

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
НАУЧНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
«ФЕДЕРАЛЬНЫЙ РОСТОВСКИЙ АГРАРНЫЙ НАУЧНЫЙ ЦЕНТР»  
(ФГБНУ ФРАНЦ)**



**РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОГРАММНО-  
ЦЕЛЕВОГО ПОДХОДА В РЕШЕНИИ  
КЛЮЧЕВЫХ ПРОБЛЕМ РАЗВИТИЯ  
СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА**

п. Рассвет  
2020 г.

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
НАУЧНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
«ФЕДЕРАЛЬНЫЙ РОСТОВСКИЙ АГРАРНЫЙ НАУЧНЫЙ ЦЕНТР»  
(ФГБНУ ФРАНЦ)**

**РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОГРАММНО-  
ЦЕЛЕВОГО ПОДХОДА В РЕШЕНИИ  
КЛЮЧЕВЫХ ПРОБЛЕМ РАЗВИТИЯ  
СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА**

**п. Рассвет  
2020 г.**

УДК 631.115

ББК 65.32

Р 31

**Р 31**        **Реализация программно-целевого подхода в решении ключевых проблем развития сельского хозяйства: монография / М.А. Холодова, С.В. Подгорская, Е.П. Криничная, О.В. Егорова – п. Рассвет ФГБНУ ФРАНЦ; Изд-во ООО «АзовПринт», 2020. – 120 с.**  
ISBN 978-5-6045262-6-2  
DOI 10.34924/FRARC.2020.18.13.001

**Рецензенты:**

**Л.Н. Усенко** – доктор экономических наук, профессор, Заслуженный деятель науки Российской Федерации

**О.Н. Бунчиков** – доктор экономических наук, профессор

**Авторский коллектив:**

**М.А. Холодова**, к.э.н., доцент,

**С.В. Подгорская**, к.э.н., доцент,

**Е.П. Криничная**, к.э.н.,

**О.В. Егорова**, к.с.-х. н.

В монографии рассмотрены методологические аспекты разработки и реализации программно-целевого планирования на принципах проектного управления в сельском хозяйстве России. Изложена отечественная практика программно-целевого планирования аграрного производства в рамках реализации национальных приоритетов.

Исследованы основные недостатки используемых инструментов программно-целевого планирования в системе государственного регулирования АПК. Особое внимание уделено целевой направленности программ устойчивого развития сельской местности и вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения.

Результаты исследований могут быть использованы органами государственного управления АПК всех уровней при оценке реализации программно-целевого подхода в решении ключевых проблем развития сельского хозяйства.

Кроме того, монография будет полезной научным сотрудникам, студентам и аспирантам, осуществляющим исследования по данной проблеме.

ISBN 978-5-6045262-6-2

DOI 10.34924/FRARC.2020.18.13.001

© ФГБНУ ФРАНЦ, 2020

# СОДЕРЖАНИЕ

---

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	5
<b>1 Теоретико-методологические аспекты программно-целевого планирования на принципах проектного управления в сельском хозяйстве</b> .....	7
<b>2 Программно-целевое планирование развития сельского хозяйства в рамках государственных программ в Южном федеральном округе</b> .....	21
<b>3 Программно-целевой подход в решении проблем вовлечения земель в сельскохозяйственный оборот</b> .....	47
<b>4 Программно-целевой подход в управлении развитием сельских территорий</b> .....	70
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b> .....	95
<b>СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ</b> .....	103
<b>ПРИЛОЖЕНИЯ</b> .....	116

## **ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ НАИМЕНОВАНИЙ**

---

**АПК** – агропромышленный комплекс

**Минсельхоз** – Министерство сельского хозяйства

**ОРЦ** – оптово-распределительные центры

**РОСРЕЕСТР** – Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии

**РФ** – Российская Федерация

**СГЦ** – селекционно-генетический центр

**СЗР** – средства защиты растений

**ФАП** – фельдшерско-акушерский пункт

**ФЗ** – федеральный закон

**ФНТП** – Федеральная научно-техническая программа развития сельского хозяйства

**ЮФО** – Южный федеральный округ

**ФЗП** – федеральная целевая программа

## ВВЕДЕНИЕ

---

В настоящее время тренды развития аграрного сектора экономики России определяются процессами цифровой трансформации его отраслей, задачами прорывного научно-технологического и социально-экономического развития, государственным стратегическим планированием. В указах Президента Российской Федерации усиливается роль программно-целевого подхода на принципах проектного управления в приоритетных отраслях национальной экономики, среди которых сельскохозяйственное производство.

В монографии с опорой на отечественный опыт программного планирования рассматриваются, переосмысливаются, развиваются и адаптируются к современным российским реалиям методология и практика реализации программно-целевого подхода в сельском хозяйстве. Особое внимание уделяется основным недостаткам используемых инструментов программно-целевого подхода в системе государственного регулирования сельскохозяйственного производства. Изложена современная практика реализации программно-целевого подхода в решении проблем вовлечения земель в сельскохозяйственный оборот и комплексного развития села.

Проблемам программно-целевого планирования на принципах проектного управления посвящены работы Г. Беспяхотного, В. Иванченко, К. Кондрашева, В. Кузнецова, Ш. Майталь, В. Нечаева, Б. Райзберга, А. Ремезкова, Л. Пекарского, С. Серегина, А. Семина, А. Серкова, А. Тарасова, И. Ушачева.

Решение проблем вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения в рамках реализации программно-целевого подхода нашло отражение в трудах П. Афанасьева, К. Зименковой, И. Петровой, В. Семочкина, М. Шадманова, П. Шарова и других.

Различные аспекты развития сельских территорий, проблемы и пути их решения представляют сферу интересов ученых в разных областях науки. Среди работ, посвященных комплексному изучению развития сельских территорий следует отметить исследования Е. Аверьяновой, А. Апекова, Г. Баклаженко, В. Баутина, Л. Бондаренко, П. Великого, З. Калугиной, А. Костяева, И. Меренковой, Н. Мироновой, Т. Нефедовой, Н. Островского, А. Петрикова, И. Стародубровской, И. Штейнберга, Г. Широкаловой, Р. Кутенкова, В. Рубцова, В. Рукина, В. Узуна, В. Чайки и др.

Цель исследования заключается в обосновании направлений реализации программно-целевого подхода в решении ключевых проблем развития сельского хозяйства. В соответствии с целью были поставлены и решены следующие задачи:

- разработать методологию реализации программно-целевого планирования на принципах проектного управления в сельском хозяйстве;
- дать оценку современным тенденциям реализации программно-целевого подхода в сельском хозяйстве юга России;
- проанализировать опыт в решении проблем вовлечения земель в сельскохозяйственный оборот на основе программно-целевого подхода;
- изучить практику программно-целевого подхода в управлении развитием сельских территорий.

Результаты исследований могут быть использованы органами государственного управления АПК всех уровней при использовании программно-целевого подхода в решении ключевых проблем развития сельского хозяйства.

# **1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ НА ПРИНЦИПАХ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ**

---

В условиях современной российской реальности усиливается роль государственного программного планирования на принципах проектного управления предназначенного для решения насущных проблем социально-экономического, материально-технического, научно-технологического характера развития аграрного сектора экономики, что способствует формированию оптимальных пропорций его структуры с учетом задач прорывного научно-технологического и социально-экономического развития российской экономики, закрепленных в майских Указах Президента Российской Федерации<sup>1</sup>.

Сложившаяся конфронтация интересов мировых держав под влиянием санкций в отношении России, а так же тенденции турбулентности мировой и национальной экономики, представляющие собой новую форму глобальной политико-экономической трансформации, требует рассматривать роль государства в обеспечении конкурентоспособности аграрного производства не с точки зрения кейнсианской школы, а с позиции современного институционально-социологического направления. В данном случае роль государства сводится к активному участию в формировании институциональной среды путем разработки и совершенствования социально-экономических программ. Поскольку естественный отбор институтов не всегда оставляет лучшие и оптимальные варианты. Данный факт

---

<sup>1</sup> Беспяхотный Г.В Программно-целевое планирование и проектное управление в сельском хозяйстве // Модели, системы, сети в экономике, технике, природе и обществе. – 2018. – № 2 (26). – С. 3-15.



наглядно демонстрирует экономическая политика СССР и непродуманные, спонтанные экономические реформы современной России<sup>2</sup>.

Кондрашев К.<sup>3</sup>, Майталь Ш.<sup>4</sup>, Ремезков А.А.<sup>5</sup>, Серегина С.Ф., единодушны во мнении, что посредством программно-целевого планирования государство вмешивается в жизнь рынка в той степени, которая необходима как поддержания сбалансированного макроэкономического равновесия, так и для обеспечения действия механизма конкуренции или для контроля тех рынков, на которых условия вполне свободной конкуренции неосуществимы.

Мировой опыт и отечественная практика свидетельствуют, что разработка и реализация программно-целевого планирования на принципах проектного управления в аграрном секторе позволяет усилить целевую ориентацию планов, развивать проблемно-ориентированное планирование, выявить определенные приоритеты в решении проблем продовольственного обеспечения, предсказать реальную картину будущего развития сельского хозяйства, разумно инвестировать средства в приоритетные отрасли, обеспечить устойчивое развитие как рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, так и национальной экономики в целом.

