



НАТАЛЬЯ ШАГАЙДА, ВАСИЛИЙ УЗУН

# ПРОДОВОЛЬСТВИЕ ДЛЯ РОССИИ И МИРА

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА  
НА ОСНОВЕ РАЗРАБОТОК ЭКСПЕРТНОЙ ГРУППЫ  
«ЦЕНТРА СТРАТЕГИЧЕСКИХ РАЗРАБОТОК» В 2016–2018 ГГ.

ПУБЛИКУЕТСЯ ПРИ ПОДДЕРЖКЕ ЦЕНТРА  
ПЕРСПЕКТИВНЫХ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ (ЦПУР)

МОСКВА  
2021

## АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

Наталья Ивановна **ШАГАЙДА**, доктор экономических наук, директор Центра агропродовольственной политики ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ

Василий Якимович **УЗУН**, доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник Центра агропродовольственной политики ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ

## БЛАГОДАРНОСТИ

Авторы благодарят за идеи, предложения и обсуждения для формирования этой записки: Д. Рылько, кандидата экономических наук, генерального директора Института конъюнктуры аграрного рынка, Н.Г. Куракову, доктора биологических наук, директора Центра научно-технологической экспертизы РАНХиГС при Президенте РФ, А. Белова, генерального директора Национального союза производителей «Союзмолоко», Л. Сургучеву, президента Ассоциации «Ветбезопасность»

# ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ .....	4
СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО: ИТОГИ .....	6
АГРАРНАЯ ОТРАСЛЬ ПЕРЕД СТАРЫМИ И НОВЫМИ ВЫЗОВАМИ .....	7
ИСЧЕРПАНИЕ ТРАДИЦИОННЫХ МОДЕЛЕЙ РОСТА .....	7
НИЗКИЙ УРОВЕНЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ АГРАРНОГО ПОТЕНЦИАЛА СТРАНЫ .....	7
СЛАБОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ МЕЖДУНАРОДНОГО РАЗДЕЛЕНИЯ ТРУДА .....	8
НАРУШЕНИЕ РАВНЫХ УСЛОВИЙ КОНКУРЕНЦИИ СЕЛЬХОЗПРОИЗВОДИТЕЛЕЙ НА ВНУТРЕННЕМ И ВНЕШНЕМ РЫНКАХ .....	9
АНОМАЛЬНО ПОЛЯРИЗОВАННАЯ АГРАРНАЯ СТРУКТУРА .....	10
НЕКОНКУРЕНТНОСТЬ ЧАСТИ СЕЛЬХОЗПРОДУКЦИИ .....	10
ОТСТАЛОСТЬ РОССИЙСКОЙ АГРАРНОЙ НАУКИ И ОБРАЗОВАНИЯ .....	10
ДЕГРАДАЦИЯ СЕЛЬСКОЙ ЭКОНОМИКИ, МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ, АРХАИЧНЫЕ УСЛОВИЯ ЖИЗНИ В СЕЛЬСКОЙ МЕСТНОСТИ .....	11
СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ЗАДАЧИ И ЦЕЛЕВЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ АГРАРНОЙ ПОЛИТИКИ .....	11
ОСНОВНЫЕ МЕРЫ ПО РЕАЛИЗАЦИИ АГРАРНОЙ ПОЛИТИКИ .....	13
1. ОБЕСПЕЧЕНИЕ РОССИЙСКОГО РЫНКА ДОСТУПНЫМ И КАЧЕСТВЕННЫМ ПРОДОВОЛЬСТВИЕМ СОБСТВЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА .....	13
1.1. ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЕ ПО ОТДЕЛЬНЫМ ПРОДУКТАМ .....	13
1.2. ПОВЫШЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДОСТУПНОСТИ ПРОДОВОЛЬСТВИЯ .....	14
1.3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КОНТРОЛЯ КАЧЕСТВА И БЕЗОПАСНОСТИ ПРОДОВОЛЬСТВИЯ .....	15
2. ОБЕСПЕЧЕНИЕ СТАБИЛЬНОГО РАЗВИТИЯ АГРАРНОГО СЕКТОРА .....	16
2.1. ВЫРАВНИВАНИЕ УСЛОВИЙ КОНКУРЕНЦИИ В ЕАЭС .....	16
2.2. ВЫРАВНИВАНИЕ УСЛОВИЙ КОНКУРЕНЦИИ С СЕЛЬХОЗПРОИЗВОДИТЕЛЯМИ В СТРАНАХ — ОСНОВНЫХ КОНКУРЕНТАХ .....	16

<b>2.4. СОКРАЩЕНИЕ ТРАНЗАКЦИОННЫХ ИЗДЕЖЕК, ФОРМИРУЮЩИХСЯ ЗА ПРЕДЕЛАМИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА .....</b>	<b>18</b>
<b>2.5. ВСТРАИВАНИЕ МАЛОГО БИЗНЕСА В ПРОДОВОЛЬСТВЕННЫЕ ЦЕПОЧКИ .....</b>	<b>19</b>
<b>2.6. ОРГАНИЗАЦИЯ ПРИКЛАДНЫХ НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ .....</b>	<b>19</b>
<b>2.7. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ПОТРЕБИТЕЛЬСКИХ КООПЕРАТИВОВ .....</b>	<b>21</b>
<b>3. УЛУЧШЕНИЕ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ НА СЕЛЕ.....</b>	<b>22</b>
<b>3.1. РАСШИРЕНИЕ ПРАВ СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ ПО УПРАВЛЕНИЮ ТЕРРИТОРИЕЙ .....</b>	<b>22</b>
<b>3.2. МОДЕРНИЗАЦИЯ СЕЛЬСКОГО ЖИЛИЩНОГО ФОНДА И ИНФРАСТРУКТУРЫ.....</b>	<b>23</b>
<b>3.3. СТИМУЛИРОВАНИЕ ЧАСТНОЙ ИНИЦИАТИВЫ НА СЕЛЕ .....</b>	<b>24</b>
<b>3.4. ИЗМЕНЕНИЕ ПОДХОДОВ К ОКАЗАНИЮ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ ДЛЯ СЕЛЬСКОГО НАСЕЛЕНИЯ .....</b>	<b>24</b>

# ПРЕДИСЛОВИЕ

В 2016—2018 гг. сотни экспертов работали над проектом Стратегии развития России на период 2018—2024 гг.<sup>1</sup>. За это время были опубликованы десятки докладов<sup>2</sup>, но итоговые материалы по ряду направлений не были обнародованы. Частично они доступны органам власти и экспертам, и многие из неопубликованных материалов сохранили свою актуальность. В числе таких работ оказался доклад «Продовольствие для России и мира» (2018 г.), который разрабатывался как стратегия развития АПК на период до 2024 г. В настоящее время Правительство России проводит работу по созданию новой стратегии в области АПК. В связи с этим целесообразна публикация ранее разработанных материалов по развитию сельского хозяйства.

Прошедшие три года с момента окончания работы над Стратегией развития страны 2018—2024 гг. (далее — Стратегия 2018 г.) позволяют оценить, какие из предложенных в ней направлений получили развитие в аграрной политике, а какие — нет. Наиболее существенный прогресс достигнут в части реализации предложений по включению российской агропродовольственной системы в международное разделение труда. Подготовлены стратегические документы по продвижению на внешние рынки основных видов сельхоз- и продовольственных товаров. Преимущественный рост производства наиболее конкурентных видов продукции позволил повысить роль России в обеспечении населения мира продовольствием. В России нормализовалась структура импорта, в нем существенно снизились доли тех товаров, которые могут производиться в России.

