. По своей сущности распределение части прибыли в приращенные паи – это возврат фермеру «экономии» от его членства в кооперативе, данная возможность должна быть возвращена в законодательство.	Внесение изменений в статью 50 и другие Гражданского Кодекса РФ с тем, чтобы допустить распределение части прибыли между членами СПоКов, если это предусмотрено специальным законом.
Налоговое регулирование сельскохозяйственной потребительской кооперации		
2.1.	Значительное количество сельскохозяйственных потребительских перерабатывающих и сбытовых кооперативов отказывается от применения общей системы налогообложения (ОСН), чтобы избежать уплаты налогов на прибыль и на имущество. Отказ от ОСН снижает возможности кооперации при работе с торговыми сетями и иными оптовыми контрагентами.	Внесение изменений в Главу 30 Налогового кодекса РФ «Налог на имущество организаций» с тем, чтобы освободить СПоКи от исчисления и уплаты налога на имущество в отношении имущества, задействованного в оказании услуг сельскохозяйственным товаропроизводителям – своим членам.
2.2.	Избежать уплаты налогов на прибыль и на имущество. Отказ от ОСН снижает возможности кооперации при работе с торговыми сетями и иными оптовыми контрагентами.	Внесение изменений в Главу 25 Налогового кодекса РФ «Налог на прибыль организаций» с тем, чтобы установить для СПоКов «нулевую» ставку налога на прибыль, полученную от оказания услуг сельскохозяйственным товаропроизводителям – своим членам.
Повышение доступности кооперативного кредита для сельскохозяйственных товаропроизводителей		
3.1.	В настоящее время сельскохозяйственные потребительские	Самарской Губернской думой сформулирована законодательная

	кредитные кооперативы (СПКК) отнесены к категории некредитных финансовых организаций, регулируемых Банком России. Такой статус привёл к непомерному росту административной нагрузки, делающей существование СПКК бессмысленным с точки зрения его членов: экономия от работы кооператива нивелируется расходами на выполнение требований Банка России. По этой причине число СПКК систематически снижается и в настоящее время составляет 832 ед. против более, чем 2000 ед. пять лет назад.	инициатива по внесению изменений в Федеральный закон от 08.12.1995 № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации», предусматривающая новый вид СПоКов – «ссудно-сберегательные», осуществляющие те же операции, что и СПКК, но в масштабах, не представляющих угрозы для финансовой системы страны и, в этой связи, не регулируемых Банком России (законодательная инициатива № 7-513). Необходима поддержка данной инициативы и принятие соответствующего Федерального закона.
3.2.	Деятельность СПоКов (как кредитных, так и иных) по выдаче займов лицам, ведущим личное подсобное хозяйство, существенно сдерживается тем, что такие займы (ничем не отличающиеся от займов КФХ) признаются «потребительскими».	Необходимо внесение изменений в Федеральный закон № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)» с тем, чтобы исключить займы лицам, ведущим личное подсобное хозяйство, из категории потребительских.
3.3.	СПКК, остающиеся в сфере регулирования Банка России, стоят перед угрозой прекращения своей деятельности вследствие намеченных на 1 января 2020 г. двух радикальных изменений условий своей работы: обязанности по применению Единого плана счетов, основанного на стандартах МСФО, и обязательного членства в саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка. Каждое из этих изменений достаточно для того, чтобы значительная часть даже относительно крупных СПКК свернули свою работу.	Необходимо внесение изменений: 1) В законодательство о сельскохозяйственной кооперации и законодательство о Банке России с целью исключения из числа полномочий ЦБ РФ полномочия по установлению требований к правилам ведения бухгалтерского учёта и составления финансовой отчётности СПКК. 2) В законодательство о сельскохозяйственной кооперации, законодательство о СРО в сфере финансового рынка и законодательство о Банке России с целью исключения обязанности по членству СПКК в СРО в сфере финансового рынка.
Снижение избыточной административной нагрузки на кооперативы		
4.1.	Действующее законодательство о защите персональных данных (ПД) строго регламентирует деятельность предприятий всех форм собственности в части обработки ПД с целью защиты личной информации о гражданах. Вместе с тем, в СПоКах обрабатываются ПД только членов кооператива – т.е. лиц, имеющих возможность иной защиты своих прав (в соответствии с 193-ФЗ).	Внесение изменений в Федеральный закон от 27.07.2006 N 152-ФЗ «О персональных данных» в части исключения из сферы его действия членов и ассоциированных членов сельскохозяйственных кооперативов, не являющихся их работниками.
4.2.	Действующее законодательство о противодействии легализации	Внесение изменений в Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О

	(отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, включая распространения оружия массового уничтожения, обязывает СКПК разрабатывать пакет документов и контролировать их применение, проводить обучение и содержать отдельного специалиста и сдавать еженедельно отчеты в Росфинмониторинг, что является абсолютно избыточным в кооперативе с 1-2 сотрудниками, находящимися в полном подчинении членов кооператива, лично знающих друг друга.	противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» в части исключения из сферы его действия СКПК.
Увеличение доступности оптовых рынков для сельскохозяйственных потребительских кооперативов		
5.1.	В настоящее время затруднён доступ СПоКов к оптовому рынку поставок продукции для государственных нужд.	Включение в Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» нормы по закупке сельскохозяйственной продукции и продуктов ее переработки для государственных и муниципальных нужд в размере не менее 25% от суммы заказов по поставке непосредственно у СПоКов.
5.2.		Включение в Федеральный закон от 28.12.2009 N 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» положений, закрепляющих статус СПоКов как приоритетных поставщиков сельскохозяйственной продукции и продуктов ее переработки.
Совершенствование механизмов административной ответственности в сфере сельхозкооперации		
6.1	В настоящее время для членов сельскохозяйственных кооперативов действует неограниченная субсидиарная ответственность по обязательствам кооператива, что существенно ограничивает их членскую базу.	Внесение изменений в Федеральный закон № 193-ФЗ от 08.12.1995 « О сельскохозяйственной кооперации » в части ограничения субсидиарной ответственности членов кооператива по обязательствам кооператива в размере не более 100% его пая.
6.2.	В настоящее время не действуют нормы, устанавливающие обязанность кооперативов по членству в ревизионных союзах и своевременности прохождения ревизий.	Дополнение проекта нового Кодекса РФ об административных правонарушениях разделом, устанавливающим ответственность сельскохозяйственных кооперативов за игнорирование членства в ревизионных союзах и несвоевременность прохождения ревизий.

6.3.	Статья 15.38 и другие статьи действующего КоАП относит все нарушения в сфере сельскохозяйственной кооперации к ведению Банка России.	Необходимо разделение нарушений в сфере сельскохозяйственной кооперации на нарушения, связанные и несвязанные с финансовыми рынками.
6.4.	Статьи 15.27, 15.38, 19.5, 19.7.3 и другие статьи устанавливают единые меры ответственности для сельскохозяйственных кооперативов и иных организаций, отсутствует зависимость размера штрафа от объемов деятельности организации (применяются штрафы 500-700 тысяч рублей к любым кооперативам).	Необходимо введение в КоАП дифференцированного подхода к величине наказания в зависимости от масштабов деятельности кооператива.

5. Земельная политика в сельском хозяйстве.

В России находится 9% мировых запасов пашни – она входит в четверку стран, располагающих крупнейшими запасами пахотных земель, а Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации предусматривает, что государственная экономическая политика в сфере ее обеспечения должна включать в себя повышение почвенного плодородия и расширение посевов сельскохозяйственных культур за счет неиспользуемых пахотных земель.