С методологической точки зрения проектные методы управления представляют собой совершенствование программно-целевого планирования и отражают специфику экономической политики государства, динамичность экономических процессов и условий её реализации на определённых этапах развития, обеспечивая оптимальное сочетание механизма индикативного стратегического планирования развития аграрного сектора экономики на всех уровнях и хозяйст-

---

<sup>2</sup> Нечаев В.И., Бершицкий Ю.И., Резниченко С.М. Региональные аспекты государственного регулирования агропромышленного производства: Монография. – С-П.: Лань, 2009. – 553 с.

<sup>3</sup> Кондрашев К. К вопросу о теоретическом обосновании ценообразования // Экономист. – 2000. – № 11. – С. 86-88.

<sup>4</sup> Майталь Ш. Экономика для менеджеров: десять важных инструментов для руководителей. – М.: Дело, 1996. – 416 с.

<sup>5</sup> Ремезков А.А. Государственное регулирование инвестиционного процесса и рост экономики АПК / А.А. Ремезков, В.В. Говдя // Сельские зори. – 2004. – № 5. – С. 10-13.

венной самостоятельности субъектов агробизнеса путем распределения ответственности за достижение установленных результатов.

С позиции системы экономического планирования развития аграрного производства необходимо чтобы программы социально-экономического развития выражали глубоко продуманную стратегию и тактику осуществления производственно-хозяйственной деятельности, способствовали повышению конкурентоспособности аграрного сектора, были направлены на обеспечение продовольственной безопасности, рост добавленной стоимости продукции произведенной в аграрном секторе экономики, стимулирование инвестиционной активности в сельском хозяйстве, реализацию экспортно-ориентированной стратегии в АПК, борьбу с бедностью, повышение социально-экономического уровня жизни в сельской местности, рациональное использование земли.

Согласно постановлению Правительства № 1050 от 15 октября 2016 г. «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» проект представляет собой «комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на достижение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений. Социально-экономическая программа в аграрном секторе экономики, при данном подходе, представляет собой «комплекс взаимосвязанных проектов и мероприятий, объединенных общей целью и координируемых совместно с целью повышения общей результативности управления»<sup>6</sup>.

Проекты разрабатываются по заданию правительства. В них государство обозначает пути и средства, необходимые для получения плановых результатов развития аграрного сектора экономики. Рычагами и стимулами для достижения целей в проектах (програм-

---

<sup>6</sup> Государственная программа развития сельского хозяйства, регулирования рынков сырья и продовольствия на 2013-2020 годы (утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 г. № 717) Минсельхоз России, 2012 г. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/post717-2012.pdf> (дата обращения: 28.08.2020).

мах) являются: льготное кредитование, льготное налогообложение, госзаказ, лизинг, страхование урожаев, финансовая поддержка сельских товаропроизводителей.

Практика программирования в современной России берет начало с принятия в 1995 г. Федерального закона «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития», в котором было определено содержание системы прогнозов и программ социально-экономического развития страны и ее регионов, основные этапы их разработки, ключевые элементы и структура. С этого периода программы как плановые документы получили в России широкое распространение. Например, за последнее десятилетие разработано и было утверждено около сорока федеральных целевых программ. Однако, большая часть из них либо была не реализована, либо не принесла ожидаемого эффекта, как по причине недостаточного финансового обеспечения, так и из-за отсутствия достаточно полноценной и приспособленной к условиям рыночной структурной трансформации системы стратегического планирования и соответствующей ей нормативно-правовой базы. Неоднозначность понимания значения и необходимости государственного планирования современной экономики на уровне общества и в научных кругах создавали определенные трудности при попытках его возрождения. Поэтому на протяжении двух последующих десятилетий вплоть до 2014 года государственные программы разрабатывались в условиях отсутствия сформированной системы государственного планирования<sup>7 8</sup>.

Становление отечественной системы стратегического планирования и программного подхода, в частности, экономисты-аграрники связывают с принятием Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в 2014 году, предусматри-

---

<sup>7</sup> Иванченко В.М. Методология народно-хозяйственного планирования проблемы совершенствования). М.: изд-во «Экономика», 1975 г. – 239 с.

<sup>8</sup> Болдырев А.В. Шепитько Р.С. Планирование в системе регулирования сельского хозяйства // Аграрный научный журнал. – 2016. – №1. – С. 90-93.

вающем формировании на всех уровнях управления соответствующих структур и механизмов реализации<sup>9</sup>. Сложный и многогранный набор планово-прогнозных документов, по ключевым направлениям деятельности, предложенных в законе, среди которых: целеполагание, прогнозирование, планирование на среднесрочный и краткосрочный периоды, программирование, не позволил к 2016 г. сформировать соответствующую нормативно-правовую и методическую основы по их реализации в стране. В связи с чем окончательные сроки их разработки и утверждения были перенесены на более поздний срок<sup>10</sup>.

Следует отметить, что первые шаги государства в развитии программного подхода в планировании были сделаны значительно раньше. Так, в 2006 г. Минсельхозом России в рамках Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» был разработан и реализован Национальный проект «Развитие АПК», выполнение мероприятий которого повысило инвестиционную активность и конкурентоспособность животноводства, увеличило потребление основных продуктов питания на душу населения и стимулировало положительную динамику экономического роста в аграрной сфере в долгосрочной перспективе. Кроме того, Нацпроект заложил фундаментальную основу для формирования первой в стране отраслевой Госпрограммы развития сельского хозяйства на 2008-2012 гг., отразившей в своей структуре приоритетные цели, ориентиры, индикаторы развития отрасли на среднесрочную перспективу и обязательства государства по поддержке сельскохозяйственных товаропроизводителей. Однако, из-за отсутствия должного опыта разработки таких документов, первая Госпрограмма была

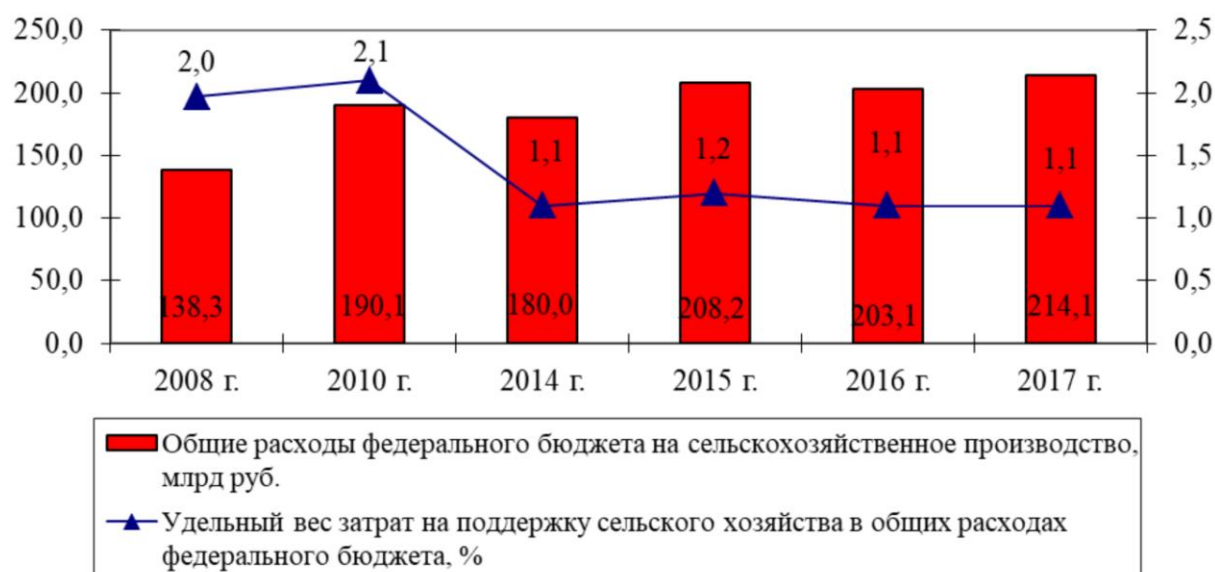
---

<sup>9</sup> Беспяхотный Г.В. Финансирование государственных программ по импортозамещению в сельском хозяйстве // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2016. – № 1. – С. 19-22.

<sup>10</sup> Беспяхотный Г.В. Программно-целевое планирование и проектное управление в сельском хозяйстве // Модели, системы, сети в экономике, технике, природе и обществе. – 2018. – № 2 (26). – С. 3-15.

несовершенна как по структуре, так и по механизму финансового обеспечения.

Так, при недостаточном уровне государственной поддержки аграрного сектора (рисунок 1.1) только незначительная ее доля приходилась непосредственно на сельхозтоваропроизводителей, зачастую оказывалась косвенная поддержка банковскому сектору и страховым компаниям. Подтверждением тому служит факт, что 80,0 % предоставляемых субсидий по ключевым направлениям Госпрограммы приходилось на возмещение процентной ставки по кредитам. Кроме того инвестиции активно использовались в высокооборотных отраслях, среди которых свиноводство и птицеводство, а другие направления не получили должного развития, например, отрасли молочного и мясного скотоводства<sup>11</sup>.



**Рисунок 1.1 – Финансовое обеспечение программно-целевого подхода отраслей сельскохозяйственного производства России<sup>12</sup>**

<sup>11</sup> Беспяхотный Г.В. Планирование развития АПК и кооперации // Фундаментальные и прикладные исследования кооперативного сектора экономики. – 2019. – № 2. – С. 3-14.

<sup>12</sup> Финансы России. 2018: Стат. сб./ Росстат. – М., 2018. – 439 с. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1138717651859](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138717651859) (дата обращения 02.09.2020).