В части снижения барьеров доступа к питанию были приняты решения о финансировании программ обеспечения едой в школах. Это также частично согласуется с предложениями, которые были сформулированы в настоящем докладе.

Гораздо в меньшей степени учтены предложения по выравниванию условий развития крупного и малого бизнеса, встраивания малого бизнеса в продовольственные цепочки на основе кооперации и контрактации. В Стратегии 2018 г. содействие в развитии малого бизнеса и включение его в вертикальные цепочки рассматривались не только как мера, направленная на развитие сельских территорий и повышение доходов сельских жителей, но и как точка роста крупных российских продовольственных компаний. Эти компании могли выступить интеграторами, движущей силой в передаче технологий и модернизации субъектов малого и среднего предпринимательства в сельском хозяйстве, которые поставляли бы взамен продукцию. Государство рассматривает именно крупные компании в качестве основы обеспечения продовольственной безопасности страны без учета того, что форма их современной организации — опора только на собственное сельскохозяйственное производство — ограничивает масштабы их развития. Это не позволяет прогнозировать, что крупнейшие российские продовольственные компании, на становлении которых государство десятилетиями тратило государственные субсидии в ущерб другим сельхозпроизводителям, смогут стать продовольственными гигантами по мировым меркам. Тем не менее предложения Стратегии 2018 г. по ограничению суммы субсидий одному получателю уже реализованы, хоть

---

1 Стратегия развития страны 2018—2024. URL: <https://strategy.csr.ru/>

2 Исследования Центра стратегических исследований. URL: [https://www.csr.ru/ru/publications/?PAGEN\\_1=2](https://www.csr.ru/ru/publications/?PAGEN_1=2)

и в урезанном виде.

Проект Стратегии 2018 г. предусматривал специальные мероприятия по социальному развитию сельских территорий. В 2019 г. Правительство России утвердило Государственную программу комплексного развития сельских территорий<sup>3</sup>, которая также направлена на улучшение качества жизни сельских жителей. Однако кроме названия направлений мероприятий проект Стратегии 2018 г. и названная Госпрограмма имеют мало общего.

В проекте Стратегии 2018 г. предлагалось поддержать предпринимателей, которые несут издержки при сертификации органической продукции на внешних рынках. Этой рекомендации в некоторой мере соответствует Постановление Правительства РФ от 25.12.2019 № 1816 «О государственной поддержке организаций в целях компенсации части затрат, связанных с сертификацией продукции агропромышленного комплекса на внешних рынках», однако вопросы сертификации именно органической продукции в нем не рассматриваются.

---

3 Постановление Правительства РФ от 31.05.2019 № 696 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

# СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО: ИТОГИ

Сельское хозяйство страны с начала 2000-х гг. демонстрирует рост после провала, связанного с трансформацией бывшей советской централизованной плановой экономической модели в рыночную. Отрасль претерпела кардинальные структурные изменения:

- прошла массовая приватизация, созданы десятки тысяч частных сельскохозяйственных организаций и сотни тысяч крестьянских фермерских хозяйств, большая часть из которых смогла приспособиться к рынку;
- существенно изменилась структура производства продукции по отраслям, территориям, типам сельхозпроизводителей;
- государственная поддержка сельского хозяйства и заинтересованность бизнеса способствовали модернизации отрасли, резко выросла ее эффективность.

К 2018 г. Россия по объемам производства основных видов растениеводческой продукции превысила среднегодовые дореформенные уровни (1986—1990 гг.): по сахарной свекле и овощам — примерно в 1,5 раза, по пшенице, подсолнечнику, кукурузе — в 2—4 раза, по сое — почти в 5 раз. Наибольший рост урожайности наблюдается по сахарной свекле, кукурузе, фруктам и зерновым (в 1,7—1,9 раза), сое, картофелю и овощам (в 1,4—1,5 раза).

В животноводстве ситуация существенно различается по отраслям. Производство мяса птицы увеличилось по сравнению с дореформенным периодом в 2,8 раза. По свинине объемы производства превысили советский уровень на 6%. Российские современные свинокомплексы и птицефабрики используют технологии развитых стран мира. Продуктивность молочных коров в сельхозорганизациях выросла с 2,2 т в 1992 г. до 5,8 т в 2017 г. В то же время в скотоводстве продолжается кризис: сокращение поголовья не остановлено, а объемы производства мяса крупного рогатого скота и молока к советскому уровню составляли в 2017 г. 40% и 57% соответственно. В овцеводстве падение поголовья остановлено, начался медленный рост, но производство баранины все еще не достигает и 60% от дореформенного уровня.

В 2005—2017 гг. российское сельское хозяйство развивалось быстрее, чем экономика в целом. Благодаря конкурентоспособности отдельных видов сельскохозяйственной продукции Россия вышла на мировые рынки. В общемировом экспорте уже сейчас она занимает значительное место по объемам экспорта: по пшенице — первое, по ячменю, гречихе, маслу подсолнечному, жмыхам и шротам, семенам льна — второе, по гороху, нуту, жому — третье. Доля России в мировом экспорте продукции сельского хозяйства и продовольствия с 2011 по 2016 г. выросла с 0,8% до 1,2%, а в мировом импорте снизилась с 2,7% до 1,7%.

Успехи в развитии отрасли и достаточно высокие среднегодовые темпы роста в 2000-е гг. породили оптимистические ожидания относительно перспектив развития сельского хозяйства. Однако факторы, предопределившие в целом позитивные результаты, уже не обладают значительным стратегическим потенциалом, перед отраслью стоит ряд серьезных вызовов, требующих ответа.

# АГРАРНАЯ ОТРАСЛЬ ПЕРЕД СТАРЫМИ И НОВЫМИ ВЫЗОВАМИ

## ИСЧЕРПАНИЕ ТРАДИЦИОННЫХ МОДЕЛЕЙ РОСТА

Государственная политика в сельском хозяйстве была ориентирована на рост производства для удовлетворения потребности населения страны в продовольствии. Дополнительным фактором роста отечественного сельхозпроизводства стала политика импортозамещения, получившая новый импульс после введения в 2014 г. эмбарго на ввоз продовольствия из ряда государств. Однако стимулирование производства с ориентацией на удовлетворение внутренних потребностей в основном исчерпало свой ресурс.

По большинству видов продовольствия фактический уровень потребления на душу населения уже достиг или даже превысил рекомендуемые медицинские нормы (хлеб и хлебобулочные изделия, картофель, мясо и мясные продукты, яйцо, сахар, растительное масло). Близок к рекомендуемому уровню потребление овощей. Импортозамещение фактически уже состоялось по мясу птицы, свинине, сахару. Доля импортной продукции в обороте розничной торговли продовольствием снизилась с 36% в 2013 г. до 22% в 2017 г., а обобщенный показатель импортозависимости России<sup>4</sup> с 11—14% в 2006—2013 гг. упал до 5% в 2016—2017 гг. Значительные возможности импортозамещения имеются только по молочным продуктам и говядине, в меньшей степени — по фруктам, так как 45% всего импорта — цитрусовые и бананы, промышленное производство которых в России невозможно.