Рациональное использование земельных ресурсов является, с одной стороны, фактором, в значительной мере определяющим результаты сельскохозяйственного производства, а, с другой стороны их состояние, и прежде всего уровень плодородия свидетельствует об общей эффективности хозяйствования в отрасли. В 90-годы большинство экспертов полагало, что достаточно осуществить приватизацию используемых в сельском хозяйстве земель и будет обеспечено рациональное, отвечающее как экономическим, так и экологическим критериям землепользование. Однако так не произошло.

Основные тенденции в землепользовании за последний период сводятся к следующему:

- происходит сокращение общей площади земель сельскохозяйственного назначения (за 2011-2017 гг. на 5,5 млн. га (или на 1,4%). Площадь сельскохозяйственных угодий остается при этом стабильной и составила на 1

января 2017 г. 220 млн га. Как показала Всероссийская сельскохозяйственная перепись 2016 г. и сравнение ее итогов с данными сельскохозяйственной переписи 2006 г., площадь фактически используемых сельскохозяйственными производителями – объектами переписи сельскохозяйственных угодий практически сохранена: в 2006 г. она составляла 125480,0 тыс. га, в 2016 г. - 125480,0 тыс. га, снижение на 637 тыс. га (0,5 %), а общая площадь посевов увеличена на 4342,3 тыс. га, с 74857,7 тыс. га в 2006 г. тыс. га до 79199,4 тыс. га или на 5,8%. Для сравнения: в период 90-х годов площадь посевов сократилась на 33 млн га.

- наблюдается укрупнение средних размеров землепользования всех категорий хозяйств. Средняя общая площадь сельскохозяйственных организаций возросла за 2006-2016 гг. с 6 тыс. 929 га до 8 тыс. 83 га; фермерских хозяйств - с 103 га до 248 га, ЛПХ - с 51 сотки до 69 соток. Соответственно происходит концентрация земельных ресурсов у крупных землепользователей. Если в 2006 году сельскохозяйственные организации с посевной площадью свыше 10 тыс. га, составляли 2 % общего их числа и на них приходилось 19 % посевов, то в 2016 г. их доля в общей численности организаций возросла до 5%, а в посевах до 35 %.

- в стране имеются большие площади неиспользуемых сельскохозяйственных угодий По переписи 2006 г. у сельскохозяйственных производителей – объектов переписи было 40,5 млн га неиспользуемых сельскохозяйственных угодий, сейчас - 17, 4 млн га, в том числе у сельскохозяйственных организаций – 10 млн га, у фермеров и индивидуальных предпринимателей – 3,3 млн га, у личных подсобных хозяйств и других индивидуальных хозяйств граждан – 4 млн га. Ещё больше выпавшей из обработки земли числится за давно прекратившими деятельность и поэтому не попавшими в перепись сельскохозяйственными организациями и фермерами. За десять лет число сельскохозяйственных организаций – объектов переписи сократилось с 59,2 тыс. до 36,4 тыс., а крестьянских (фермерских) хозяйств с 285,1 тыс. до 174,6 тыс. По нашим

оценкам, за ними продолжает числиться по меньшей мере 65 млн га земель, но чтобы уточнить это необходимо провести всеобщую инвентаризацию земель, которую предлагалось осуществить ещё после переписи 2006 года.

- Всероссийская сельскохозяйственная перепись 2016 г. показала, что практически не произошло прогресса в мелиорации земель. Площадь земель с действующей оросительной системой в сельхозорганизациях и у фермеров возросла всего на 65 тысяч гектаров, а с осушительной системой в сельхозорганизациях сократилась на 450 тыс. га при росте у фермеров на 18 тыс. га. Удельный вес земель с действующими мелиоративными системами в общей площади пашни составляет всего 1-2 %.

- Результаты государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения, осуществляемого Минсельхозом России, свидетельствуют, что в Российской Федерации из обследованных 99,5 млн. га, преобладают слабо гумусированные почвы – 37,8 млн. га, что составляет 38,0% от обследованной площади. Почвы, содержание гумуса в которых меньше минимального, составляют 24 млн. га или 24,2%. Так же значительная часть приходится на среднегумусированные почвы – 26,1% или 25,9 млн. га обследованных почв. Доля сильногумусированных почв не превышает 11,8% или 11,7 млн. га.

Таким образом, принятие мер по стимулированию рационального землепользования является одной из приоритетных мер современной аграрной политики. Основными из них являются:

1. Совершенствование земельного законодательства, а именно принятие:

- поправок в Земельный кодекс Российской Федерации и в Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в целях закрепления в них понятий «рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения» и «ненадлежащее использование» земель сельскохозяйственного назначения». Требуется определить в специальном федеральном законе порядок установления и изменения видов разрешенного использования земельных

участков из состава земель сельскохозяйственного назначения, а также внести коррективы в Постановление Правительства РФ от 23.04.2012 N 369 "О признаках неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства ...»;

- Федерального закона «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» (новая редакция), включая определение «почвы» и требований по ее охране; введение института паспортизации земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения, обеспечивающего учет сведений о состоянии и свойствах их почвы; закрепление особенностей осуществления мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и земель иных категорий, используемых или предоставленных для нужд сельского хозяйства; установление обязанности правообладателей земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения осуществлять мероприятия по землеустройству и воспроизводству плодородия почв, а также ответственность за неисполнение указанной обязанности;

- Федерального закона "О землеустройстве" (новая редакция), уточняющего понятие землеустройства, виды работ по землеустройству, их состав и порядок проведения таких работ. Землеустройство должно стать институтом всестороннего и целостного управления землями сельскохозяйственного назначения, обеспечения условий для их наилучшего использования и повышения производительности сельского хозяйства;

- поправок в Федеральный закон "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" в части: стимулирования вовлечения в оборот неиспользуемых земель, включая: (1) отказ от введенного в 2016 году исчисления срока неиспользования участка с даты выявления этого факта и отсчет срока неиспользования с момента возникновения права на участок; (2) предоставление собственникам земельных долей права продавать их органам местного самоуправления; (3) компенсации из федерального

бюджета затрат сельскохозяйственных производителей (и прежде всего субъектов малого предпринимательства) по освоению заброшенных земель.

2. Совершенствование системы учета земель сельскохозяйственного назначения, в том числе проведение их инвентаризации (определение категории, вида угодий и площади земель, установление их владельцев, осуществление топографо-геодезические работ для определения границ участков на местности, внесение этих сведений в земельный кадастр. Расходы на инвентаризацию земель и постановку их на учет следует разделить между государством и владельцами земельных участков. В дальнейшем ведение кадастра земель должно основываться не на заявительном, а на обязательном принципе.

3. Завершение субъектами Российской Федерации работы по утверждению перечней особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий, использование которых для целей, не связанных с ведением сельского хозяйства, не допускается, с установлением границ таких угодий.

4. Разграничение государственной собственности на федеральную, региональную и муниципальную. При этом следует отметить, что разграничение земель сельскохозяйственного назначения идет значительно медленнее, чем других категорий. В целом по земельному фонду страны сейчас не разграничено 555,8 млн. га (35,2%), включая 225,6 млн га земель сельскохозяйственного назначения, что составляет 88,3%.

5. Совершенствование государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля, включая исключение дублирующих и избыточных функций, а также обеспечение согласованности их действий, разработку методик применения и внедрения данных дистанционного зондирования в рамках контрольно-надзорной деятельности.

6. Увеличение финансирования программ по мелиорации сельскохозяйственных угодий и организация в составе Минсельхоза России землеустроительной службы.

6. Научно-технологическое развитие сельского хозяйства.