В целях преодоления имеющихся недостатков и совершенствования инструментов стратегического планирования в системе государственного регулирования сельскохозяйственного производства, усиления их комплексного и целевого характера в рамках долгосрочной Госпрограммы 2013-2020 гг. был введен новый механизм распределения бюджетных средств на поддержку экономически значимых региональных программ, который изначально был апробирован на отраслях мясного и молочного скотоводства. Особенностью нового механизма распределения бюджетных средств явился тот факт, что финансовые ресурсы из федерального бюджета выделялись на региональную отраслевую программу в целом. Это способствовало повышению эффективности использования государственной поддержки и совершенствованию планово-прогнозной работы на уровне субъектов РФ. Данный методологический подход позволил структурировать госпрограмму, выделив и закрепив в ее разделах отрасли и подотрасли агропромышленного комплекса, которым предусматривалось оказание финансовой поддержки государства<sup>13</sup>.

Тенденции глобализации мировой экономики и санкционный режим России со странами запада также внесли свой отпечаток на структуру Госпрограммы, которая, в первую очередь, была направлена на обеспечение продовольственной безопасности страны и построена на принципах продуктового подхода.

Особенностью долгосрочной госпрограммы являлось и то, что в нее впервые была включена подпрограмма «Техническая и технологическая модернизация, инновационное развитие». В качестве приоритетных так же были отмечены подпрограммы «Развитие мясного скотоводства», «Поддержка малых форм хозяйствования».

---

<sup>13</sup> Холодова М.А. Ключевые изменения государственной поддержки сельского хозяйства РФ // Региональные агросистемы: экономика и социология. – 2020. – № 1. – С. 86-95

Однако, новый формат Госпрограммы не был лишен недостатков. Так, фрагментарный характер системы стратегического планирования, отсутствие методических рекомендаций и опыта по разработке макроэкономических планов, прогнозов и программ вынуждали органы государственной власти на всех уровнях осуществлять управление развитием отрасли сельскохозяйственного производства, в режиме «реального времени», исходя из сложившейся ситуации, исключая возможность экономического предвидения, позволяющего действовать на опережение. Следовательно, Минсельхоз России был лишен качественных методов обоснования долгосрочных сценариев развития аграрного производства на основе прогнозирования. Кроме того, по мнению академика Г.В. Беспяхотного, постоянная корректировка и включение в госпрограмму тактических задач, вызывали необходимость вносить изменения в запланированные мероприятия.

Так, при корректировке госпрограммы в 2016 г. были выделены дополнительные цели, связанные с повышением финансовой устойчивости предприятий АПК и устойчивым развитием сельских территорий. Наблюдалась трансформация и структуры документа, например, механизм кредитования сельскохозяйственных товаропроизводителей, заложенный в основу отраслевых подпрограмм, был выделен в две самостоятельные подпрограммы: «Развитие финансово-кредитной системы агропромышленного комплекса» и «Стимулирование инвестиционной деятельности». Появилась подпрограмма «Экспорт продукции АПК», направленная на повышение конкурентоспособности отечественных сельскохозяйственных товаропроизводителей на мировом рынке сырья и продовольствия и расширение рынков сбыта.

В редакции госпрограммы в 2017 г. ранее поставленные цели были не только переформулированы, но и конкретизированы, и из-

менили вектор своего достижения, получив количественные оценки. В системе государственной поддержки сельскохозяйственного производства России были обновлены принципы и подходы к субсидированию. Так, основными нововведениями стали: консолидация мер господдержки на основе «единой субсидии» для регионов и механизм льготного кредитования<sup>14</sup>.

Однако, обновленные принципы и подходы к субсидированию не были направлены на устранение основных недостатков в системе стратегического планирования. Например, выделяемые бюджетные ресурсы по новым правилам не были согласованы и взаимосвязаны с нормативными и плановыми показателями развития аграрного производства, в том числе в субъектах Российской Федерации, потенциальными потребностями заемщиков.

В 2018 году для усиления целевой направленности и повышения эффективности расходования бюджетных средств Правительство РФ утвердило пять государственных программ в качестве «пилотных» по переводу на проектные методы, в том числе Госпрограмму развития сельского хозяйства на 2013-2020 гг., пролонгировав срок ее действия до 2025 года и изменив структуру. Так, в проектную часть вошли приоритетные проекты отрасли, получившие статус ведомственных: «Развитие отраслей АПК», «Стимулирование инвестиционной деятельности», «Техническая модернизация», «Экспорт продукции АПК». В процессную часть Госпрограммы включены направления их обеспечивающие: «Поддержка реализации программ субъектов Российской Федерации в области мелиорации», «Развитие мелиорации», «Устойчивое развитие сельских территорий», «Управление реализацией программы», «Обеспечение общих условий регулирования развития АПК», «Научно-

---

<sup>14</sup> Беспяхотный Г.В. Планирование развития АПК и кооперации // Фундаментальные и прикладные исследования кооперативного сектора экономики. – 2019. – № 2. – С.10-16.



техническое обеспечение», «Развитие сырьевой базы предприятий легкой промышленности».

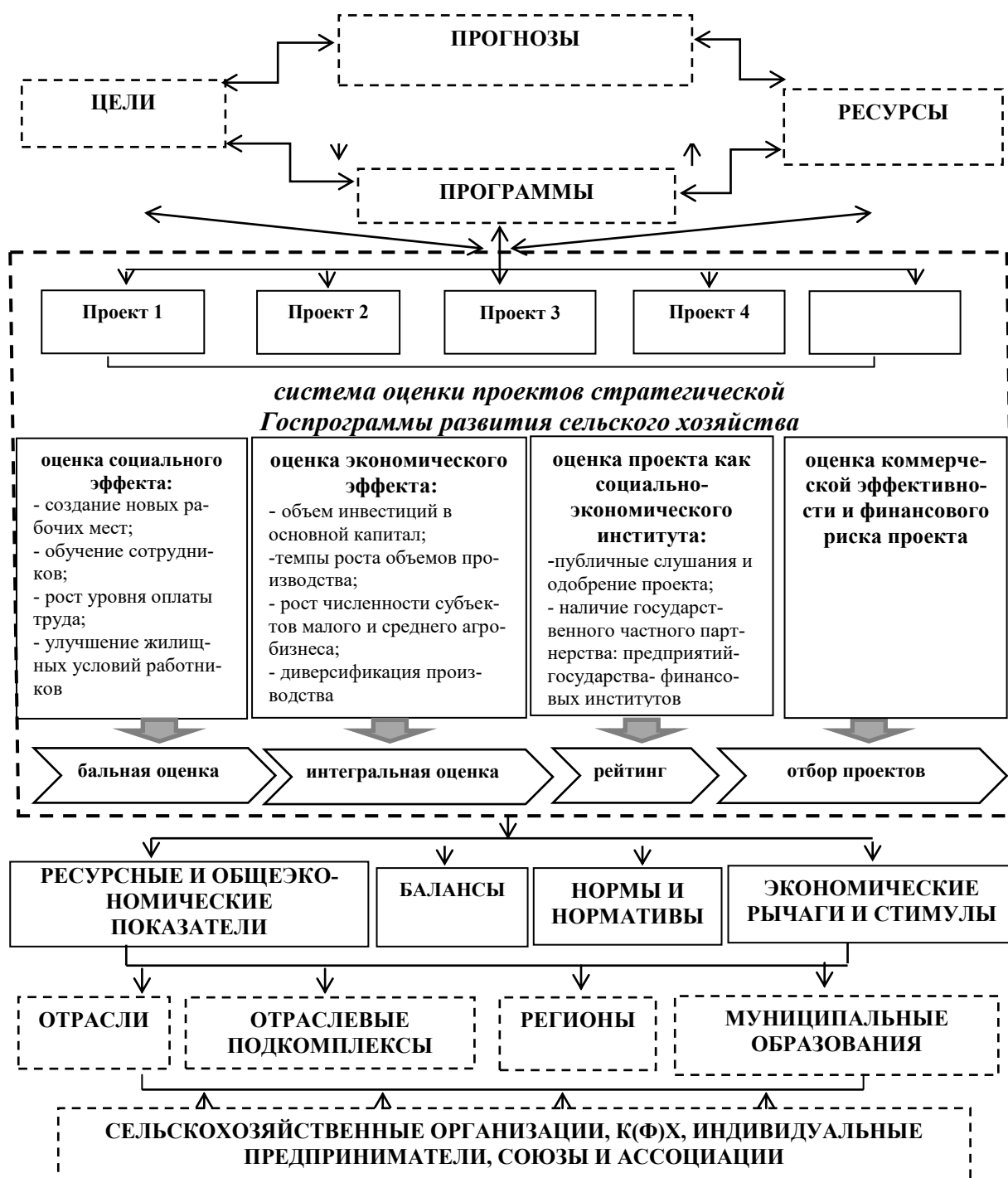
Широкое распространение программно-целевого метода в планировании на современном этапе развития аграрного производства стало ключевым направлением совершенствования планово-прогнозной работы на макроэкономическом уровне.

В частности, переход на проектные методы программно-целевого планирования открывает новые возможности для отдельных приоритетных направлений сельскохозяйственного производства. Так, проектный формат программно-целевого планирования представляет собой механизм управления масштабными задачами, который позволяет скоординировать деятельность хозяйствующих субъектов в сельском хозяйстве для достижения определенных запланированных целей, направленных на получение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений, и преследующих стратегические выгоды. При этом приоритетные цели проектного управления отраслью должны соответствовать методике SMART, то есть быть конкретными, измеримыми, достижимыми, актуальными, и иметь срок, к которому их необходимо достичь<sup>15</sup>.