## НИЗКИЙ УРОВЕНЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ АГРАРНОГО ПОТЕНЦИАЛА СТРАНЫ

Сельское хозяйство во многих регионах России стало очаговым, значительные площади сельскохозяйственных земель не используются, численность занятых в сельскохозяйственных организациях сократилась с 8,3 млн (1990 г.) до 1,3 млн (2016 г.) человек. Высвободившиеся из сельхозорганизаций не нашли других мест занятости в селе. Только незначительная часть потерявших работу перешла в фермерские хозяйства. В селе развивается отходничество, сохраняется высокий уровень безработицы (по данным за 2015—2016 гг. безработица в сельской местности в 1,8 раз выше, чем в городской). Большая часть населения считается самозанятой

4 Рассчитывается как отношение сальдо импорта-экспорта к расходам населения на продовольствие внутри страны.



на приусадебных участках<sup>5</sup>, где сохраняются архаичные технологии производства. Это свидетельствует о том, что население не используется как главная движущая сила устойчивого сельского развития. Проблема избыточности сельских трудовых ресурсов особенно остра в республиках Северного Кавказа. В то же время в отдельных субъектах РФ, особенно северных и восточных, а также в нечерноземье, наблюдается демографическое опустынивание сельской местности, обширные площади сельскохозяйственных угодий — десятки миллионов гектаров — не используются. При относительно большой доле сельского населения существует острый дефицит квалифицированных рабочих для сельского хозяйства<sup>6</sup>.

В Российской Федерации остается низкой эффективность эксплуатации земли: урожайность зерновых составляет только 61% (2015 г.) от среднемирового уровня, обширные пастбища и сенокосы используются крайне слабо — на 100 га сенокосов и пастбищ приходится всего 0,2 условной головы скота. Неполная реализация потенциала крупного рогатого скота проявляется в отставании по удою на корову: до сих пор удои по всем категориям хозяйств в 1,5 раза ниже уровня ЕС, более чем в 2 раза — уровня США и Канады.

## СЛАБОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ МЕЖДУНАРОДНОГО РАЗДЕЛЕНИЯ ТРУДА

Агропродовольственный сектор России — один из самых закрытых в мире. Ограничение импорта способствует ослаблению конкуренции, росту внутренних цен, ухудшению экономического доступа населения к продовольствию, что снижает продовольственную безопасность страны в общемировом понимании. Недостаточный экспорт ограничивает развитие отраслей, продукция которых уже насытила внутренний рынок, препятствует росту доходов сельхозпроизводителей. Проявление изоляционизма находит выражение в таких показателях, как критерии продовольственной безопасности: за них фактически приняты показатели самообеспеченности. При их расчете не учитывается экспорт продовольствия, что приводит к завышению реального уровня продовольственной зависимости.

Государственная политика ориентирована на рост производства всех продуктов, уровень удовлетворения потребностей населения в которых меньше рекомендуемых Минздравом России норм, защиту внутреннего рынка даже по продуктам, закупаемым у отечественных производителей по более высоким ценам, чем у импортеров. Тем самым государство искажает сигналы производителям, не стимулируя поиск конкурентоспособных продуктов и технологий для снижения цен и повышения качества продукции.

5 В 2015—2016 гг. в сельском домашнем хозяйстве как основном месте работы занимались производством сельхозпродукции для продажи более 1,3 млн человек, еще 0,3—0,4 млн — безработные, занятые этой деятельностью для нужд семьи (Обследование рабочей силы: ежеквартальный статистический бюллетень. М.: Росстат, 2016. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/doc\\_2016/bul\\_dr/trud/ors-2016-all.rar](http://www.gks.ru/free_doc/doc_2016/bul_dr/trud/ors-2016-all.rar)).

6 Система подготовки квалифицированных рабочих кадров для сельского хозяйства через ПТУ в настоящее время разрушена.

## НАРУШЕНИЕ РАВНЫХ УСЛОВИЙ КОНКУРЕНЦИИ СЕЛЬХОЗПРОИЗВОДИТЕЛЕЙ НА ВНУТРЕННЕМ И ВНЕШНЕМ РЫНКАХ

Политика государственного регулирования аграрного сектора в России неустойчива: объемы финансирования, набор программ, мероприятий и механизмы их осуществления меняются ежегодно и даже по несколько раз в год, чего нет в странах с развитым сельским хозяйством. У сельхозпроизводителей неравный доступ к государственным субсидиям. Так, в 2016 г. доля хозяйств без субсидий или с субсидиями до 1 млн руб. составила 54% среди сельскохозяйственных организаций, тогда как 1,2% хозяйств получили 45% всех субсидий, в том числе восемь из них (менее 0,04% от общего числа) получили 9,8%. Крупными получателями безвозмездных государственных субсидий являются преимущественно дочерние организации компаний, имеющих учредителей, зарегистрированных в офшорах.

Поддержка отдельных крупных компаний способствует росту производства и его эффективности в них. Но у нее есть и обратная сторона: создавая беспрецедентные конкурентные преимущества крупнейшим компаниям, государство способствует ухудшению условий функционирования остальных сельхозпроизводителей. Сельское хозяйство превращается в очаговое, появление точек бурного роста сопровождается расширением зон запустения, где люди остаются без работы, а земля забрасывается. Аналога такого исключительно высокого уровня субсидирования из государственного бюджета узкого круга частных сельхозпроизводителей нельзя найти ни в одной из развитых стран мира, где: 1) крупные производители не имеют доступа к прямым субсидиям; 2) ограничен общий объем прямых субсидий из бюджета на одного получателя как в целом, так и по отдельным мероприятиям; 3) фермы в собственности иностранных лиц исключены из числа получателей субсидий, кроме случаев помощи при стихийных бедствиях.

Совокупная поддержка сельхозпроизводителей в России формируется в большей мере за счет трансфертов от потребителей. Так, по совокупности основных продуктов питания в среднем за 2014—2016 гг. потребители переплатили более 10% к цене, сложившейся на внешнем рынке. Государственные субсидии в России составляют только около 40% общей совокупной поддержки сельхозпроизводителей (ОЭСР, 2017 год<sup>7</sup>). Потребители не только платят российским производителям большую цену, но и компенсируют импортерам затраты на уплату импортных пошлин в бюджет. Российская система сопоставима с китайской, где 60% от совокупной поддержки сельского хозяйства платит потребитель, а 26% государственных субсидий формируется за счет импортных пошлин на продовольствие, но кардинально отличается от существующей в США, ЕС и даже Бразилии, где подавляющая часть совокупной поддержки сельского хозяйства — трансферты из бюджета (соответственно 93%, 80 и 69%). Высокая доля трансфертов от потребителей: 1) увеличивает их расходы на продукты питания, что ведет к сокращению их спроса в условиях продовольственного эмбарго; 2) сохраняет неопределенность для сельхозпроизводителей относительно совокупной поддержки в будущем, так как спрос на продукцию, цена которой завышена относительно импортной, может упасть при отмене эмбарго.