Переводу сельского хозяйства на инновационную основу уделяется в настоящее время приоритетное внимание. В августе 2017 г. принята Федеральная научно-техническая программа развития сельского хозяйства на 2017 - 2025 годы, призванная не только стимулировать инновационное развитие отрасли, но и уменьшить ее зависимость от импорта технологий и тем самым укрепить продовольственную независимость страны. На это же направлена проводимая с 2013 г. реорганизация государственных академий наук и прежде всего Российской академии сельскохозяйственных наук.

Вместе с тем следует отметить, что доля предприятий, осуществляющих технологические инновации, в сельском хозяйстве ниже, чем в других отраслях экономики (таблица 6.1).

Таблица 6.1. Удельный вес организаций, осуществлявших технологические инновации в 2017 году, в общем числе обследованных организаций по Российской Федерации, по видам экономической деятельности, % .

	2017
Всего	7,5
из них по видам экономической деятельности:	
выращивание однолетних культур	3,9
выращивание многолетних культур	2,6
выращивание рассады	2,1
животноводство	2,9
деятельность вспомогательная в области производства сельскохозяйственных культур и послеуборочной обработки сельхозпродукции	2,1
промышленное производство	9,6
из них:	
обрабатывающие производства	13,7
из них:	
производство пищевых продуктов	10,8
производство напитков	9,0

Данные Росстата.

Как показала Всероссийская сельскохозяйственная перепись 2016 г., наибольшие масштабы применения инновационных технологий

наблюдаются у крупных организаций, наименьшие – у малых предприятий и в крестьянских (фермерских) хозяйствах и хозяйствах индивидуальных предпринимателей (таблица 6.2).

Таблица 6.2. Удельный вес сельскохозяйственных производителей, применявших инновационные технологии (на 1 июля 2016 года).

В процентах от числа организаций (хозяйств) соответствующей категории, осуществлявших сельскохозяйственную деятельность в I полугодии 2016 г.	Сельскохозяйственные организации	сельскохозяйственные организации, не относящиеся к субъектам малого предпринимательства	малые предприятия	Крестьянские (фермерские) хозяйства и индивидуальные предприниматели
Капельная система орошения	4,7	5,9	4,3	3,7
Биологические методы защиты растений от вредителей и болезней	10,3	12,9	9,4	9,3
Система индивидуального кормления скота	8,1	11,5	7,0	4,7
Метод бесклеточного содержания птицы	1,5	3,4	0,9	1,6
Очистные сооружения на животноводческих фермах	4,8	10,1	3,1	1,2
Система водоотведения и очистки производственных стоков	9,9	14,0	8,5	3,7
Возобновляемые источники энергоснабжения:	1,9	2,0	1,8	1,8
биоэнергетические установки	0,0	0,0	0,0	0,0
ветряные энергоустановки	0,1	0,1	0,1	0,1
солнечные	0,8	1,0	0,7	1,2

батареи				
Система точного вождения и дистанционного контроля качества выполнения технологических процессов	7,1	15,6	4,3	0,8

Данные Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 г.

По-прежнему не удается переломить тенденцию роста удельного веса иностранных селекционных достижений на внутреннем рынке. Несмотря на то, что число заявок, поданных российскими селекционерами в Госреестры как охраняемых (таблица 6.3), так и допущенных к использованию селекционных достижений (таблица 6.4), в 2014-2017 гг. (после реформы Россельхозакадемии) по сравнению с 2010-2013 гг., увеличилось, их удельный вес в упомянутых реестрах сократился, что создает риски для продовольственной безопасности страны.

Таблица 6.3. Отечественные селекционные достижения в Госреестре охраняемых селекционных достижений.

	В среднем за год		2014 – 2017 гг. к 2010 – 2013 гг., %	Удельный вес отечественных селекционных достижений в их общем числе, %	
	2010 – 2013 гг.	2014 – 2017 гг.		2013 г.	2017 г.
Число заявок, поданных в Госреестр	480	622,5	129,7	80,1	74,0
Количество выданных патентов на селекционные достижения	492	439	89,2	98,5	70,4

Данные Госсортокомиссии.

Таблица 6.4. Отечественные селекционные достижения в Госреестре селекционных достижений, допущенных к использованию.

	В среднем за год		2014 – 2017 гг. к 2010 – 2013 гг. , %	Удельный вес отечественных селекционных достижений в их общем числе, %	
	2010 – 2013 гг.	2014 – 2017 гг.		2013 г.	2017 г.
Число заявок, поданных в Госреестр	953,5	1101	115,5	54,3	50,5
Число селекционных достижений включенных в Госреестр	709,5	743,5	104,8	60,2	58,2

Данные Госсортокомиссии.

Сельскохозяйственные товаропроизводители - лидеры рынка, обладающие высокой платежеспособностью, используют, в основном, импортные технологии. Хозяйства с невысокой платежеспособностью, ориентированные на покупку отечественных технологий, не находят достаточного предложения.

В целом, конкурентоспособность отечественных сельскохозяйственных технологий уступает зарубежным; Россия остается нетто-импортером технологий в области сельского хозяйства (таблица 6.5).

Таблица 6.5. Экспорт/импорт технологий в области назначения «сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство».

	2010 – 2013 гг.	2014 – 2017 гг.
Экспорт		
Число соглашений, единиц	15	26
Стоимость предмета соглашений, млн. долл. США	1,7	7,8
Выплаты средств, млн. долл. США	1,0	3,3
Импорт		
Число соглашений, единиц	12	78
Стоимость предмета		

соглашений, млн. долл. США	2,6	10,9
Выплаты средств, млн. долл. США	1,3	8,0
Сальдо		
Число соглашений, единиц	+ 3	- 52
Стоимость предмета соглашений, млн. долл. США	- 0,9	- 3,1
Выплаты средств за год, млн. долл. США	- 0,3	- 4,7

Данные Росстата.

Причины складывающейся ситуации заключаются в следующем.

1. В агропромышленном комплексе нет эффективной системы внедрения результатов НИР в производство.

Долгие годы основным проводником инноваций в АПК были опытные хозяйства (ОПХ) – государственные унитарные предприятия институтов Россельхозакадемии. Но не привлекательные для частных инвестиций и оставленные без должной господдержки (средства Россельхозакадемии выделялись в основном на фундаментальную науку) ОПХ потеряли свое значение: с рубежа 2004-2005 годов рентабельность производства и выручка на одного работника в ОПХ стала уступать этим показателям в остальных хозяйствах.

Несмотря на это, новых форм трансфера аграрных технологий, адекватных рыночной экономике, создано в России не было. Попытки развивать технологические платформы, разрабатывать аграрную тему в рамках общих институтов развития (РОСНАНО, Сколково, Российской венчурной компании и др.), МИПов при вузах и научно-исследовательских институтах - фрагментарны и не отвечают задачам модернизации АПК.

Цепочки полного научно-технологического цикла от фундаментальных разработок до массового производства новых продуктов в рамках создаваемых федеральных научных центров только начинают

формироваться. Эту цель преследует Федеральная научно-техническая программа развития сельского хозяйства на 2017 - 2025 годы, однако она пока распространяется только на две подотрасли – селекцию и семеноводство картофеля и сахарной свёклы. Планируется поддержка создания мясных кроссов кур бройлерного типа. Всего в течение 2019 г. предполагается подготовить ещё 12 подпрограмм.

2. В стране отсутствует единый центр координации, прогнозирования и экспертизы научно-технологических разработок в области сельского хозяйства и связанных с ним отраслей агропромышленного комплекса. Отделение сельскохозяйственных наук РАН, призванное выполнять эти задачи, не обладает соответствующими полномочиями.