Применение инструментов проектного управления с использованием механизма государственной поддержки позволит сконцентрировать усилия органов власти всех уровней на достижении конкретных результатов. При этом бюджетной поддержкой будут обеспечены проекты, соответствующие темпам опережающего экономического развития аграрного производства в соответствии с процедурой ранжирования по приоритетности, стимулирующей достижение целевых показателей Госпрограммы (рисунок 1.2).

---

<sup>15</sup> Куправа Т.А. О применении методологии управления проектами в АПК // Вестник РУДН. – 2008. – № 3. – С. 14-19.



**Рисунок 1.2 – Модель программно-целевого планирования на принципах проектного управления в сельском хозяйстве**

Источник: разработано автором по результатам исследования

Новый управленческий инструментарий государственного регулирования аграрного сектора основывается на значительном опы-

те крупных коммерческих отечественных и зарубежных корпораций в решении сложных задач развития производства в рамках инициирования подготовки, разработки и реализации проекта, имеющего собственную организационную структуру, координационный центр с распределением ролей и обязанностей, соответствующий план развития. Проектные механизмы на уровне государства предполагают интеграцию деятельности представителей органов власти и агробизнеса на основе государственного частного партнерства. Представители органов власти, одновременно работающие в своем подразделении и в составе группы по координации управления проектом, помогают сельскохозяйственным товаропроизводителям, заинтересованным в проектах, расширить свои возможности по освоению инновационной деятельности и сбыту произведенной продукции на основе сочетания проектного и функциональных подходов.

Следует отметить, что такие направления инновационной деятельности в сельском хозяйстве как развитие отечественного семеноводства и племенного животноводства, производство и реализация продукции в рамках сельскохозяйственной кооперации и масштабная модернизация материально-технической платформы аграриев должны стать ключевыми элементами системы проектного управления в аграрной сфере.

По нашему мнению, организационно-экономический механизм распределения бюджетных средств в отраслях сельскохозяйственного производства на основе проектного управления будет способствовать развитию технологической платформы, позволяющей разработать механизмы взаимодействия не только сельскохозяйственных товаропроизводителей и органов государственной власти всех уровней, но и кредитно-финансовых организаций, вузов, учреждений науки, отраслевых союзов и ассоциаций, трансформировать

рыночные отношения экономических субъектов друг с другом. При этом отраслевые союзы и ассоциации во взаимодействии с органами власти могут выступать инициаторами разработки портфеля приоритетных проектов, механизма распределения ресурсов, документирования основных этапов проектирования, обучения персонала, внедрения программного обеспечения.

Так, например, Центросоюз может играть важную роль в развитии кооперационных производственно-экономических отношений на селе, усиливая значимость малого агробизнеса в обеспечении продовольственной безопасности страны<sup>16</sup>.

По нашему мнению, в рамках Госпрограммы необходимо разработать портфель пилотных проектов и отработать механизм их реализации для различных природно-климатических и социально-экономических условий. Научно-практический интерес представляет опыт реализации Госпрограммы в рамках проектного управления Белгородской области, на примере которой Минэкономразвития России отработывал проектные методы управления в сельском хозяйстве. Созданная модель по внедрению проектного управления, начиная с 2009 г., реализует собственный подход по формированию системы сельскохозяйственной кооперации на трех уровнях управления «область-район-поселение», основываясь на административном ресурсе. Итогом реализации проектных методов управления стал рост сельскохозяйственного производства в 1,8 раза<sup>16</sup>.

Не смотря на то, что в России с 2018 г. наблюдается процесс переориентации Госпрограммы развития сельского хозяйства на проектные методы управления, получившей статус «пилотной», механизмы программных мероприятий не обеспечивают оптимального распределения бюджетных средств и сбалансированности ко-

---

<sup>16</sup> Беспяхотный Г.В. Планирование развития АПК и кооперации // Фундаментальные и прикладные исследования кооперативного сектора экономики. – 2019. – № 2. – С. 10-16.

личественных и качественных целевых и производственно-хозяйственных показателей с имеющимися ресурсами. В этой связи необходимо изменить целевую направленность взаимоотношений как между органами власти всех уровней управления, так и хозяйствующими субъектами, обеспечив реализацию системного подхода распределения государственной поддержки.

Создание научного и методического обеспечения системы стратегического планирования в аграрном секторе экономики, формирование которого относится как обязанностям соответствующих подразделений органов управления отраслью сельского хозяйства, так и науки, будет способствовать более эффективной разработке и взаимной увязке федеральных и региональных программ на основе проектного подхода<sup>17</sup>. В связи с этим возникает необходимость научного обоснования ключевых направлений государственного регулирования аграрного производства, позволяющего объединить их в определенную систему методических подходов и внести действенные изменения в содержание существующей Госпрограммы развития сельского хозяйства или разработку новых.

---

<sup>17</sup> Холодова М.А. Программно-целевое планирование на принципах проектного управления в сельском хозяйстве // Вестник аграрной науки. – 2020. – №4 (85). – С. 158-167.

## **2. ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА В РАМКАХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ В ЮЖНОМ ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ**

---

В Российской Федерации сложилась и существует целая система нормативно-правовых документов в области программно-целевого прогнозирования развития регионов и отраслей сельского хозяйства.

В настоящее время целевые ориентиры развития сельского хозяйства в Южном федеральном округе закреплены в Государственных программах развития сельского хозяйства субъектов ЮФО. Эти программные документы разрабатываются с учетом федеральных стратегических документов, определяющих общее развитие экономики АПК России (Доктрина продовольственной безопасности, национальные проекты, стратегии и государственные программы развития и пространственного размещения отраслей и др.), и отраслевых документов (Стратегия развития АПК, программы развития пищевой и перерабатывающей промышленности, сельскохозяйственного машиностроения и др.)<sup>18</sup>. Основным документом, определяющим разработку региональных программ, является Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (далее Госпрограмма)<sup>19</sup>.

Цели и ожидаемые результаты развития сельского хозяйства России в Государственной программе развития сельского хозяйства и

---

<sup>18</sup> Постановление № 1242 от 12.10.2017 (в ред. 17.07.2019). URL: <http://docs-api.cntd.ru/document/436792240> (дата обращения: 20.09.2020).

<sup>19</sup> Постановление Правительства РФ от 14 июля 2012 года N 717 «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» (с изм. на 3 октября 2020 года). URL: <http://docs.cntd.ru/document/902361843#> (дата обращения: 05.10.2020).

регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы были скорректированы при переводе программы в 2018 году на проектное управление. Одним из подходов при формировании Госпрограммы (как пилотной) являлось сокращение количества целей (не более пяти) и формирование перечня основных показателей, количество которых не должно было превышать количество целей<sup>20</sup>. Этот подход учитывался и в региональных программах. С учетом произошедших изменений в субъектах ЮФО проводится корректировка содержания региональных программ развития сельского хозяйства, их финансирования, методов оценки их эффективности. Изменения в программах утверждаются и вводятся в действие Постановлениями Правительства субъектов ЮФО.

Приоритеты развития сельского хозяйства, и соответственно, направления, цели, состав подпрограмм в субъектах ЮФО, в силу своего пространственного расположения, наличия земельных ресурсов и материально технического обеспечения имеют свои различия. Во всех программах учтены национальные интересы России в обеспечении продовольственной безопасности с учетом ее территориальной доступности, увеличения объемов экспорта и привлечения инвестиций.

Наряду с Госпрограммой на формирование целей и индикаторов региональных программ развития сельского хозяйства оказывают влияние и показатели других нормативно-законодательных документов федерального уровня<sup>21</sup>, к ним относятся показатели продовольственной безопасности<sup>22</sup>, национальные цели и стратеги-

---

<sup>20</sup> Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации по итогам 2018 года. 23 с. URL: [http://government.ru/dep\\_news/37955/](http://government.ru/dep_news/37955/) (дата обращения: 20.09.2020).

<sup>21</sup> Указ Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» URL: (дата обращения: 20.09.2020).

<sup>22</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 2138-р «О перечне показателей в сфере обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации». URL: <http://static.government.ru/media/files/41d4a3e2ed1c5d4a2135.pdf> (дата обращения: 20.09.2020).

ческие задачи<sup>23</sup> развития страны и АПК<sup>24</sup>. Так, в новой Доктрине продовольственной безопасности добавлены индикаторы продовольственной безопасности<sup>25</sup>, а в Указах Президента Российской Федерации № 204 от 07.05.18 г, № 474 от 21.07.20 г. усилены акценты на развитии социальных целей.

Заканчивается срок действия Стратегии развития пищевой и перерабатывающей промышленности<sup>26</sup>, в которой были обозначены целевые установки по производству продукции растениеводства и животноводства и объемам импортозамещения. Основные показатели Госпрограммы соответствовали показателям этой стратегии. В настоящее время в Министерстве сельского хозяйства РФ разработан проект стратегии дальнейшего развития пищевой и перерабатывающей промышленности для сельского хозяйства, который прошел общественное обсуждение и направлен на утверждение<sup>27</sup>. В проекте определены «основные направления развития отрасли, ресурсное и финансовое обеспечение, а также механизмы реализации мероприятий и показатели их результативности». После утверждения этого документа снова может возникнуть необходимость в корректировке показателей в региональных программах развития сельского хозяйства.

---

<sup>23</sup> Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/43027> (дата обращения: 20.09.2020).

<sup>24</sup> Указ Президента Российской Федерации № 474 от 21 июля 2020 года «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2024 года» URL: <http://docs.cntd.ru/document/565341150>(дата обращения: 20.09.2020).