7 Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2017. P 149. URL: [https://read.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation-2017\\_agr\\_pol-2017-en#page150](https://read.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation-2017_agr_pol-2017-en#page150)

## АНОМАЛЬНО ПОЛЯРИЗОВАННАЯ АГРАРНАЯ СТРУКТУРА

Производство в хозяйствах населения сокращается, что далеко не всегда компенсируется приростом производства в сельхозорганизациях и фермерских хозяйствах. В хозяйствах населения, обходящихся практически без господдержки, все еще производится около 35% валовой сельхозпродукции (по данным за 2016 г.), а государство мало способствует тому, чтобы работающие в них граждане вышли из рамок архаичного хозяйства и создали современные товарные фермерские хозяйства<sup>8</sup>.

Поляризация сельхозорганизаций проявляется в том, что производство распределено крайне неравномерно: на 39% сельскохозяйственных организаций приходится чуть более 1% выручки, тогда как на 1,9% — более 48% (по данным за 2016 г.). Доминирующее положение на отдельных рынках постепенно занимают структуры, в состав которых входят десятки дочерних организаций агрохолдингов или филиалов агрофирм или агрокомплексов. Концентрация в аграрном секторе приобретает гипертрофированные размеры: под контролем одного холдинга/агрокомплекса могут находиться территории не одного района.

## НЕКОНКУРЕНТНОСТЬ ЧАСТИ СЕЛЬХОЗПРОДУКЦИИ

Импортозамещению на российском рынке продовольствия мешает не столько недостаток отдельных видов продукции, сколько их неконкурентность. Девальвация рубля сделала для импортозамещения больше, чем эмбарго на ввоз продукции. Однако, как показывает прошлый опыт, преимущество от девальвации исчезает в течение двух-трех лет. Это подтвердил 2017 г.: импорт стал расти, что связано со снижением и последующей стабилизацией курса доллара и повышением платежеспособного спроса на продовольствие в стране. В результате производители неконкурентной продукции будут заинтересованы в ограничении конкуренции на внутреннем рынке нетарифными способами — с помощью своего давления на государство.

## ОТСТАЛОСТЬ РОССИЙСКОЙ АГРАРНОЙ НАУКИ И ОБРАЗОВАНИЯ

Успехи российского сельского хозяйства базируются прежде всего на импорте лучших мировых достижений. Отечественная наука и образование способствовали этому в значительно меньшей степени. Это вызвано объективными причинами: на финансирование Российской академии сельскохозяйственных наук (до 2013 г. включительно) и поддержку науки через Минсельхоз России ежегодно выделялось 7—9 млрд руб. Для сравнения: финансирование сельскохозяйственной науки в 2013 г. в России составляло 268 млн долл., а в США на аграрные

8 В домашних хозяйствах работают 1,3 млн граждан трудоспособного возраста, не имеющих других мест занятости, которые выращивают сельхозпродукцию для реализации (Обследование рабочей силы: ежеквартальный статистический бюллетень. М.: Росстат, 2016. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/doc\\_2016/bul\\_dr/trud/ors-2016-all.rar](http://www.gks.ru/free_doc/doc_2016/bul_dr/trud/ors-2016-all.rar)).

научные исследования (в том числе из частных источников) было выделено 16 млрд долл., то есть в 60 раз больше. Такая ситуация повторялась на протяжении десятилетий. В структуре российских затрат на исследования и разработки доля расходов на исследования в области сельскохозяйственных наук в течение 20 лет не превышала 2,1—2,4%.

Подавляющая часть сельхозорганизаций относится к субъектам малого предпринимательства (84% при оценке по численности работников). Значительные объемы продовольствия производятся в фермерских хозяйствах (12,5%) и хозяйствах граждан (32,5%). Все эти производители не имеют возможности нанять на постоянную работу дипломированных ветеринаров, зоотехников, агрономов разной специализации. При этом система сельского консультирования не создана. Это означает, что такие производители ограничены в получении новых знаний.

## ДЕГРАДАЦИЯ СЕЛЬСКОЙ ЭКОНОМИКИ, МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ, АРХАИЧНЫЕ УСЛОВИЯ ЖИЗНИ В СЕЛЬСКОЙ МЕСТНОСТИ

Роль сельского хозяйства в экономике в последние десятилетия резко сократилась. Если в 2000 г. в сельском хозяйстве было занято 50% экономически активного сельского населения, то в 2016 г. — только 22%. Основная часть высвобожденных из сельского хозяйства работников не была востребована экономикой. Сельское население в значительной мере занято вне своих населенных пунктов или даже вне своих субъектов РФ. В Калининградской, Московской, Тульской, Ленинградской областях 40—60% трудоспособного сельского населения, как показала последняя Всероссийская перепись населения (2010 г.), работала вне своих населенных пунктов или субъектов РФ.

## СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ЗАДАЧИ И ЦЕЛЕВЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ АГРАРНОЙ ПОЛИТИКИ

Необходимо перейти от создания условий для роста производства в отдельных компаниях к созданию среды для массового развития высокопроизводительного сельского хозяйства за счет конкурентных преимуществ российской продукции. Аграрная политика должна быть сфокусирована на изменении модели роста, совершенствовании структуры отрасли, повышении использования аграрного потенциала, модернизации аграрного образования, науки и улучшении условий жизни в селе. Стратегические задачи можно определить как переход от существующей к перспективной аграрной политике по следующим ключевым составляющим:

- изменение модели роста: переход от парадигмы увеличения объемов производства для самообеспечения страны продовольствием к реализации конкурентных преимуществ России, к ее активному встраиванию в международное разделение труда;
- совершенствование структуры отрасли: переход от неравных конкурентных условий и фактической поддержки доминирования отдельных организаций к унификации условий доступа к государственной поддержке и содействию массовому развитию малых и средних хозяйств, их кооперации и контрактации с крупным бизнесом, что будет способствовать расширению масштабов деятельности продовольственных корпораций;
- более полное использование аграрного потенциала: переход от экстенсивной к интенсивной модели ресурсопотребления, от хронического недофинансирования и не востребованных практикой научных исследований к модернизации образования и науки, нацеленных на получение нужных для бизнеса и потребителей достижений.

Результатом для России и мира станет:

- обеспечение конкурентоспособности основных групп российских продуктов и экономическое вытеснение ими импортных продуктов, увеличение доли качественных российских семян и племенного материала, формирование положительного сальдо экспорта-импорта, в том числе и за счет активного использования импортного сельхозсырья для производства на его базе продуктов с высокой добавленной стоимостью в целях экспорта;
- повышение устойчивости функционирования сельского хозяйства и продовольственного снабжения за счет существенного увеличения высокотехнологичного производства в субъектах малого предпринимательства в сельском хозяйстве;
- рост доли России в мировом экспорте продовольствия;
- повышение доступности качественного продовольствия для российских граждан;
- повышение качества жизни на селе, обеспечение базовых удобств и доступности государственных услуг для сельских жителей.

# ОСНОВНЫЕ МЕРЫ ПО РЕАЛИЗАЦИИ АГРАРНОЙ ПОЛИТИКИ

## 1. ОБЕСПЕЧЕНИЕ РОССИЙСКОГО РЫНКА ДОСТУПНЫМ И КАЧЕСТВЕННЫМ ПРОДОВОЛЬСТВИЕМ СОБСТВЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА.