В настоящее время научные исследования в области сельского хозяйства и АПК и внедрение их результатов в производство поддерживаются, по меньшей мере, в рамках 8 инструментов (Федеральная научно-техническая программа развития сельского хозяйства на 2017-2025 годы; Государственные задания научным учреждениям Минобрнауки России; Федеральная целевая программа «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014-2020 годы»; Фонд «Сколково»; Фонд содействия инновациям; Российский научный фонд; Российский фонд фундаментальных исследований; Постановления Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2010 г. № 218 и № 220). Аграрными исследованиями и инновациями занимаются 9 НИИ, 54 вуза и 22 учреждения дополнительного профессионального образования Минсельхоза России; 454 исследовательские организации бывшего ФАНО России, ныне подведомственные Минобрнауки России; 30 вузов Минобрнауки России; Центр сельскохозяйственного машиностроения Минпромторга России.

Деятельность перечисленных фондов, научно-исследовательских организаций и вузов должным образом не координируется.

3. Сельскохозяйственная наука недофинансирована, особенно низок уровень финансовой поддержки прикладных исследований и разработок.

Доля сельского хозяйства в общей сумме внутренних затрат на исследования и разработки, а также отношение внутренних затрат на исследования и разработки в сельском хозяйстве к валовой добавленной стоимости, созданной в отрасли, снижаются (таблица 6.6). При этом последний показатель в 2 ниже аналогичного в целом по экономике.

Таблица 6.6. Финансирование сельскохозяйственной науки.

	Доля сельского хозяйства в общей сумме внутренних затрат на исследования и разработки, %	Отношение внутренних затрат на исследования и разработки в сельском хозяйстве к валовой добавленной стоимости в сельском хозяйстве, %	Отношение внутренних затрат на исследования и разработки к ВВП, %
2013	2,14	0,79	1,03
2014	2,12	0,69	1,07
2015	2,17	0,60	1,10
2016	2,10	0,55	1,10

Расчитано по данным Росстата.

Несмотря на то, что сельскохозяйственная наука по определению носит преимущественно прикладной характер, на фундаментальные исследования приходится почти 60 % ее общего бюджета (таблица 6.7). Причем эта заметно увеличилась после реорганизации Россельхозакадемии, в то время как в приоритетном порядке должно увеличиваться финансирование прикладных исследований и разработок.

Таблица 6.7. Структура внутренних текущих затрат на исследования и разработки в области сельскохозяйственных наук по видам работ, %.

Г о д ы	Фундаментальные исследования	Прикладные исследования	Разработки
2010	53,6	29,1	14,0
2011	50,5	32,3	17,2

2012	42,3	41,5	16,2
2013	42,1	40,4	17,5
2014	57,3	28,1	14,6
2015	58,9	27,1	14,0
2016	58,2	28,8	13,0
2017	58,2	31,2	10,6

Рассчитано по данным Росстата.

Сельскохозяйственные исследования и разработки сосредоточены в основном в государственном секторе науки. Роль государства в их финансировании существенно выше, чем по в среднем по науке (таблица 6.8).

Таблица 6.8. Доля государственного сектора во внутренних текущих затратах на исследования и разработки в 2016 г., %.

	Сельскохозяйственные науки	Всего по всем областям науки
Внутренние текущие затраты на исследования и разработки	83,2	34,2
Фундаментальные исследования	97,9	73,6
Прикладные исследования	63,3	42,5
Разработки	61,3	18,6

Данные Росстата.

Из вышеизложенного вытекают следующие направления совершенствования научно-технологической политики в сельском хозяйстве.

1. Создание на базе Отделения сельскохозяйственных наук РАН совета по координации, прогнозированию и экспертизе научно-технологических разработок в области сельского хозяйства.

Совет должен объединять ведущих ученых-аграрников; экспертов РАН; представителей Минобрнауки России, Минсельхоза России, других министерств и ведомств; участников агробизнеса, отраслевых общественных организаций, институтов развития.

Основная задача совета – координация исследований в области сельского хозяйства; экспертиза законченных НИР и подготовка рекомендаций по коммерциализации их результатов; прогнозирование

научно-технологического развития сельского хозяйства и определение перспективных инновационных проектов.

2. Формирование современных институтов инновационного развития АПК.

Передовой зарубежный опыт показывает, что в сельском хозяйстве существуют специальные, крупномасштабные институты инновационного развития. Во-первых, это агентства по исследованиям, освоению их результатов и консультированию при министерствах сельского хозяйства; во-вторых, - «технологические долины» и территориальные инновационные кластеры при аграрных университетах и исследовательских институтах; в-третьих, - частные корпорации (семеноводческие, племенные, агрохимические и т.д.).

В России имеются предпосылки и правовые условия для развития всех указанных институций. Однако приоритетной задачей является создание при Минсельхозе России Фонда инновационного развития сельского хозяйства по аналогии с существующим Фондом развития промышленности, который бы финансировал прикладные исследования и разработки и управлял внедрением их результатов в производство.

Представители Отделения сельскохозяйственных наук РАН должны входить в органы управления Фондом.

Кроме того, при ведущих аграрных университетах и НИИ целесообразно формировать «технологические долины» для коммерциализации результатов НИОКР, проведения обучающих программ, консультационной и выставочной деятельности.

3. Увеличение бюджетной поддержки аграрной науки и стимулирование притока частных инвестиций в сельскохозяйственные исследования и разработки.

Отношение внутренних затрат на сельскохозяйственные исследования и разработки к валовой добавленной стоимости в сельском хозяйстве должно

быть сопоставимо с отношением затрат на науку в целом к ВВП страны (около 1,10 %).

В совокупном бюджете аграрной науки необходимо существенно увеличить расходы на прикладные исследования и разработки и освоение их результатов в производстве.

Для стимулирования частных инвестиций в научное – технологическое развитие сельского хозяйства целесообразно увеличить предоставление на эти цели субсидированных инвестиционных кредитов, а также финансирование Федеральной научно-технической программы развития сельского хозяйства на 2017 - 2025 годы. В рамках деятельности фондов поддержки исследований и инноваций необходимо расширить предоставление средств на сельскохозяйственные и агропромышленные проекты.

7. Повышение качества сельскохозяйственной продукции и продовольствия.

На российском рынке имеет место оборот продуктов, не отвечающих потребностям большинства населения, а также фальсифицированной пищевой продукции. По данным Россельхознадзора, в период с 01.01. по 31.12. 2017 из 22510 обследованных партий продукции животного происхождения 3757 партий (16,7 %) не соответствовали качественному составу, заявленному производителем.

Основными мерами по повышению качества сельскохозяйственной продукции и продовольствия являются следующие:

- совершенствование нормативной базы в сфере качества пищевой продукции: существующая в Российской Федерации система технического регулирования устанавливает показатели качества пищевой продукции как рекомендуемые, а не обязательные, позволяя недобросовестному бизнесу манипулировать качеством пищевой продукции;

- усиление карантинного, ветеринарного и санитарного государственного контроля (надзора) и применения мер административной

ответственности за нарушение законодательства в сфере ветеринарии, карантина растений, санитарных правил и норм;

- завершение перехода к электронной системе сертификации продукции животного происхождения;

- стимулирование производителей к выпуску пищевой продукции, отвечающей критериям качества и принципам здорового питания;

- создание условий развития индустрии функционального питания и пищевой продукции нового поколения с заданными характеристиками качества;

- развитие производства органической продукции.

8. Развитие органического сельского хозяйства.

Производство органической продукции – перспективное направление развития сельского хозяйства России. Оно имеет большое экономическое, социальное, экологическое и политическое значение. Экономические выгоды:

- рост конкурентоспособности сельскохозяйственных производителей, особенно средних и мелких, за счёт выхода на высоко маржинальные и растущие агропродовольственные рынки;

- содействие притоку инвестиций в аграрный сектор;

- повышение качества сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия;

- диверсификация сельскохозяйственной деятельности и сельской экономики в целом;

- введение в оборот неиспользуемых сельскохозяйственных земель;

- укрепление экспортного потенциала российского АПК.