<sup>25</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2020 года N 993-р «Об утверждении Стратегии развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов Российской Федерации на период до 2030 года» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru), 15.04.2020, № 0001202004150003 // Техэксперт. URL: <http://docs.cntd.ru/document/564654448> (дата обращения: 01.04.2020).

<sup>26</sup> Стратегия развития пищевой и перерабатывающей промышленности URL: <http://docs.cntd.ru/document/902343994> (дата обращения: 01.09.2020)

<sup>27</sup> Проект Стратегии пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2030 года. URL: <https://mcx.gov.ru/press-service/news/obshchestvennyu-совет-pri-minselkhoze-rossii-rassmotrel-proekt-strategii-razvitiya-pishchevoy-i-pere/>(дата обращения: 20.09.2020).



Для программно-целевого прогнозирования дальнейшего развития отраслей сельского хозяйства в субъектах ЮФО дополнительными источниками определения текущего состояния отрасли и перспектив ее развития на региональном уровне могут служить официальные статистические данные служб федеральной и региональной статистики, базы данных и каталоги Министерства сельского хозяйства по сельскохозяйственной технике, сортам сельскохозяйственных растений и животных, по удобрениям и СЗР, перспективным инновационным разработкам, данные тематических научных исследований региональных научно-исследовательских институтов, рейтинги Россельхозбанка, аналитические обзоры Минсельхоза и др.

Известно, что все субъекты ЮФО имеют различный отраслевой потенциал, который зависит от наличия ресурсов, доступности рынков сбыта, доходности сельского хозяйства, это и определяет их инвестиционную привлекательность. В 2020 году, по исследованиям Россельхозбанка, наибольший потенциал развития и инвестиционную привлекательность имеют Краснодарский край и Ростовская область. Они занимают в общероссийском рейтинге соответственно 2 и 3 место. В двадцатку инвестиционно-привлекательных регионов входит и Волгоградская область (таблица 2.1)<sup>28</sup>.

В государственных программах развития сельского хозяйства этих регионов поставлены конкретные задачи по дальнейшему поднятию потенциала отрасли на своих территориях и спрогнозированы перспективные результативные показатели. Примером применения проектного подхода при разработке Государственной программы развития сельского хозяйства может служить Краснодарский край, программа которого состоит из 13 подпрограмм и 4 региональных проектов. Основные вопросы, определяющие разви-

---

<sup>28</sup> Россельхозбанк назвал Топ-10 регионов России по инвестиционной привлекательности АПК. 21 августа 2020. URL: <https://www.rshb.ru/news/426859/> (дата обращения: 10.09.2020).

тие сельского хозяйства – производство продукции растениеводства и животноводства, их переработку, восстановление мелиоративного фонда и развитие экспортного потенциала, рассматриваются в 6 подпрограммах и 1 региональном проекте.

**Таблица 2.1 – Рейтинг инвестиционной привлекательности субъектов ЮФО<sup>28</sup>**

Показатель	Вес показателя в рейтинге	Субъект ЮФО						
		Краснодарский край	Ростовская область	Волгоградская область	Астраханская область	Республика Адыгея	Крым и Севастополь	Республика Калмыкия
Доступность рынков сбыта	20%	5,7	7,8	8,8	3,4	3,1	2,6	4
Сырьевая база развития производства продукции АПК	20%	10	6,3	2,6	0,8	0,4	0,7	0,2
Маржинальность АПК	15%	4,5	0,3	0,7	0	0,2	0,3	0
Текущий масштаб отрасли	15%	4,3	2,2	0,9	0,2	0,2	0,3	0,1
Потенциал дальнейшего роста отрасли	30%	2,1	5,8	2,7	3,2	2	1,2	0,2
Итоговая оценка		5,1	5,0	3,3	1,8	1,3	1,1	0,9
Место в общероссийском рейтинге		2	3	14	47	60	63	68

Прогноз развития этих направлений в подпрограммах отражается через большое количество целевых показателей. В подпрограмме по развитию растениеводства объединены показатели, определяющие объемы и номенклатуру производимой сельскохозяйственной продукции (показатели валовых сборов по наименованиям культур – 4 показателя, площади посева – 1 показатель, производство переработанной продукции растениеводства – 6 показателей, рост применения биологических средств – 1 показатель), в подпрограмму по развитию животноводства включены целевые показатели, определяющие объемы производства молока, скота на убой – 2 показателя, поголовье скота – 2 показателя; производственные мощности по убою – 1 показатель, переработка продукции животноводства – 3 показателя).

Выполнение подпрограммы развития мелиорации отражают следующие индикаторы: 1 – индикатор приращения продукции растениеводства в результате улучшения качественных характеристик мелиорированных земель, 2 целевых индикатора – ввод в эксплуатацию мелиорированных земель за счет реконструкции и технического перевооружения мелиоративного фонда, и мелиорированных земель для выращивания сельскохозяйственных культур для экспорта, 2 показателя характеризующих восстановление земель сельхозназначения. В подпрограмме «Развитие малых форм хозяйствования» производство продукции животноводства и молока – 2 индикатора, производство овощей – 1 индикатор. В подпрограмме «Развитие подотрасли, виноградарства и виноделия» 2 индикатора, «Развитие селекции и семеноводства» – 2 индикатора, в подпрограмме «Развитие отраслей агропромышленного комплекса».

Большое количество целевых индикаторов включено в подпрограмму «Развитие отраслей агропромышленного комплекса», это показатели валовых сборов по наименованиям культур – 11 показа-

телей, площади посева – 12 показателей, производство пищевых продуктов растениеводства и животноводства – 8 показателей, рост применения биологических средств – 1 показатель, прирост технологических мощностей – 4 показателя, производство молока, яиц скота на убой – 7 показателей, поголовье, в том числе, застрахованное – 8 показателей, объем реализации семенного материала – 9 показателей.

Разброс схожих индикаторов по нескольким подпрограммам затрудняет оценку общего количества произведенных объемов продукции растениеводства и животноводства, площадей посева, объемов переработки первичной продукции в пищевую, реализации семенного материала. Создает сложности при оценке эффективности программ субсидирования и в целом хода программы развития сельского хозяйства.

В отчетах о выполнении целевых индикаторов производства и переработки продукции растениеводства и животноводства региональных программ приводятся данные о невыполнении некоторых индикаторов, особенно это относится к переработке продукции. Достижение целевых объемов по переработке продукции растениеводства и животноводства сдерживается несколькими причинами, одна из которых – недостаточное количество производств по переработке пищевого сырья. Оборудование по переработке зерна, техническая оснащенность предприятий по переработке зерна в крупы, муку, масложирового и свеклосахарного направлений переработки имеют критический процент изношенности, устаревшие технологии производства продукции, низкую автоматизацию и высокую энергоемкость используют несовершенные технику и технологии<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Фомин А.А. Анализ переработки сельскохозяйственной продукции в России и законодательное обеспечение развития отрасли // Московский экономический журнал. 2017. № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-pererabotki-selskohozyaystvennoy-produktsii-v-rossii-i-zakonodatelnoe-obespechenie-razvitiya-otrasli> (дата обращения: 29.09.2020)

Правительство принимает меры, пока недостаточные, по возрождению перерабатывающей промышленности. Задачи, поставленные Правительством, не выполняются. Для решения этих задач, в рамках проектно-целевого подхода, необходим анализ потребностей в производственных мощностях пищевых перерабатывающих предприятий, моделирование сценариев развития и размещения новых перерабатывающих производств, модернизации и повышения эффективности существующих.

При программно-целевом планировании развития перерабатывающей промышленности для сельского хозяйства в Южном федеральном округе необходимо учитывать положения Стратегии пространственного развития России до 2025 года, утвержденной Распоряжением Правительства № 207-р от 13 февраля 2019 года<sup>30</sup>, и документов Минсельхоза РФ<sup>31</sup>, в которых определены условия выделения государственной поддержки для субъектов Российской Федерации. В частности в этих документах утверждены приоритетные виды экономической деятельности (специализации) для агропромышленного комплекса Российской Федерации, которые разработаны с учетом плотности и структуры населения, природно-ресурсного потенциала, наличием железнодорожного и автомобильного транспорта и других факторов, а так же приоритетные направления в производстве продукции растениеводства и животноводства. В субъектах ЮФО меры государственной поддержки в виде субсидий, дотаций, налоговых льгот и т.д. конкретизируются в соответствии с закрепленными за ними приоритетными видами

---

<sup>30</sup> Об утверждении Стратегии пространственного развития до 2025 года Распоряжение Правительства от 13 февраля 2019 года №207-р. URL: <http://government.ru/docs/35733/> (дата обращения: 01.06.2020).

<sup>31</sup> Приказ Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 20 апреля 2020 г. № 213 «О внесении изменений в приложение к приказу Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 20 декабря 2019 г. № 713 «Об определении приоритетных направлений развития агропромышленного комплекса по субъектам Российской Федерации на 2020 год». URL: <https://www.welikepotato.ru/news/2905203> (дата обращения: 01.06.2020).

экономической деятельности и направлениями производства продукции растениеводства и животноводства (таблицы 2.2 и 2.3).