### 1.1. Импортозамещение по отдельным продуктам:

- разработка и реализация долгосрочных стратегий развития по тем видам продукции, которые могут быть конкурентоспособными: молоку, мясу крупного рогатого скота, баранине, овощам, плодам и ягодам с указанием инструментов поддержки на весь срок реализации стратегий (гарантирование перечня и размеров субсидий; расширение фонда грантов на создание семейных ферм и поддержку молодых фермеров; упрощение доступа к земле; увеличение расходов и изменение подходов к организации исследований, образования, распространения знаний и полезных практик; внедрение системы стимулов для продовольственных компаний, выстраивающих долгосрочные контрактные взаимоотношения с сельхозпроизводителями, и гибкой системы электронной идентификации скота, поощряющей участие в ней субъектов малого предпринимательства; отработка моделей ветеринарного обслуживания, обеспечивающих физический и экономический доступ субъектов малого предпринимательства и личных подсобных хозяйств населения к нему);
- осуществление программ поддержки инвестиций в инфраструктуру производства преимущественно кооперативами сельхозпроизводителей: создание молочных кооперативов с функциями сбора, ветконтроля, охлаждения, пастеризации и сушки молока; строительство и модернизация элеваторов, хранилищ, передвижных боен с возможностями ветобследования, разделки, вакуумной упаковки и охлаждения мяса;
- поддержка создания и модернизации семейных ферм по производству молока и баранины, по откорму молодняка крупного рогатого скота по системе «корова-теленки»; содействие в формировании сети откормочных площадок в крупных хозяйствах, работающих с фермерами по контракту;
- организация работы по геномной оценке и идентификации животных на базе IT-инфраструктур (совмещение инфраструктуры с уже существующими элементами государственных баз данных на территории РФ и стран — членов ЕАЭС с обеспечением доступа к ресурсам заинтересованных лиц);
- повышение роли заводчиков в развитии пород, интеграция в международные

ассоциации породы (государственное участие: немонетарная поддержка инициатив по созданию ассоциаций производителей чистопородных животных, расширение полномочий таких ассоциаций по принятию регламентов в области разведения и реализации племенных животных), введение института государственных грантов для заводчиков пород по улучшению качеств и распространению сельскохозяйственных животных российской селекции.

## 1.2. Повышение экономической доступности продовольствия:

- изменение системы мониторинга продовольственной безопасности (переход от избыточной системы показателей к мониторингу экономической и физической доступности полноценного безопасного питания для населения с разным уровнем дохода);
- поэтапный отказ от эмбарго и других ограничений на ввоз доброкачественного продовольствия в целях обеспечения экономического доступа к нему людей с низкими доходами (сыр из Германии и Финляндии, «зимние» помидоры из Турции, черешня из Молдовы и т.д.);
- использование дифференцированного подхода к назначению размеров пошлин в пределах общего уровня, установленного протоколом присоединения России к ВТО: введение повышенных пошлин на дорогие продукты, потребляемые богатыми группами населения; снижение по тем видам продукции, которые не производятся в России и потребляются в основном группами населения с низкими доходами;
- принятие поправок к Налоговому кодексу РФ, благодаря которым компании получат стимулы для передачи продуктов питания на благотворительные цели<sup>9</sup>;
- внесение поправок в Указ Президента РФ от 29.07.2015 № 391 «Об отдельных специальных экономических мерах, применяемых в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» в целях изъятия положения об уничтожении доброкачественных продовольственных продуктов и введения нормы об их передаче на реализацию с зачислением дохода в бюджет РФ или в социально ориентированные организации для оказания гуманитарной помощи социально уязвимым слоям населения, переход от системы финансирования процесса уничтожения продовольствия на финансирование лабораторий для определения его доброкачественности и дальнейшего использования;
- включение проектов по созданию платформ электронной торговли сельхозпродуктами при потребительских кооперативах сельхозпроизводителей в число получателей

<sup>9</sup> Для признания правомерными расходов на производство продовольственных товаров, безвозмездно передаваемых благотворительным и иным социально ориентированным некоммерческим организациям, необходимо внести поправки в ст. 265 НК РФ — распространить нулевую ставку НДС на продовольственные товары, переданные на благотворительные цели.



грантов в рамках госпрограммы развития сельского хозяйства<sup>10</sup>;

- разработка и осуществление за счет средств федерального бюджета программы продовольственной помощи семьям. При ограниченных бюджетных возможностях круг получателей будет определен с учетом численности членов семей с самыми низкими доходами (часть беднейших семей из первой децильной группы, расходующих на питание в расчете на одного члена домохозяйства сумму ниже среднего показателя по группе); круг получателей будет уточнен с учетом реальных условий жизни членов домохозяйства; введение механизма использования государственной субсидии на питание, обеспечивающей рост уровня потребления семьи: субсидия может быть использована только на оплату не более 50% стоимости каждой покупки продовольствия для расширения ассортимента покупок;
- введение федеральной программы «Школьное питание» начиная с наиболее проблемных субъектов РФ, где в бюджетах не менее 50% семей на питание приходится более 50% потребительских расходов.

### 1.3. Совершенствование контроля качества и безопасности продовольствия:

- внесение изменений в технические регламенты ЕАЭС для уточнения состава продукта<sup>11</sup>: содержание мяса в мясопродуктах, наличие/отсутствие растительных жиров в молочных продуктах; совершенствование этикетки для отражения важнейшей информации — места расположения информации на этикетке и базового цвета текста; отражение на этикетке жизненно важных сведений: об аллергенах и веществах, потребление которых должно контролироваться (соль, сахар, транс-жиры); переход от указания содержания энергетической ценности, белков, жиров в 100 г. продукта к указанию содержания килокалорий, соли, сахара и т.п. в упаковке продукта относительно дневного безопасного потребления в среднем на человека; введение требования об указании телефона производителя продукта на этикетке для оперативной проверки наличия организации/предпринимателя;
- ужесточение ответственности: кратное увеличение штрафов и введение санкций — ликвидации производящей компании (в случае если она может быть установлена) или торговой компании (в случае если производитель не может быть установлен) при трехкратном нарушении/несоответствии содержимого упаковки продукта информации на этикетке;
- стимулирование введения системы добровольной сертификации продуктов при отраслевых союзах/ассоциациях сельхозпроизводителей и переработчиков — немонетарная поддержка: размещение информации о знаке добровольной

---

10 Здесь и далее под госпрограммой понимается Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, Утверждена постановлением Правительства от 14 июля 2012 года №717

11 В соответствии с действующим законодательством ингредиенты продукта должны быть указаны на упаковке в порядке убывания их доли. При этом сама доля ингредиента, в том числе главного, не указывается.



сертификации и об условиях получения сертификата на официальных сайтах Минсельхоза России, Минздрава России, Роспотребнадзора;

- введение института саморегулируемых организаций поставщиков и допуск к участию в торгах на поставку в бюджетные учреждения только тех компаний, которые состоят в саморегулируемых организациях; установление ответственности саморегулируемой организации за поставку ненадлежащей партии, в случае если местонахождение поставщика при выявлении нарушения по качеству продукта неизвестно;
- продвижение системы здорового питания — введение раздела «Здоровое питание» в школьные курсы биологии, основ безопасности жизнедеятельности, домоводства в целях формирования здоровых привычек, профилактики ожирения и сокращения потерь продовольствия;
- государственное субсидирование затрат на проведение сертификации по международным стандартам для производителей органических продуктов — включение возможности использования субсидии на эти цели в рамках несвязанной поддержки в растениеводстве и животноводстве.