Социальные выгоды: -

- повышение уровня жизни населения России за счёт улучшения питания, в особенности социальных групп, остро нуждающихся в высококачественной пище (беременные, кормящие матери, дети, больные);

- расширение занятости и повышение доходов сельского населения и, как следствие, снижение миграции в города;

- сохранение сельских населенных пунктов средней и малой людности, жизнеспособности отдаленных сельских районов;

- повышение привлекательности сельской местности как места отдыха городского населения. Экологические выгоды:

- улучшение экологической ситуации в сельской местности за счёт уменьшения использования в сельском хозяйстве средств интенсификации и ведения безотходного производства;

- повышение плодородия почв;

- увеличение биоразнообразия в агробиоценозах.

Политические выгоды:

- содействие формированию среднего класса в российской деревне;

- сохранение и развитие традиционной народной культуры (традиционные сельскохозяйственные технологии, народная кухня, местные продуктовые бренды);

- противодействие социальному опустыниванию сельских территорий и снижение геополитических рисков.

На мировом агропродовольственном рынке ключевым трендом является рост спроса на экологическую продукцию. По данным ежегодного доклада швейцарского исследовательского института органического сельского хозяйства (FiBL) «The world of Organic Agriculture», объем мирового рынка органики составлял в 2000 г. 17,9 млрд долл. США, в 2017 г. - 89,7 млрд долл. США. К 2020 г. он может превысить 200 млрд долл. По оценкам ряда российских экспертов, Россия может занять 15 % мирового рынка. По нашему мнению, эта оценка завышена: в 2017 г. по сведениям упомянутого института (Росстат не проводит учета органической продукции в силу

фактического отсутствия отечественной системы её сертификации), объём рынка органических продуктов России составил 120 млн. долларов США (0,13 % от мирового объёма). По данным «The World of Organic Agriculture», зарубежными экологическими организациями в России для ведения органического производства сертифицировано 289 890 га земель (0,5 %, 24 место в мире). Производством органических продуктов занимается 82 сертифицированных органических сельхозпроизводителя (май 2018 г.), из них в сфере растениеводства - 25 хозяйств, животноводства – 9 хозяйств, сбора дикоросов – 6 хозяйств, производства алкогольной продукции – 2 предприятия, переработки – 2 предприятия. Экспортируют продукцию в страны ЕС 6 сертифицированных производителей. В основном, это зерновые и масличные культуры. В 2017 году в рамках приоритетного проекта «экспорт продукции АПК» была принята локальная отраслевая программа «Органическое сельское хозяйство». Виды потенциальной продукции для экспорта – зерновые и бобовые культуры.

Причины, сдерживающие развитие органического сельского хозяйства, заключаются в следующем:

- несовершенство нормативно-правовой базы регулирования производства и оборота органической продукции;
- отсутствие государственной поддержки производителей «органики»;
- низкая покупательная способность населения, недоверие потребителей к производителям и продавцам органической продукции из-за длительного присутствия на рынке фальсифицированной «органики»;
- высокий уровень конкуренции на агропродовольственных рынках, в частности со стороны производителей фермерской и другой «здоровой» продукции;
- недостаточный уровень развития инфраструктуры органического сельского хозяйства: органов сертификации производителей органической продукции и контроля за их деятельностью (в настоящее время в России работают 16 органов по сертификации, имеющих право сертифицировать по

международным стандартам); системы обучения и повышения квалификации кадров, сельскохозяйственного консультирования, сети демонстрационных хозяйств, пропаганды потребления органических продуктов; сбытовой инфраструктуры.

- отсутствие государственного статистического и ведомственного учета производства органической продукции.

В целях стимулирования органического сельскохозяйственного производства и формирования рынка органической продукции необходимо принятие нормативно-правовых актов по реализации федерального закона «О производстве органической продукции»; разработка подпрограммы «Развитие органического сельского хозяйства» в составе Госпрограммы развития сельского хозяйства (субсидии в течение переходного периода, развитие сбытовой инфраструктуры, «органического образования и консультирования); формирование прозрачной системы сертификации; налаживание государственного статистического учета производства органической продукции.

9. Информационно-коммуникационные технологии в АПК.

Начиная с середины XX века, прогресс в сельском хозяйстве обеспечивался, в основном, использованием технологий «зеленой революции» (выведение более продуктивных сортов растений, расширение орошения, применения удобрений, пестицидов, современной техники). Для сельского хозяйства современной России потенциал этих технологий не исчерпан, так мы значительно отстаем от передовых в сельскохозяйственном отношении стран по уровню фондовооруженности сельского хозяйства, удельному весу мелиорируемых земель, использованию минеральных удобрений и химических средств защиты растений.

Однако всё большее значение для роста продуктивности отрасли (особенно в условиях жёстких экологических ограничений) приобретает

биологизация земледелия, использование ресурсосберегающих технологий, реализация платформенных (обеспечивающих) технологических пакетов. К их числу относятся в первую очередь информационно-коммуникационные, «цифровые» технологии.

В Указе Президента России «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» от 7 мая 2018 поставлена задача преобразования приоритетных отраслей экономики и социальной сферы, включая сельское хозяйство, посредством внедрения цифровых технологий и платформенных решений.

Сельское хозяйство по определению обладает рядом особенностей, обуславливающих активное применение в нём ИКТ:

1. Множественность факторов, определяющих результаты производственного процесса: природно-климатических, почвенных, биологических, экономических социальных. Причем большинство из них сильно изменчивы во времени и в пространстве. Это обуславливает существенные управленческие издержки на уровне конкретного хозяйства.

2. Многочисленность и территориальная рассредоточенность хозяйствующих субъектов, что существенно осложняет управленческие решения в масштабе отрасли.

3. Интенсивные и многосторонние межотраслевые связи сельского хозяйства с предприятиями I и III сфер АПК, многочисленность партнеров хозяйств – поставщиков ресурсов и покупателей продукции.

По оценке Минсельхоза России, «использование цифровых технологий в АПК позволяет повысить рентабельность сельхозпроизводства за счет точечной оптимизации затрат и более эффективного распределения средств. Внедрение цифровой экономики позволяет снизить расходы не менее чем на 23% при внедрении комплексного подхода».

Перечисленные особенности проявлялись всегда, но в последние годы мы всё более втягиваемся в процессы глобализации, испытываем влияние волатильных мировых агропродовольственных рынков. Кроме того,

трансграничный характер принимает распространение многих болезней и вредителей сельскохозяйственных культур и животных, что усиливает потребности в использовании информационных технологий.

В настоящее время сложились следующие основные направления развития информационных технологий в сельском хозяйстве и связанных с ним отраслей:

- Разработка геоинформационных систем данных (ГИС) о развитии отрасли. В частности, Минсельхозом России совместно с Росземкадастром, региональными органами управления АПК осуществляется создание Единой федеральной информационной системы о землях сельскохозяйственного назначения и землях, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий. К началу 2018 года в её информационном наполнении участвовали 45 регионов, обеспечивших данные более чем по 800 районам. Собранные данные позволяют оценить структуру севооборотов, определить площади различных сельскохозяйственных культур, а также выявить негативные тенденции в землепользовании (вывод земель из оборота, развитие эрозии почв и т.д.).

- Развитие систем точного земледелия.

- Разработка систем принятия решений, планирования, управления проектами и рисками в АПК (в том числе на базе систем искусственного интеллекта).