**Таблица 2.2 – Приоритетные виды экономической деятельности в агропромышленном комплексе субъектов ЮФО**

Вид экономической деятельности	Субъект ЮФО							
	Республика Адыгея	Республика Калмыкия	Республика Крым	Краснодарский край	Астраханская область	Волгоградская область	Ростовская область	г. Севастополь
Производство:								
- напитков	+		+	+	+	+	+	+
- пищевых продуктов	+	+	+	+	+	+	+	+
- прочих готовых продуктов	+	+			+	+	+	+
- табачных изделий						+	+	
Растениеводство, животноводство и предоставление услуг	+	+	+	+	+	+	+	+
Рыболовство и рыбоводство			+		+		+	+
Транспортировка и хранение				+	+	+	+	+
Деятельность профессиональная, научная и техническая			+	+	+	+	+	+

Источник: разработано авторами по материалам исследований

**Таблица 2.3 – Приоритетные направления развития  
подотраслей растениеводства и животноводства  
в субъектах ЮФО**

Направление	Субъект ЮФО							
	Республика Адыгея	Республика Калмыкия	Республика Крым	Краснодар- ский край	Астраханская область	Волгоградская область	Ростовская область	г. Севасто- поль
<b>Растениеводство</b>								
Производство:								
зерновых и зерно- бобовых культур	+	-	+	-	+	+	+	-
масличных культур	+	-	-	-	-	+	+	-
овощей открытого грунта	-	-	-	+	+	+	-	-
винограда	-	-	+	+	-	-	+	+
плодов и ягод	+	-	+	+	+	+	+	+
<b>Животноводство</b>								
Производство мо- лока	+	-	+	-	+	+	+	-
Развитие специали- зированного мясно- го скотоводства	-	+	+	-	+	+	-	-
овцеводства	+	+	+	-	+	+	+	-
малых форм хозяй- ствования	+	+	+	-	+	+	+	-

Источник: разработано авторами по материалам исследований

Межбюджетными трансфертами в бюджеты субъектов ЮФО поддерживаются приоритетные направления производства продукции растениеводства и животноводства, определенные приказом Минсельхоза РФ от 20 апреля 2020 г. № 213 (таблица 2.3)<sup>32</sup>.

Целевые ориентиры производства продукции растениеводства и животноводства в России кроме Государственной программы развития сельского хозяйства Российской Федерации, продленной до 2025 года, содержатся еще в ряде нормативно-правовых документов.

Например, для отрасли растениеводства целевые индикаторы производства такого стратегически важного вида продовольствия как зерно, нашли отражение в Стратегии развития зернового комплекса Российской Федерации<sup>32</sup> (таблица 2.4). Стратегией намечено увеличение валового сбора зерна в 1,3 раза, рост объемов экспорта зерновых – в 2,25 раза, объемов внутреннего потребления – на 7,5 %, мощностей единовременного хранения зерновых и зернобобовых культур – на 6,1 %, посевных площадей под зерновыми и зернобобовыми культурами – на 6,2 %.

**Таблица 2.4 – Показатели роста объемов производства, внутреннего потребления и экспорта зерна**

Индикатор	Показатель				2035 г. к 2019 г. %
	2019 (год начала действия)	2020	2021	2035 (год окончания действия)	
1	2	3	4	5	6
Валовой сбор зерновых и зернобобовых культур, млн т	108,3	110,3	111,6	140	129,3
Объем внутреннего потребления, млн т	80,2	80,1	80,1	86,2	107,5
Объем экспорта зерновых и зернобобовых культур, в том числе продуктов переработки, млн т	24,9	30,5	31,9	55,9	224,5

<sup>32</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 августа 2019 года № 1796-р «Об утверждении Долгосрочной стратегии развития зернового комплекса Российской Федерации до 2035 года». URL: <http://docs.cntd.ru/document/560974985> (дата обращения: 25.06.2020).



Окончание таблицы 2.4

1	2	3	4	5	6
Мощности единовременного хранения зерновых и зернобобовых культур, млн т	157,8	159,1	159,9	167,4	106,1
Посевные площади под зерновыми и зернобобовыми культурами, млн га	47,1	47,5	47,8	50,0	106,2

Источник: разработано авторами по материалам исследований

Ресурсное обеспечение сельского хозяйства отечественным оборудованием для пищевой и перерабатывающей промышленности и размещение его производства утверждено Распоряжением Правительства РФ № 1931-р от 30 августа 2019<sup>33</sup>. Доля отечественного оборудования на внутреннем рынке и перспектива его поставок на внешние рынки прогнозируется по двум сценариям развития – базовому и консервативному (таблица 2.5). Низкие показатели развития по консервативному сценарию прогнозируются в случае снижения господдержки развития отрасли и нарастанию ее технологического отставания.

Для предотвращения концентрации выпуска однотипного оборудования на различных территориях, повышения возможности экспорта оборудования за рубеж, снижения логистических издержек, и др. в Стратегии была принята попытка планирования перспективных территорий для производства оборудования для пищевой и перерабатывающей промышленности. Для наиболее инновационно-привлекательных субъектов ЮФО – Краснодарского края и Ростовской области информация по уже существ-

<sup>33</sup> Стратегия развития машиностроения для пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2030 года, утв. Распоряжение Правительства РФ № 1931-р от 30 августа 2019. URL: <http://static.government.ru/media/files/KNMcvWfv5ZveFs1FtrfxqAujlED28JsG.pdf> (дата обращения: 16.06.2020).

вующим мощностям по производству пищевого оборудования и перспективам размещения новых производств приведена в таблице 2.6.

**Таблица 2.5 – Целевые ориентиры сценариев развития отрасли машиностроения для пищевой и перерабатывающей промышленности**

Индикатор	2018 (фактическое значение)	Сценарий развития			
		базовый		консервативный	
		2030	отношение 2030 к 2018	2030	отношение 2030 к 2018
Индекс реализации российской продукции машиностроения, %	152,0	300,0	197,4	119,0	78,3
Доля присутствия российских предприятий на внутреннем рынке, %	42,0	62,0	147,6	31,0	73,8
Объем экспорта Российской продукции машиностроения %	154,0	368,0	239,0	151,0	98,1
Доля экспортных поставок за пределы стран СНГ в общем объеме экспорта, %	45,0	70,0	155,6	18,0	40,0

Источник: разработано авторами по материалам исследований

При составлении проектов по созданию новых мощностей по производству пищевого перерабатывающего оборудования, или расширению и реконструкции уже существующих, необходимо

учитывать несколько принципов. Расположение заводов, номенклатура и объемы выпуска оборудования должно проектироваться с условием уже существующего и перспективного пространственного расположения перерабатывающих производств и минимализации логистических издержек.

**Таблица 2.6 – Существующее и планируемое производство оборудования для пищевой и перерабатывающей промышленности**

Субъект ЮФО	Специализация оборудования
Краснодарский край	Существующие мощности для производства оборудования для мукомольно-крупяной промышленности, хлебопекарной, сахарной, крахмалопаточной, дрожжевой, винодельческой, спиртовой и ликероводочной промышленности; оборудования для производства соков, общественного питания и торговли, емкостного и весового оборудования Перспективно развитие производства оборудования для соляной промышленности
Ростовская область	Существующие мощности для производства оборудования элеваторного оборудования, производства круп, муки, хлеба, сахарной, кондитерской, комбикормовой промышленности. Перспективно развитие производства оборудования для крахмалопаточной и масложировой промышленности

Источник: разработано авторами по материалам исследований

Как вариант, можно предусмотреть организацию производства мелкого пищевого оборудования в местах проектирования оптово-распределительных центров (ОРЦ) регионального масштаба, предназначенных для сбора сельскохозяйственной продукции от мелких и средних производителей, хранения и первичной переработки продукции (склады временного хранения, мощности по

долговременному хранению, фасовке и упаковке), мелко консервного производства мясной, овощной и соковой продукции, для ее реализации в фирменных местных торговых сетях). Предположительно, актуальным будет включение в проекты ОРЦ создание консультационных центров, в которых сельхозпроизводители помогут получить маркетинговые услуги (узнать цены на производимую ими сельскохозяйственную продукцию, сельскохозяйственную технику и пищеперерабатывающее оборудование, удобрения и СЗР) и консультационные услуги (возможность участия в системах страхования, получения государственной поддержки, участия в экспорте продукции и др.). Развитие пищеперерабатывающего оборудования и на его основе местных мощностей по переработке сельхозпродукции расширяет возможности не только увеличения объемов ее переработки, но способствует увеличению рабочих мест для жителей сельской местности и улучшению их финансового благополучия.

Потребность в пищеперерабатывающем оборудовании напрямую связана с объемами производства, переработки и хранения скоропортящейся сельскохозяйственной продукции – овощей, фруктов, ягодной продукции. Эти объемы должны соответствовать по всей цепочке производства: возможности переработчика → возможности производителя овощей → возможности производства семян (элиты, суперэлиты, 1-2 репродукций) адаптированных к местным условиям сортов.

В настоящее время российские сельхозпроизводители посев сельскохозяйственных культур (кроме зерновых культур) ведут в основном семенами зарубежной селекции. Обеспеченность сельхозпроизводителей отечественными семенами в 2019 году составила 62,7%, из них семенами сахарной свеклы отечественной селекции всего 0,6% от общего объема высеянных семян, кукурузы –

54%, овощных культур – 57 %, сои – 58 %, ярового рапса – 68 %, подсолнечника – 74%<sup>34</sup>.

Государством взят курс на преодоление импортозависимости по семенам и восстановление отрасли селекции и семеноводства. В новой Доктрине безопасности введен индикатор продовольственной независимости – обеспеченность сельхозпроизводителей семенами российской селекции должна быть не ниже 75 % от всей потребности в семенах. Закрытие границ в 2020 году в результате пандемии COVID-19 еще раз подтвердило актуальность ускорения импортозамещения иностранных семян и гибридов сельскохозяйственных культур.