## 2. ОБЕСПЕЧЕНИЕ СТАБИЛЬНОГО РАЗВИТИЯ АГРАРНОГО СЕКТОРА.

Устойчивость развития аграрного сектора будет обеспечена благодаря реализации системы мер по повышению конкурентоспособности российского продовольствия на внутреннем и внешнем рынках.

### 2.1. Выравнивание условий конкуренции в ЕАЭС.

Обеспечение на территории ЕАЭС правил и уровней государственной поддержки сельского хозяйства.

### 2.2. Выравнивание условий конкуренции с сельхозпроизводителями в странах — основных конкурентах:

- государственное обеспечение доступа к кредитам за счет снижения общей ключевой ставки Банка России и субсидирования инвестиций: сумма субсидий на модернизацию сектора может быть направлена на погашение части ставки при получении кредита как в кредитной организации, так и в кредитном сельскохозяйственном кооперативе сельхозпроизводителей;
- введение возвратного механизма инвестиций (последующая поставка сельхозпроизводителю электричества/газа на сумму инвестиций), в случае если снабжающие организации не имели средств для выполнения своих функций по подключению к сетям новых сельскохозяйственных объектов;

- в целях снижения стоимости продукции для населения и затрат сельхозпроизводителей при экспорте гармонизация ветеринарных, фитосанитарных и санитарных требований к товарам в РФ с международными нормами; признание документов, подтверждающих безопасность продуктов питания и ресурсов для сельского хозяйства, выданных в странах с практикой обеспечения безопасности, признанной российской стороной.
- 2.3. Выравнивание условий конкуренции внутри страны:
- обеспечение единых ставок субсидий из федерального бюджета для всех сельхозпроизводителей, удовлетворяющих критериям по действующей программе господдержки и подавших заявку на получение (ставка на следующий год устанавливается путем деления бюджета мероприятия госпрограммы на всех претендентов по единой ставке);
- исключение отдельных категорий сельхозпроизводителей из числа получателей субсидий из федерального бюджета: не могут быть таковыми владельцы личных подсобных хозяйств, объем реализации которых не превышает 45 тыс. руб./год, а также организации и крестьянские (фермерские) хозяйства, имеющие в пользовании или собственности более 50 тыс. га сельскохозяйственных угодий и/или выручку более 1 млрд руб. в год;
- ограничение объема государственной поддержки на одного сельхозпроизводителя или для группы сельскохозяйственных организаций, находящихся под контролем одного собственника. Годовая субсидия на одного получателя по всем или отдельным мероприятиям госпрограммы развития сельского хозяйства не должна превышать 100 млн руб.; субсидии, предоставляемые нескольким компаниям, находящимся под прямым или косвенным контролем одного лица, ограничивается общей суммой на все организации компании — не более 300 млн руб. в год. Государственные субсидии не предоставляются организациям, которые прямо или косвенно находятся под контролем иностранных компаний или физических лиц;
- при реализации крупных инвестиционных проектов, потребность которых в субсидиях превышает установленные лимиты, а также в случаях, когда компания не имеет права на субсидии в связи с превышением установленных размеров по площади или выручке, оказание государственной поддержки путем инвестиционного взноса в уставный капитал из федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации или муниципалитетов с последующим участием государства в управлении компанией и получением дивидендов. При этом на собственников компании будут наложены обязательства по выкупу взноса государства в течение 10 лет. В ситуации невыполнения этого обязательства государственный пакет будет продан сторонним лицам. Для поддержки крупного бизнеса инвестиции могут осуществляться, например, через Российский фонд прямых инвестиций. В этом случае удастся обеспечить тщательный отбор проектов, контроль их реализации, ответственность собственников компании;
- осуществление государственной поддержки сельскохозяйственного производства из федерального бюджета без обязательного софинансирования из региональных бюджетов;

- ориентация региональных мер поддержки преимущественно на сельское развитие, поддержка производства только по продуктам, обеспечивающим традиционный уклад жизни на территории;
- расчет планового объема государственных субсидий сельхозпроизводителям на очередной год на основе ставок на рубль товарной продукции растениеводства и животноводства, а также на рубль инвестиций, рассчитанных по отчетным данным за прошлый год; расширение финансирования грантов начинающим фермерам, семейным фермам и кооперативам сельхозпроизводителей. Установление приоритетов и целей использования субсидий на период действия госпрограммы развития сельского хозяйства. Для выполнения требований ВТО по несвязанной поддержке она не будет увязана с производством в текущем году (но привязана к реализации продукции и инвестициям в прошлом периоде).

## 2.4. Сокращение транзакционных издержек, формирующихся за пределами сельскохозяйственного производства:

- финансирование федеральной программы проведения комплексных кадастровых работ по участкам земель сельскохозяйственного назначения за счет бюджетных кредитов для субъектов РФ (на территориях с высоким спросом на указанные земли) и субсидий (на остальных землях);
- облегчение доступа субъектов малого предпринимательства, включая сельскохозяйственные потребительские кооперативы, к участкам в государственной и муниципальной собственности, в том числе неиспользуемым: 1) выставление на конкурс участков, прошедших кадастровый учет; 2) предоставление участков на конкурсах с учетом планов ведения сельскохозяйственного бизнеса и связанных с ним видов деятельности; 3) предоставление участков лотами не более 50 га; 4) введение обязательного этапа аренды перед продажей участка лицу, выполнившему представленный на стадии конкурса бизнес-план; 5) введение возможности выкупа участка с дисконтом и в рассрочку, а также сохранение опции аренды без возможности выкупа;
- принятие процедуры изменения вида разрешенного использования ранее неиспользовавшихся участков земель сельскохозяйственного назначения, предоставленных субъектам малого предпринимательства в зависимости от бизнес-плана получателя участка и состояния участка (принятие нормы, регулирующей порядок изменения вида угодий);
- отказ от нормы о прекращении прав на участок из земель сельхозназначения в федеральной собственности (а также неразграниченной государственной собственности) без оснований, предусмотренных в Земельном Кодексе Российской Федерации, в случае если участок используется для целей сельского хозяйства;
- изменение системы показателей оценки деятельности Россельхознадзора: переход

от оценки по числу выявленных нарушений к оценке деятельности ведомства по сокращению случаев заболеваний из-за ввезенных на территорию РФ животных и растений, а также предотвращению ввоза небезопасной продукции животного и растительного происхождения; введение системы ответственности Россельхознадзора за случаи заболеваний вследствие ввоза небезопасной продукции и больных животных на территорию РФ;

- расширение практики признания сертификатов и иных документов, выданных в странах с «хорошей»<sup>12</sup> практикой и подтверждающих безопасность сельхозпродукции, продуктов питания и ресурсов для сельского хозяйства, произведенных на их территории.

### 2.5. Встраивание малого бизнеса в продовольственные цепочки:

- переход к поддержке малых форм хозяйствования через потребительские кооперативы для снижения транзакционных издержек на формирование субсидий и контроля за их использованием. С этой целью в госпрограмме поддержки сельского хозяйства целесообразно наделить потребительские кооперативы правом подачи заявок на субсидии от имени своих членов (при их согласии), распределения полученных сумм между членами, а также оформления отчетности по использованию субсидий;
- переход к поддержке малого бизнеса через компании-интеграторы, которые предлагают на контрактной основе современные технологии производства и встраивают мелкие объемы выращенной продукции в продовольственную цепочку. Предусмотренные госпрограммой поддержки сельского хозяйства субсидии целесообразно предоставлять (по согласию с субъектами малого предпринимательства) интегратору для передачи сельхозпроизводителям прямо или через какие-либо ресурсы для обеспечения однородности партий продукции, выращенной субъектами малого предпринимательства, сокращения их издержек и повышения доходов;
- разработка государственной программы создания и поддержки функционирования сельской консультационной службы, в том числе на принципах государственно-частного партнерства.