- Автоматизация и роботизация (в т.ч. с использованием дронов) производственных процессов на предприятиях растениеводческого и животноводческого профиля, перерабатывающей промышленности.

- Предоставление государственных услуг в электронном виде органами управления АПК.

- Анализ больших данных и моделирование в управлении отраслью на федеральном региональном уровне, в сельскохозяйственной науке, образовании и сельскохозяйственном консультировании.

- Цифровизация отдельных управленческих функций на федеральном и региональном уровне (внедрение ФГИС «Меркурий» (электронных ветеринарных сертификатов), цифровизация процесса субсидирования сельскохозяйственных производителей и агrostрахования).

- Развитие площадок Интернет-торговли сельскохозяйственной продукцией и продовольствием.

- Использование социальных сетей для решения проблем сельской экономики (например, формирование групп волонтеров, инициативных групп граждан и мобилизация финансовых средств для решения местных проблем; обмен «лучшими практиками», консультирование и др.).

Объем рынка информационных технологий в сельском хозяйстве стремительно развивается. Например, если в 2006 г., согласно Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 г., выход в сеть Интернет имели 12,9 % сельскохозяйственных организаций, то в 2016 г., как показала Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 г. (далее ВСХП 2016), - 61,2 %, т.е. за 10 лет охват Интернетом сельскохозяйственных предприятий увеличился в 5 раз. Для сравнения, объем производства продукции в сельскохозяйственных организациях за этот срок увеличился в 1,75 раза.

По оценкам Департамента развития и управления государственными информационными ресурсами АПК Минсельхоза России, за счет цифровизации сельского хозяйства объем рынка ИТ в АПК должен увеличиться в ближайшие 7 лет в 5 раз, с 400 млрд руб. в 2017 г. до 2 трлн руб. к 2024 г.

Вместе с тем, следует отметить неравномерность использования цифровых технологий по категориям хозяйств. По предварительным итогам ВСХП 2016, удельный вес малых сельхозорганизаций, для которых доступен Интернет, составляет 55,4 %, микропредприятий – 44,2%, крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей – 24%, ЛПХ – 21,8%.

Систему точного вождения и дистанционного контроля качества выполнения технологических процессов, как переносных, так и стационарных, вмонтированных в отдельные виды техники, согласно ВСХП 2016, использовали 15,6 % крупных сельскохозяйственных организаций и только 4,3 % малых, 0,8 % крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей.

Проблемы, препятствующие цифровизации сельского хозяйства, сводятся к следующему:

- Недостаточность финансовых средств для внедрения ИТ у большинства сельскохозяйственных производителей. Как уже отмечалось, в аграрной сфере сформировалась т.н. биполярная экономика, где на одном полюсе сосредоточены высоко рентабельные хозяйства, имеющие широкий доступ к эффективным технологиям, а на другом полюсе – хозяйства, работающие на грани окупаемости с использованием устаревших технологий.

- Дефицит квалифицированных кадров. По данным Минсельхоза России, сегодня в России вдвое меньше ИТ-специалистов, работающих в сельском хозяйстве, чем в странах с традиционно развитой сферой АПК. На настоящий момент российскому агросектору необходимо порядка 90 тысяч ИТ-специалистов.

- Недостаточное развитие в сельской местности т.н. цифровой инфраструктуры, особенно в «сельской глубинке».

Несмотря, что в этой области происходят радикальные изменения, цифровое неравенство между городом и селом сохраняется. Согласно выборочному федеральному статистическому наблюдению Росстата по вопросам использования населением информационных технологий и информационно-телекоммуникационных сетей, в 2016 г. доступ к сети Интернет на селе имели 63,6 % домохозяйств (в 2013 г. – 49,5 %), в то время как в городе - 78,5 % домохозяйств (в 2013 г. – 72,8 %).

- Несовершенство нормативно-правового регулирования освоения информационных технологий в АПК. Вопросы развития системы

государственного информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства регулируются одноименной статьей 17 федерального закона «О развитии сельского хозяйства», но он принят в 2016 году и эта статья нуждается в изменениях.

Меры по стимулированию использования ИКТ в АПК сводятся к следующему:

1. Совершенствование нормативно-правовой базы освоения цифровых технологий.

Правительство Российской Федерации распоряжением от 28 июля 2017 г. № 1632-р утвердило программу "Цифровая экономика Российской Федерации". К базовым направлениям программы относятся: нормативное регулирование, кадры и образование, формирование исследовательских компетенций и технических заделов, информационная инфраструктура и информационная безопасность. Однако в программе нет мер в области цифровизации сельского хозяйства, в отличие от отраслевых проектов в области цифрового здравоохранения, цифрового образования и "умного города". Предполагается разработка ещё 7 отраслевых платформ, среди которых должен быть и АПК.

В частности, необходимо придать необходимый нормативно-правовой статус данным, содержащимся в Единой федеральной информационной системы о землях сельскохозяйственного назначения, в частности узаконить использование данных дистанционного зондирования земли для экспертизы страхования посевов; представить Минсельхозу России и региональным органам управления АПК полномочия по ведению реестра сельскохозяйственных товаропроизводителей в целях предоставления средств бюджетной поддержки и других преференций и т.д.

2. Развитие информационной инфраструктуры в сельской местности и обеспечение информационной безопасности.

Как уже отмечалось, в России имеется определённый «цифровой» разрыв в информационной инфраструктуре сельской и городской местности,

который необходимо преодолеть. Перспективным направлением для решения этой задачи является развитие беспроводных технологий, таких как 2G, 3G, LTE, Wi-Fi и WiMax. Это позволит обеспечить предоставление таких базовых услуг, как передача голоса, коротких сообщений; видеоконференцсвязь, Интернет и др.

В случае, когда для внедрения широкополосной связи основным ограничением становится энергоснабжение, необходимо предусмотреть его комбинирование с другими источниками энергии, в частности солнечными и ветровыми установками.

Для ИКТ-компаний, работающих в отдаленных сельских районах, необходимо выделение соответствующих целевых субсидий.

Применяемые технологии должны обеспечивать своевременное выявление и закрытие возможных каналов неправомерного доступа и распространения информации, совершенствование систем физической и технической защиты электронных сетей, организацию обучения в данной сфере.

3. Подготовка и повышение квалификации кадров.

Одна из важнейших задач по стимулированию использования ИКТ в АПК является подготовка и повышение квалификации кадров. Представляется необходимым разработку и внедрение новых образовательных дисциплин и курсов по цифровой сельской экономике, разработку соответствующих учебников и пособий, видео- и аудиоматериалов, организация тематических семинаров и вебинаров, запись тематических подкастов и т.п.

В первую очередь необходима подготовка специалистов в сфере Интернета вещей, управления БПЛА (дронами), точного земледелия, роботизации производства и др.

Центрами обучения и повышения квалификации в области цифрового сельского хозяйства должны стать сельскохозяйственные вузы Минсельхоза России.

4. Формирование исследовательских компетенций и технологических заделов.

Минсельхозу России в сотрудничестве с Миннауки России и РАН целесообразно создать отраслевую платформу, которая обеспечит обсуждение задач по развитию цифровизации АПК, проведение и координацию соответствующих исследовательских и образовательных программ, осуществление пилотных и бизнес-проектов. Перспективными направлениями совместной работы являются: разработка БПЛА (дронов) и комплекса ПО к ним «Стая», разработка технологий когнитивных сетей беспроводного широкополосного доступа для сельской местности, создание облачной платформы для промышленного Интернета (Интернета вещей), создание системы учёта и контроля за ходом сельскохозяйственных работ, внедрение разработанного программно-математического обеспечения (ПМО) в тренажёрах, использование цифровых технологий в селекции сельскохозяйственных культур и в племенной работе в животноводстве, внесении минеральных удобрений и др. Отдельным направлением НИР должно быть исследование по использованию информационных технологий для анализа, прогнозирования и управления АПК на федеральном уровне, включая разработку экономико-математических моделей размещения сельского хозяйства с учетом биоклиматического потенциала территорий, прогнозирования агропродовольственных рынков, оценки комплексного воздействия мер аграрной политики на развитие отрасли.