В ЮФО имеется значительный потенциал для восстановления и развития селекции и семеноводства. Большое количество научных и научно-образовательных учреждений сельскохозяйственного профиля федерального округа проводят исследования по селекции и семеноводству зерновых и зернобобовых, кукурузы, риса, масличных, сахарной свеклы, овощных, плодовых и кормовых культур, созданию высокопродуктивных пород животных, имеются и высококвалифицированные научные кадры, способные проводить исследования на самом современном уровне. Селекционные исследования и первичное семеноводство проводят также частные селекционные и семеноводческие центры. В Краснодарском крае ООО «Семеноводство Кубани», ООО «Агроплазма», ООО «КОС-МАИС», ООО «Соевый комплекс», в Волгоградской области – ООО «Лидер», в Ростовской области – «Поиск», ООО НПО «ТРИУМФ», ФГБНУ ФРАНЦ, ФГБНУ «Донской» и др.

В Краснодарском крае Первомайская селекционно-опытная станция сахарной свеклы проводит научные исследования по се-

---

<sup>34</sup> Королькова А.П., Кузьмин В.Н., Маринченко Т.Е., Горячева А.В. Стимулирование развития селекции и семеноводства сельскохозяйственных культур: отечественный и зарубежный опыт: аналит. обзор.– М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2020. – 124 с.

лекции и семеноводству сахарной свеклы и осуществляет первичное семеноводство гибридов F1 отечественной селекции «Успех», «Азимут», «Кубанский МС-95». Валовой сбор семян этих гибридов в 2019 году составил 120 т, из которых получено 30 тысяч откалиброванных и дражированных посадочных единиц.

В Ростовской области адаптированные к условиям региона сорта и гибриды томатов, болгарского перца, баклажан, огурца созданы в Ростовском селекционно-семеноводческом центре «Поиск» (созданном на базе ВНИИ овощеводства (ВНИИО), гибриды и сорта лука репчатого, моркови и редиса, свеклы – на Бирючекутской овощной селекционной опытной станции (филиал ФГБНУ ФНЦО). Создают и размножают новые сорта зерновых культур в Федеральном Ростовском аграрном научном центре (ФГБНУ ФРАНЦ). В Волгоградской области на Быковской БСОС (филиал ФГБНУ ФНЦО) занимаются выведением новых сортов бахчевых культур.

Но материально-техническая и технологическая база селекции и семеноводства устарела, в составе научных кадров увеличивается доля старшего возраста, не действует система внедрения в производство отечественных селекционных достижений.

Сельхозпроизводители ЮФО предпочитают для посева использовать импортные семена. Для стимулирования покупки российских семян в рамках региональных государственных программ развития сельского хозяйства сельхозпроизводителям оказывается финансовая поддержка в виде субсидий.

В 2020 году в Краснодарском крае проводится субсидирование части затрат производителей растениеводческой продукции на приобретение элитных семян для посева сельскохозяйственных культур, на проведение комплекса агротехнологических работ в области развития семеноводства сельскохозяйственных культур; в Ростов-

ской области выделяются субсидии на возмещение части затрат на поддержку элитного семеноводства, на оказание несвязанной поддержки в области растениеводства<sup>35</sup>.

Вопросы финансовой поддержки научного обеспечения развития селекции и семеноводства рассматриваются в Федеральной научно-технической программе развития сельского хозяйства (далее – ФНТП)<sup>36</sup> и в Федеральном проекте «Развитие передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок в Российской Федерации» в рамках Национального проекта «Наука»<sup>37</sup>. В этих документах намечены перспективные направления научных исследований, планируется развитие современной инфраструктуры, приборной базы, финансирование и внедрение в производство отечественных научных исследований.

С принятием этих документов у селекционеров ЮФО появилась возможность получить финансовую поддержку для восстановления инфраструктуры селекции и семеноводства сельскохозяйственных культур и селекционно-племенных центров, приобретения современной техники и оборудования, подготовки кадров. Бюджетные ассигнования проводятся по двум основным направлениям: 1) общая отраслевая поддержка (20% возмещения понесенных затрат на создание селекционно-семеноводческих центров и др.); 2) целевая проектная поддержка (в рамках грантов ФНТП)<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> Информационный Справочник о мерах и направлениях государственной поддержки агропромышленного комплекса Российской Федерации. URL: <http://gp.specagro.ru/#> (дата обращения: 01.08.2020).

<sup>36</sup> Федеральная научно-техническая программа развития сельского хозяйства на 2017 – 2025 годы (утв. Постановлением Правительства РФ от 25.08.2017 № 996 (ред. от 28.05.2020)). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_223631/c767431a191c9586fb81997bbdf3bc88ce34e323/#dst100009](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_223631/c767431a191c9586fb81997bbdf3bc88ce34e323/#dst100009) (дата обращения: 20.07.2020).

<sup>37</sup> Правительство России. Новости от 11 февраля 2019. URL: <http://government.ru/info/35565/> (дата обращения: 17.08.2020).

<sup>38</sup> Королькова А.П., Кузьмин В.Н., Маринченко Т.Е., Горячева А.В. Стимулирование развития селекции и семеноводства сельскохозяйственных культур: отечественный и зарубежный опыт: аналит. обзор.– М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2020. – 124 с.

Для получения финансовой поддержки в виде грантов в Минсельхоз должны быть представлены проекты организации центров и программа их деятельности на среднесрочную перспективу<sup>39</sup>. Краснодарский край и Ростовская область включены в пилотные программы национального проекта по созданию селекционно-семеноводческих и селекционно-племенных центров<sup>40</sup>. В Краснодарском крае были разработаны проекты на строительство двух селекционно-генетических центров (СГЦ) для молочного животноводства, но их реализация затягивается из-за неразработанности нормативно-законодательного обеспечения и трудностей с привлечением инвесторов<sup>41</sup>.

В городе Крымске Краснодарского края реализуется совместный проект агрохолдинга «ЭКО-культура» и компании «Гавриш» по строительству современного семеноводческого центра. Для реализации проекта требуются инвестиции в 5 млрд рублей<sup>42</sup>.

Для строительства селекционно-семеноводческих и селекционно-племенных центров необходимы большие инвестиции, но в отчете Счетной палаты о выполнении Национального проекта «Наука» за 2020 год сказано, что проектом намечено до конца 2021 года создание селекционно-семеноводческих и селекционно-племенных

---

<sup>39</sup> Правила предоставления грантов в форме субсидий из федерального бюджета в целях создания и внедрения в агропромышленный комплекс современных технологий на основе собственных разработок научных и образовательных организаций». URL: <http://www.kremlin.ru/docs/all/126932> (дата обращения: 01.06.2020).

<sup>40</sup> Методические рекомендации по формированию программ создания и развития селекционно-семеноводческих и селекционно-племенных центров в области сельского хозяйства для создания и внедрения в агропромышленный комплекс современных технологий на основе собственных разработок научных и образовательных организаций. URL: [https://minobrnauki.gov.ru/common/upload/library/2019/12/Method\\_rekomendatsii.pdf](https://minobrnauki.gov.ru/common/upload/library/2019/12/Method_rekomendatsii.pdf) (дата обращения: 01.06.2020).

<sup>41</sup> Пилотные селекционно-генетические центры появятся на Кубани // Сетевое издание «МК на Кубани». Свидетельство о регистрации СМИ Эл № ФС 77-57491. URL: <https://kuban.mk.ru/economics/2020/10/06/pilotnye-selekcionnogeneticheskie-centry-poyavyatsya-na-kubani.html> (дата обращения: 06.10.2020).

<sup>42</sup> В семеноводческий центр на Кубани инвестируют 5 млрд рублей // «Эксперт Юг». 2020. № 1-2 (439). URL: [https://expert.ru/south/2020/02/v-semenovodcheskij-tsentr-na-kubani-investiruyut-5-mlrd-rublej\\_1/](https://expert.ru/south/2020/02/v-semenovodcheskij-tsentr-na-kubani-investiruyut-5-mlrd-rublej_1/) (дата обращения: 01.06.2020).



центров, но средства федерального бюджета на это мероприятие не предусмотрены, а механизмы привлечения внебюджетных источников не разработаны<sup>43</sup>.

Аналитик ЦТТ ВШЭ Владимир Жегусов предлагает три подхода к привлечению инвестиций: 1) перераспределить доходы от бенефициаров (сельхозпроизводителей) к селекционерам через лицензионные платежи, при этом размер платежей будет прямо зависеть от востребованности созданного сорта; 2) развивать государственное субсидирование селекционных компаний; 3) формировать вертикально интегрированные компании с образованием единой цепочки добавленной стоимости<sup>44</sup>.

Представители бизнеса считают, что государственные инструменты поддержки российской селекции, направленные на финансирование и реализацию программ не достигают своей цели, бюджетные средства расходуются недостаточно эффективно<sup>45</sup>.

Таким образом, выполнение поставленных в программных документах задач по развитию селекции и семеноводства может сдерживать неразработанность механизма их выполнения.

Так же, представители бизнеса и селекционеры сходятся во мнении, что необходимо развивать систему продвижения сортов отечественной селекции на рынок. Российские семена имеют низкую востребованность на рынке, так как, считают они, недостаточно

---

<sup>43</sup> Отчет о промежуточных результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта «Наука» необходимых для выполнения задач, поставленных в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», 2020 // Сайт Счетной палаты Российской Федерации. – URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/5a5/5a58a9ddd73fefb7df5c0435b4a16d96.pdf> (дата обращения: 01.09.2020).