### 2.6. Организация прикладных научных исследований.

В сельском хозяйстве России производителей ресурсов и технологий, соответствующих мировому уровню, еще только предстоит вырастить. Для этого целесообразно:

- повысить государственное финансирование аграрной науки и довести долю расходов на исследования в области сельскохозяйственных наук в структуре внутренних затрат на исследования и разработки до 4—5%;
- увеличить число комплексных научно-технологических проектов и программ

---

<sup>12</sup> С практикой, признанной приемлемой ответственными государственными органами.

полного инновационного цикла, направленных на разработку высокопродуктивных агротехнологий;

- предусмотреть проектное финансирование в целях стимулирования работы по созданию сортов, пород, улучшению характеристик животных. При этом государство вкладывает деньги как инвестор, получая при этом права на создаваемые охраноспособные результаты интеллектуальной деятельности, на возвратной основе в организации, занятые разработкой новых ресурсов и технологий, с передачей им прав на создаваемые охраноспособные результаты интеллектуальной деятельности;
- внести поправки в Федеральный закон от 17.12.1997 № 149-ФЗ «О семеноводстве» в целях предоставления бóльших полномочий саморегулируемым организациям и регионам в регулировании их деятельности в области семеноводства, а также создания семеноводческих зон для обеспечения пространственной изоляции;
- предоставить земли, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, в аренду (без права выкупа без торгов) для семеноводства, селекции, разведения скота, если это предусмотрено федеральными и региональными программами развития. Предусмотреть особую процедуру сохранения/обеспечения прав на участок в государственной и муниципальной собственности, исторически используемый для целей селекции и семеноводства, при банкротстве правообладателя участка, на территории которого были предоставлены участки для селекции и семеноводства, а также в иных случаях, если лицо, занятое селекцией и семеноводством, в течение не менее 10 лет открыто и добросовестно пользуется участком и выражает свое желание продолжать этот вид деятельности. Разработать процедуру приведения в соответствие с действующим законодательством права пользования участком лица, исторически использующего участок в государственной или муниципальной собственности для целей селекции и семеноводства;
- предусмотреть особую форму декларации и код ТНВЭД для снижения ввозных пошлин на семена российских селекций, зарегистрированных на территории России и вывезенных в виде оригинальных семян за границу для размножения в зонах семеноводства. Применение таких декларации и кода позволит выделить эти семена из общего объема ввозимых/импортируемых семян для применения дифференцированного режима импортных пошлин;
- внести изменения в Гражданский кодекс Российской Федерации в части закрепления возможности патентования генно-модифицированных конструкций для генетической трансформации организмов по устойчивости к вредителям, гербицидам, болезням, а также для улучшения производственных характеристик сельскохозяйственных животных и растений;
- провести конкурс предложений научно-исследовательских институтов, вузов, частных исследовательских компаний по реализации программ создания отдельных видов генно-модифицированных конструкций, по результатам определить государственное финансирование работ на возвратной и безвозвратной основе. При безвозвратном финансировании государство станет правообладателем результатов работ, созданных на бюджетные средства, что обеспечит доступ к конструкциям отечественных

селекционером.

## 2.7. Государственная поддержка сельскохозяйственных потребительских кооперативов:

- упрощение финансовой отчетности и контроля сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов со стороны Банка России: действующие требования следует скорректировать соразмерно активам, численности и квалификации членом такого кооператива;
- внесение поправок в Федеральный закон от 08.12.1995 № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» и НК РФ в целях отказа от исчисления: 1) налога на прибыль в кооперативе, в случае если не менее 70% его выручки формируется за счет операций по обслуживанию членом сельскохозяйственного потребительского кооператива — субъектов малого предпринимательства и личных подсобных хозяйств; 2) налога на доходы физических лиц, если речь идет о доходах, полученных владельцем бизнеса при реализации продукции через потребительский кооператив;
- изменение механизма поддержки цен на рынке: введение минимальной цены закупки на сухое молоко, зерно. Разработка и принятие механизма включения организаций, осуществляющих гуманитарные операции по поставке продовольствия в рамках российских и международных программ, в число участников интервенционных закупок сухого молока и зерна; введение механизмов стимулирования предприятий переработки к формированию резервов за счет покупки зерна в пиковые периоды его предложения; вовлечение хранилищ, отвечающих требованиям и принадлежащих сельхозпроизводителям, молочным заводам и др., в программы закупочных интервенций;
- отказ от нерыночных механизмов распределения продукции между получателями при товарных интервенциях сухого молока и зерна;
- запрет на прямую поддержку производства отдельных видов сельскохозяйственных продуктов из региональных бюджетов, кроме случая поддержки в рамках традиционных укладов жизни местного населения, в целях сохранения единого рыночного пространства страны;
- содействие созданию третейских судов для разрешения конфликтов, связанных с оценкой базовых параметров продукции;
- повышение спроса на зерно и другие сельхозпродукты через реализацию программ поддержки глубокой переработки и стимулирования спроса на крахмалопродукты, спирт, аминокислоты, биоэтанол для замены высокотоксичных присадок в топливе, замороженный картофель и т.д. Данные меры должны включать в себя полный круг вопросов: от выбора претендентов на участие в программах и упрощенных процедур получения участков для предпринимателей, участвующих в программе, до софинансирования производств за счет бюджетных средств с обязательством выкупа

государственной доли после выхода на проектную мощность вместо субсидий и грантов.

## 3. УЛУЧШЕНИЕ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ НА СЕЛЕ.

### 3.1. Расширение прав сельских поселений по управлению территорией, передача им следующих прав:

- по разработке и осуществлению проектов развития сельских территорий. Внесение поправки в ст. 39 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» — замена права муниципалитетов составлять стратегические планы развития своих территорий на обязательность проведения такой работы с возможностью получения субсидий из федерального бюджета в зависимости от бюджетнообеспеченности сельского поселения;
- по распоряжению бюджетными средствами, выделяемыми на осуществление госпрограммы развития сельского хозяйства. Целесообразно перейти к распределению средств на мероприятия по развитию малого бизнеса и социальной инфраструктуры, улучшению жилищных условий по сельским поселениям с предоставлением им права отбора получателей и распределения средств между ними;
- по координации деятельности малых форм хозяйствования на своей территории;
- по созданию муниципальных финансовых структур (фондов поддержки сельского развития, муниципальных сберкасс и т.д.). По аналогии с другими странами необходимо разработать законодательство и предоставить муниципалитетам право создавать сберегательные кассы, осуществляющие свою деятельность на территории муниципалитета и использующие средства для кредитования населения и малого бизнеса данного муниципалитета;
- по сбору статистической информации. Осуществление Федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий»<sup>13</sup> (УРСТ) должно опираться на показатели, объективно характеризующие состояние сельского развития. Для этого нужно разработать перечень статистических показателей УРСТ и наделить сельские поселения полномочиями по их сбору. При этом может быть использован опыт земской статистики, существовавшей в России до 1917 г. и достаточно полно описывавшей состояние сельского хозяйства, местной промышленности, торговли, сельской инфраструктуры и т.д.;
- по распоряжению землей. Передача сельским поселениям неразграниченных между РФ и субъектами Федерации земель. Доходы от аренды, продажи участков или права застройки земельных участков в собственности сельского поселения зачислять в его доход. Налоги и платежи за землю станут основной статьей дохода муниципалитета.