10. Комплексное развитие сельских территорий Российской Федерации.

Уровень жизни на селе продолжает уступать городскому. Совокупный среднемесячный доход на члена домохозяйства на селе – 19120 руб. (2016 г.) или 63,7 % от города. Доля домашних хозяйств, имеющих среднедушевые

денежные доходы ниже величины прожиточного минимума, в сельской местности - 18,5 % (2016 г.), в то время как в городе – 5,4 %.

Большинство малоимущих российских семей (52,2 %) с доходами ниже прожиточного минимума проживают в сельской местности. В 2017 г. среднемесячная номинальная начисленная зарплата в сельском хозяйстве составила 23529 руб. - 60,1 % от средней по экономике.

Уровень безработицы на селе в 2017 г. составил 8,0 %, в городе – 4,3 %. Сохраняется преимущественно аграрная занятость сельского населения, хотя её удельный вес постепенно сокращается. В 2017 г. в сельском и лесном хозяйстве, охоте, рыболовстве и рыбоводстве было занято 19,9 % трудоспособных сельских жителей, в 2011 г. – 25,6 %.

В сельской местности продолжается процесс свертывания сети объектов социальной инфраструктуры, особенно в «сельской глубинке».

Обобщающим показателем уровня и качества жизни является ожидаемая продолжительность жизни при рождении: в городе в 2017 г. она составила 73,16 года, на селе – 71,38 года, т.е. на 1,78 года меньше. С 2015 г. уровень рождаемости в сельской местности стал уступать городскому (в 2017 г. он составил 11,2 промилле против 11,6 промилле в городе).

Всё это ведёт к миграции молодого сельского населения в города. Как показала Всероссийская сельскохозяйственная перепись 2016 года (табл.9.1.), в структуре занятых в сельском хозяйстве уменьшается доля работников молодых возрастов и растёт доля пенсионеров. По сравнению с переписью 2006 года, удельный вес постоянных работников сельскохозяйственных организаций в возрасте 15-29 лет снизился на 3 процентных пункта, а в пенсионном возрасте возрос на 6,7 процентных пунктов.

Таблица 9.1. Возрастная структура постоянных работников сельскохозяйственных организаций (по данным Всероссийских сельскохозяйственных переписей 2006 г. и 2016г.)

Возраст	% в общей численности работников	
	2006 г.	2016 г.

15-29 лет	17,5	14,5
Старше трудоспособного возраста	4,3	10,0

По прогнозу Росстата, численность сельских жителей к 2030 году уменьшится на 2,8 млн чел. или на 7,3 %. Сельское население постепенно концентрируется в пригородных территориях, что приводит к социальному опустыниванию сельских районов, создавая геополитические риски. За пятилетний период (2014-2018 гг.) число сельских поселений сократилось с 18,5 тыс. до 17,7 тыс. (на 4,2%).

Происходит рост числа районов с низкой плотностью сельского населения (до 5 чел./1 кв. км), число районов с большей плотностью сельского населения убывает (табл. 9.2).

Таблица 9.2 . Группировка муниципальных районов по плотности сельского населения по данным Всероссийских переписей населения 2002 и 2010 гг.

Плотность сельского населения, человек на квадратный км	Число районов		2010 к 2002	
	2002	2010	Число районов	%
Менее 1	205	222	17	108,3
1 – 5	467	531	64	113,7
5 - 10	506	486	- 20	96,0
10 – 50	636	579	- 57	91,0
Более 50	48	44	- 4	91,7
Всего	1862	1862	х	х

Вместе с тем, в последние годы отмечается постепенно усиливающееся стремление части городского населения иметь второй жилой дом в пригороде, а также проводить летний отпуск в деревне. Растет популярность аграрного и сельского туризма. Значительная часть городских семей являются членами садоводческих, огороднических и дачных объединений граждан. Согласно Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 г., в стране насчитывалось 75945 некоммерческих объединений, подавляющее

большинство которых (88,6 %) составляют садоводческие товарищества и кооперативы. Число земельных участков в объединениях составило 12,8 млн единиц. С одной стороны, некоммерческие объединения диверсифицируют сельскую экономику, создают рабочие места для части постоянного сельского населения и рынок сбыта для владельцев личных подсобных хозяйств. С другой стороны, возрастает нагрузка на сельскую инфраструктурную сеть, что ущемляет интересы сельских жителей.

Причины недостаточного уровня социально-экономического развития села кроются как в исторически накопившихся проблемах (село всегда было донором развития страны), так и в недостатках современных механизмов развития сельских территорий, а именно:

- отсутствие комплексного подхода к управлению сельским развитием как на федеральном, так и региональном уровнях. В государственных программах по развитию социально-инфраструктурных отраслей «сельская строчка», как правило, отсутствует. Удельные затраты предоставления услуг в области образования, здравоохранения, культуры и др. на селе выше, чем в городах из-за более низкой плотности населения, поэтому социальные ведомства экономят на сельских расходах. Ряд государственных программ содержат мероприятия по развитию сельских территорий, но они должным образом между собой не скоординированы. Минсельхоз России не имеет полномочий по координации деятельности других министерств и ведомств на сельских территориях. В Правительственную комиссию по вопросам АПК и устойчивого развития сельских территорий (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 года №2373-р) не входят представители Минкультуры России, Минспорта России, Минстроя России, Минкомсвязи и Министерства энергетики России. Вместе с тем, деятельность этих министерств имеет большое значение для сельских территорий. В социальных ведомствах экономят на сельских расходах;

- несовершенство нормативно-правовой базы сельского развития. Федеральный закон, который бы устанавливал правовые основы разработки

и реализации комплексной политики сельского развития, отсутствует. В Федеральном законе «О развитии сельского хозяйства» устойчивое развитие сельских территорий трактуется как часть государственной аграрной политики (см. статью 5 упомянутого закона). Право установления границ сельских и городских районов (округов) и отнесения населенных пунктов к городским или сельским принадлежит субъектам Российской Федерации, что обуславливает заметные региональные различия в административном делении территории и повышение социально-территориальной дифференциации в уровне жизни населения, а в ряде случаев приводит к утрате сельскими жителями социальных прав и гарантий, устанавливаемых на федеральном уровне. В оценке деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. N 1199, отсутствуют показатели, характеризующие социально-экономическое развитие сельских территорий;

- ограниченный доступ сельского населения к рынкам продукции, материально-технических, финансовых и информационных ресурсов, что обусловлено, прежде всего, низким уровнем развития в сельской местности рыночной и инженерной инфраструктуры, а также вертикальной сельскохозяйственной кооперации;

- нестабильность и недостаточный уровень финансирования мероприятий по устойчивому развитию сельских территорий в рамках Государственной программы развития сельского хозяйства. В 2016 г. на ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий» было израсходовано 5,5% бюджета Госпрограммы, в 2012 году этот показатель был максимальным, но всего лишь 8%. В Европейском союзе на аналогичные цели выделяется не менее 20% аграрного бюджета;

- слабая заинтересованность в развитии социальной и инженерной инфраструктуры села сельскохозяйственных организаций и других субъектов хозяйственной деятельности на селе;

- хронический дефицит сельских муниципальных бюджетов. По данным Объединенного конгресса муниципальных образований России (ОКМО), только 20,2 процента сельских поселений являются бездотационными и низко дотационными, - они и могут развиваться. Остальные жестко ограничены минимальным набором полномочий и возможностей. В целом на долю сельских поселений приходится лишь 8 % собственных доходов всех местных бюджетов, хотя они составляют 80 % от общего количества муниципалитетов страны;

- слабое развитие на селе несельскохозяйственных видов деятельности, что обуславливает узость сферы приложения труда в сельской местности.

Рекомендации по совершенствованию сельской политики заключаются в следующем.

1. В целях совершенствования нормативно-правовой базы устойчивого развития сельских территорий необходимо:

1.1. Принять Федеральный закон «О развитии сельских территорий», в котором определить правовые основы политики сельского развития и механизмы ее реализации, включая:

- определение понятия «сельские территории», "сельский административный район (округ)" и «городской административный район (округ)" (основным критерием при этом должна выступать плотность населения) и другие;

- полномочия федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления в области развития сельских территорий;

- направления государственной политики сельского развития и меры по ее реализации;

- формирование государственной программы развития сельских территорий на среднесрочный период, ее финансовое обеспечение и механизмы реализации предусматриваемых мероприятий;

-осуществление мониторинга за сельским развитием и подготовку национального доклада о реализации упомянутой государственной программы;

- участие субъектов экономической деятельности, граждан, общественных организаций и объединений в сельском развитии и др.

1.2. Отменить действующее в настоящее время положение об осуществлении мероприятий по устойчивому развитию сельских территорий в рамках Госпрограмм развития сельского хозяйства только в тех населенных пунктах, где реализуются инвестиционные проекты в области АПК. Данное требование значительно сужает границы распространения программы, превращает ее в инструмент сопровождения инвестиционных проектов, а не решения накопившихся социальных проблем села.

1.3. Внести в перечень показателей оценки деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. N 1199, показатели, характеризующие социально-экономическое развитие сельских территорий. Сейчас в перечне 12 показателей. Целесообразно, на наш взгляд, не расширяя его ввести разбивку показателей на город и село.

1.4. При корректировке государственных программ Российской Федерации в сферах образования, здравоохранения, культуры и туризма и др. включать в них мероприятия по развитию сельских территорий.

1.5. Разработать систему нормативов обеспеченности сельского населения социальными услугами и доступа к объектам социальной и инженерной инфраструктуры.

2. Финансовое обеспечение устойчивого развития сельских территорий.

2.1. Распределять средства, направляемые на развитие сельских территорий в рамках Госпрограммы развития сельского хозяйства с учетом уровня социально-экономического развития сельских регионов. Сейчас главный критерий – уровень софинансирования со стороны субъектов Российской Федерации. Как следствие, ресурсы направляются в регионы с

лучшей финансовой обеспеченностью, а не туда, где социальные проблемы острее.

2.2. Целесообразно стимулировать приток частных инвестиций в социальную и инженерную инфраструктуру села за счет механизмов государственного частного партнерства.

2.3. Учитывая узость сферы приложения на селе, низкий уровень доходов населения, целесообразно предусмотреть меры по диверсификации сельской экономики, повышению занятости и доходов сельского населения».

3. Совершенствование организационно-управленческого механизма сельского развития.

3.1. Наделить Минсельхоз России полномочиями по координации деятельности министерств и ведомств по развитию сельских территорий;

3.2. Для обеспечения комплексного решения вопросов сельского развития и эффективной координации деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти в этой области целесообразно сформировать при Правительстве Российской Федерации Комиссию и в субъектах Российской Федерации координационные органы по вопросам устойчивого развития сельских территорий; а при Минсельхозе России - федеральное агентство по сельскому развитию.

3.3. Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации необходимо усилить контроль за своевременным получением государственной экспертизы по объектам капитального строительства ФЦП УРСТ, оформлением муниципальными образованиями правоустанавливающих документов на земельные участки под строительство, подготовкой конкурсной документации по определению исполнителей работ на объектах. В настоящее время перечисленные процедуры затягиваются, что приводит к несвоевременному вводу объектов в строй и неполному освоению выделяемых средств.

4. Информационно-консультационное обеспечение.

4.1. Для обеспечения научно-методического и консультационного сопровождения программ и проектов в области устойчивого развития сельских территорий, организации подготовки и повышения квалификации кадров целесообразно организовать федеральный научно-методический и консультационный центр по устойчивому развитию сельских территорий; возобновить поддержку из средств федерального бюджета информационно-консультационных организаций, представляющих консультационные услуги в области сельского развития (средства представлять на конкурсной основе).

4.2. Активизировать обмен «лучшими практиками» в реализации региональных и муниципальных программ и проектов устойчивого развития сельских территорий России, в т.ч. с использованием портала «Развитие села» (Банк проектов развития сельских территорий).

4.3. Внести изменения в условия и порядок проведения всероссийского конкурса информационно-просветительских проектов по сельской тематике, организуемого в рамках Госпрограммы развития сельского хозяйства. В настоящее время в конкурсе принимают участие представители средств массовой информации, что существенно сужает круг лиц, активно способствующих созданию положительного образа российского села и привлекательности работы в сельской местности. Необходимо включить в состав участников конкурса непосредственных участников проектов по сельскому развитию.

5. Основное содержание Государственной программы Российской Федерации по развитию сельских территорий.

В первую (координационную) часть данной программы целесообразно включить меры, осуществляемые Минздравом России, Минкультуры России, Минпросвещения России и другими несельскохозяйственными министерствами и ведомствами в области развития сельских территорий. При этом финансирование этих мер должно осуществляться в рамках соответствующих отраслевых программ при координации со стороны

Министерства сельского хозяйства Российской Федерации. Минсельхоза России.

Вторую часть программы составят меры, финансируемые из бюджета Минсельхоза России. При этом необходимо сохранить все меры поддержки сельского развития, содержащиеся в ныне действующей Государственной программе развития сельского хозяйства, включая поддержку малого и среднего бизнеса и сельской кооперации. Кроме этого, целесообразно предусмотреть:

- меры по диверсификации сельской экономики, как за счет диверсификации сельского хозяйства, так и развития в сельской местности несельскохозяйственных отраслей, включая предоставление малым сельскохозяйственным организациям, крестьянским фермерским хозяйствам и индивидуальным предпринимателям, занимающимся сельскохозяйственной деятельностью, субсидируемых кредитов на организацию несельскохозяйственного бизнеса (переработка сельскохозяйственной продукции, аграрный и сельский туризм, органическое производство, сбор и переработка дикоросов, альтернативная энергетика и др.);

- предоставление ипотечных кредитов для молодых специалистов, работающих на селе, по льготной ставке;

- выделение на конкурсной основе грантов для информационно-консультационных организаций, оказывающих консультационные услуги в области сельского развития;

- субсидии на подключение к широко полостному Интернету для субъектов малого предпринимательства, ведущих хозяйственную деятельность в сельской местности, а также общественных организаций и инициативных групп граждан, осуществляющих проекты сельского развития;

- расширение программы грантов по поддержке местных инициатив граждан. В настоящее время инициативы поддерживаются только по трем направлениям: (1) создание и обустройство зон отдыха, спортивных и

детских площадок; (2) сохранение и восстановление природных ландшафтов, историко-культурных памятников; (3) поддержка национальных и культурных традиций, народных промыслов и ремесел. Целесообразно не ограничивать тематику грантовой поддержки, а гранты предоставлять не только органам местного и общественного самоуправления, но и общественным и волонтерским организациям, отдельным гражданам или группам лиц, реализующих проекты сельского развития.