13 Постановление Правительства РФ от 15.07.2013 № 598 «О федеральной целевой программе «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014—2017 годы и на период до 2020 года».



Продажа права застройки должна заменить формально бесплатный, но фактически коррупционный механизм изменения категории земель сельскохозяйственного назначения, не подпадающих под понятие ценных (то есть тех, использование которых для несельскохозяйственных целей должно быть ограничено) и особо ценных (то есть тех, использование которых для несельскохозяйственных целей должно быть запрещено);

- собственности на сельские леса и водоемы определенной площади. Сельские жители были наделены правами на пользование сельскими лесами до 1917 г. (леса сельской общины и помещиков) и в советское время (колхозные и совхозные леса). Лес всегда был важнейшим ресурсом сельской жизнедеятельности. В ходе реформы 1990-х гг. это право у селян было отнято. Его необходимо восстановить, выделить площади лесов сельских поселений, законодательно определить правила пользования ими в целях сельского развития, сохранения лесов и снижения риска пожаров. Разработать правила распоряжения сельскими водоемами в собственности сельских поселений для исключения случаев создания барьеров доступа сельских жителей к водоемам;
- по формированию бюджетов сельских поселений преимущественно за счет средств, поступающих от налоговых и неналоговых отчислений граждан и организаций, работающих на территории муниципалитета, — увеличение доли сельских поселений: 1) в налоге на доходы физических лиц с 2 до 4—20%; 2) в едином сельскохозяйственном налоге с 30 до 100%. Пересмотр порядка использования НДФЛ, поступающего от граждан, зарегистрированных на сельских территориях и работающих в других муниципальных образованиях, частичная передача данного налога в бюджет сельского поселения;
- по залогу земель, находящихся в собственности сельского поселения, в целях получения инвестиций на проведение землеустройства и формирования участков для аренды и продажи жителям и субъектам предпринимательства.

### 3.2. Модернизация сельского жилищного фонда и инфраструктуры:

- финансовая поддержка из федерального и региональных бюджетов социальных инициатив в сельской местности: создание фондов территориальных общественных советов, участвующих в выборе объектов для строительства/реконструкции за счет бюджетных средств и контроле их расходования, разрабатывающих и осуществляющих местные проекты модернизации жилья, устройства бытовых сетевых или локальных коммуникаций с частичным финансовым и/или трудовым участием сельских жителей; принятие региональных программ модернизации жилья с привлечением средств жителей;
- снятие запрета и введение правил строительства и регистрации дома для семьи фермера. Для пресечения злоупотреблений и для подтверждения деятельности заявителя как фермера будет предусмотрено привлечение местного отделения Ассоциации крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных кооперативов России (АККОР);



- установление предельной стоимости услуг за подключение фермеров к электричеству, газу и другим коммуникациям, предотвращение скрытых платежей за услугу.

### 3.3. Стимулирование частной инициативы на селе:

- расширение прав сельских поселений по распоряжению участками в их собственности, а именно: 1) выбор способа предоставления участка (конкурс или аукцион, аренда с правом или без права выкупа, платность или бесплатность); 2) идентификация круга лиц, имеющих право на получение участка из земель сельского поселения; 3) определение порядка проведения конкурсов и аукционов для реализации преимущественного права местных жителей на получение участка; введение механизмов общественного контроля за распоряжением землей в собственности сельского поселения;
- формирование федерального фонда поддержки сельского предпринимательства для выделения/предоставления грантов начинающим предпринимателям в сельской местности через центры занятости;
- включение ставки отчислений в пенсионный фонд в стоимость патента, приобретаемого для ведения деятельности на территории сельского поселения; упрощение системы выдачи патентов на предпринимательскую деятельность для сельских жителей: 1) определение стоимости патента с учетом декларируемого покупателем потенциального дохода в размере не менее одного МРОТ; 2) предоставление покупателю патента возможности самостоятельного выбора видов деятельности из широкого перечня, поименованного в приложении к патенту: сельскохозяйственная деятельность, переработка и реализация произведенной продукции, народные промыслы, ремонт бытовых приборов, пошив одежды, помощь соседям и т.п.; 3) приобретение патента в почтовом отделении или через Интернет с отправкой отрывной части патента / электронного уведомления в налоговую инспекцию и пенсионный фонд<sup>14</sup>.

### 3.4. Изменение подходов к оказанию социальных услуг для сельского населения:

- классификация сельских населенных пунктов и разработка социальных стандартов — минимального гарантированного набора социальных услуг с учетом численности населения населенного пункта и плана, в рамках которого будет обеспечен этот набор. Разработка планов пространственного развития агломераций как совокупности населенных пунктов с разной численностью населения, в результате чего сельский житель агломерации сможет получать все больший набор социальных услуг, гарантируемый государством;
- принятие федеральной программы развития широкополосного Интернета как общественного блага для территорий с низкой плотностью населения на основе систем типа OneWeb, предусматривающей установку спутниковых антенн и обеспечение безлимитного субсидируемого доступа в Интернет для сельской администрации и

14 Альтернативой этой меры может стать расширение возможности применения статуса самозанятого для любого вида деятельности в селе (без привлечения наемных работников).

сельских фельдшерско-акушерских пунктов (ФАП) на первом этапе, а школ, библиотек, сельских информационно-культурных центров — на втором этапе;

- принятие федеральной программы с финансированием из федерального бюджета (софинансированием из регионального бюджета) создания ФАП на основе новых стандартов и технологий, позволяющих проводить базовый набор исследований и получать консультации районных, областных и столичных медицинских центров в рамках проектов развития телемедицины;
- выделение бюджетного финансирования для подготовки медицинских работников и повышенной стипендии по специальностям «сельский фельдшер», «сельский семейный доктор» с обязательным трудоустройством выпускников на установленный срок в сельской местности; создание стимулов для студентов, переезжающих/возвращающихся на работу в сельские поселения: повышенные стипендии и ставки заработной платы, пакет социальных услуг, обеспечение рабочими местами по современным стандартам и жильем;
- разработка стандарта сельского ФАП (в отношении оборудования, требований к помещению, обеспеченности транспортом и Интернетом, предельной территории обслуживания, доступности для жителей всех населенных пунктов по времени и набору базовых услуг) и обеспечение соответствия этому стандарту всех сельских ФАП;
- формирование онлайн-библиотек и коллекций уроков лучших преподавателей по школьной программе для всех классов для помощи сельским школам;
- разработка стандарта типового сельского информационно-культурного центра (компьютер/компьютеры, экран, динамики, мебель, широкополосный Интернет и т.д.) для доступа к оцифрованному культурному наследию; оснащение такими центрами всех населенных пунктов, где имеется библиотека/клуб/школа/сельская администрация.