<sup>44</sup> Жегусов В. Что растёт у государства // Газета «Коммерсантъ» № 6(651) от 24.03.2020. URL: <https://www.kommersant.ru/nauka/131696> (дата обращения: 19.09.2020).

<sup>45</sup> Кулистикова Т. R&D в федеральном масштабе. Поможет ли наука агробизнесу слезть с импортной иглы // Институт комплексных стратегических исследований (ИКСИ). 4 августа 2020. URL: <https://icss.ru/novosti/randd-v-federalnom-masshtabe-pomozhet-li-nauka-agrobiznesu-slezt-s-importnoy-igly> (дата обращения: 25.08.2020).

демонстрационных площадок для рекламы производимого семенного материала, а в 2020 году проблема продвижения новых сортов обострилась из-за введенных ограничений из-за COVID – 19 <sup>46</sup>.

Бирючукская селекционная станция организуют рекламу донских сортов овощей по типу «промоакций»: «возьми бесплатно образцы семян, вырасти культуру, и, если устроит результат, покупай семена в промышленном объёме» и предлагает научное сопровождение по технологиям выращивания этих культур.

Специалисты селекционных центров «Поиск» и ФГБНУ ФРАНЦ Ростовской области рекламируют свои сорта и гибриды на региональных выставках и семинарах, организуют демонстрационные участки открытого и защищенного грунта, проводят обучающие семинары для овощеводов региона и торгующих компаний. По мнению автора, необходимо традиционные формы продвижения новых сортов и гибридов совершенствовать с помощью цифровых технологий, организуя виртуальные демонстрационные площадки, он-лайн семинары для сельхозпроизводителей, консультации по сопровождению технологий выращивания новых культур, и т.д.

Исходя из вышесказанного, и соблюдая основные принципы программно-целевого подхода, будет целесообразным для всех субъектов ЮФО разработать единую программу развития селекции, семеноводства и племенного дела, в которой будут рассмотрены вопросы:

1) координации направлений селекционно-генетических исследований исходя прогнозируемых темпов развития сельского хозяйства в ЮФО;

2) формы и виды государственной финансовой поддержки конкретных направлений селекционной деятельности;

---

<sup>46</sup> Нам повезло – мы застали расцвет! // Крестьянин № 28(1465) от 8-14 июля 2020. URL: [https://www.krestianin.ru/newspaper/28\\_2020.pdf](https://www.krestianin.ru/newspaper/28_2020.pdf) (дата обращения: 08.10.2020).

3) обеспечения финансирования как государственных, так и коммерческих селекционных центров в ЮФО;

4) нормативно-законодательная база, заложенная в основу программы;

5) методическое обеспечение формирования и исполнения программы развития и ее финансового обеспечения.

Актуальным будет и разработка организационно-экономического механизма взаимодействия исполнительной власти регионов – участников программы, представителей бизнеса, науки (селекционеров, генетиков, сортоиспытателей), производителей продукции (производителей товарных партий семян, производителей продукции растениеводства) в целях выработки единой политики, направленной на развитие в регионе селекционной науки и рынка российских семян.

В целях повышения эффективности государственного регулирования сельскохозяйственной отрасли и выработки решений по ее дальнейшему развитию в субъектах Южного федерального округа проводится оценка эффективности выполнения государственных программ развития сельского хозяйства, которая заключается в проведении экспертно-аналитических мероприятий и формировании отчетов по выполнению показателей намеченных программами. В ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия оценивается нормативно-методическая база разработки программ развития, фактические результаты их реализации, степень исполнения заявленных целей и выполнения расходных обязательств. Результаты проведенного анализа утверждаются Постановлениями Правительства субъектов федерального округа и служат основанием для корректировки целевых индикаторов программ, подпрограмм и мероприятий по их выполнению.

Нормативно-правовые документы по оценке государственных программ развития сельского хозяйства Ростовской области и Краснодарского края приведены в таблице 2.7.

**Таблица 2.7 – Состав нормативных документов, регламентирующий процессы оценки разработки госпрограмм и отчетов об их выполнении**

Наименование процесса	Нормативный документ
Методология оценки	
Ростовская область	Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Ростовской области» <sup>47</sup>
Краснодарский край	Порядок принятия решения о разработке, формировании, реализации и оценки эффективности реализации государственных программ Краснодарского края <sup>48</sup>
Отчет о результатах оценки	
Ростовская область	Сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ Ростовской области по итогам года <sup>49</sup>
	Отчет о реализации государственной программы Ростовской области «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» <sup>50</sup>
Краснодарский край	Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Краснодарского края <sup>51</sup>

<sup>47</sup> Постановление Правительства Ростовской области от 10.01.2018 № 1 (с изм. на 10.02.2020) «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Ростовской области». URL: <https://www.donland.ru/documents/8837/> (дата обращения: 09.09.2020)

<sup>48</sup> Постановление Правительства Краснодарского края от 08.05.2020 № 430 (с изм. на 25.11.2019) «Об утверждении Порядка принятия решения о разработке, формирования, реализации и оценки эффективности реализации государственных программ Краснодарского края и о внесении изменений в некоторые нормативные правовые акты главы администрации (губернатора) Краснодарского края (с изменениями на 25 ноября 2019 года). URL: <http://docs.cntd.ru/document/412304476> (дата обращения: 09.09.2020).

<sup>49</sup> Сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ Ростовской области по итогам 2019 года. URL: <https://www.donland.ru/result-report/732/#p4> (дата обращения: 09.09.2020).

<sup>50</sup> Об утверждении отчета о реализации государственной программы Ростовской области «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» за 2019 год. URL: <http://docs.cntd.ru/document/570725636>(дата обращения: 09.09.2020).

<sup>51</sup> Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Краснодарского края за 2019 год. URL: [https://economy.krasnodar.ru/gos-prog-kk/itogi/files/Doclad\\_GP\\_26.06.2020.pdf](https://economy.krasnodar.ru/gos-prog-kk/itogi/files/Doclad_GP_26.06.2020.pdf) (дата обращения: 09.09.2020).

Наименование процесса	Нормативный документ
	Постановление ЗС Краснодарского края от 22 апреля 2020 г. № 1764-П «О выполнении государственных программ Краснодарского края в 2019 году» <sup>52</sup>

Отчеты по выполнению Государственных программ развития сельского хозяйства субъектов ЮФО в целом показывают высокую эффективность использования программно-целевых методов в планировании направлений развития и бюджетного обеспечения выполнения целевых показателей. Однако сохраняется риск снижения финансирования мероприятий подпрограмм и доведения бюджетных средств до получателей, что снижает вероятность достижения целевых показателей.

Ряд авторов считают, что пока еще не достаточно опыта разработки программ с учетом применения проектно-целевого подхода и в методологическом плане региональные программы развития нуждаются в доработке.

Мокрушин А.А. в качестве организационно-методических проблем приводит дефицит опыта в разработке целевых программ, недостаточная разработанность нормативно-правовой базы, определение направлений господдержки и объемов финансирования, недостатки в системе отчетности по государственным целевым программам и др.<sup>53</sup>

Данные приведенные в главе показывают, что нормативные документы, на основе которых разрабатывались программы разви-

<sup>52</sup> Постановление Законодательного Собрания Краснодарского края от 22 апреля 2020 г. № 1764-П «О выполнении государственных программ Краснодарского края в 2019 году». URL: [https://economy.krasnodar.ru/gos-prog-kk/itogi/files/post\\_1764.pdf](https://economy.krasnodar.ru/gos-prog-kk/itogi/files/post_1764.pdf) (дата обращения: 09.09.2020).

<sup>53</sup> Мокрушин А.А. Региональные аспекты государственного регулирования аграрной сферы экономики Республики Адыгея // Новые технологии. – 2018. – № 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/regionalnye-aspekty-gosudarstvennogo-regulirovaniya-agrarnoy-sfery-ekonomiki-respubliki-adygeya> (дата обращения: 08.10.2020).

тия сельского хозяйства быстро устаревают, меняется их актуализация и значения показателей. Существующий механизм корректировки программ не дает возможности осуществлять их оперативное изменение. Отчетные документы о выполнении государственных программ имеют разный формат представляемых данных, что затрудняет анализ информации для дальнейшей оценки и корректировки программ.

Маковкина С.А. Довбий И.П., Довбий В.А. считают, что при разработке программ развития необходимо формирование «сквозной» методологии и единого методического инструментария для оценки состояния, анализ проблемного поля и определение путей развития<sup>54</sup>.

Горовая Т.В. в своей статье резюмирует, что у регионов есть положительный опыт совершенствования проектного подхода в составлении и корректировке программ, который необходимо использовать при совершенствовании методологии<sup>55</sup>.

По мнению авторов, в региональных государственных программах развития сельского хозяйства, необходимо усилить методическое обеспечение для прогнозирования сельского хозяйства. Для этого отдельно сформированные подпрограммы (развития растениеводства и животноводства) объединить в программу развития агропромышленного комплекса, в рамках которой расширить и систематизировать количество отраслевых показателей касающихся развития растениеводства, садоводства и виноградарства, животноводства, что позволит проводить строить более качественные прогнозы развития сельского хозяйства субъектов ЮФО. Для монито-

---

<sup>54</sup> Маковкина С.А., Довбий И.П., Довбий В.А. Совершенствование методического инструментария стратегического планирования социально-экономического развития территорий (региональный и муниципальный уровни) // Муниципалитет: экономика и управление. – 2017. – № 02. URL: <http://municipality.expert/issue/2017/02/04> (дата обращения: 18.07.2020).

<sup>55</sup> Горовая Т.В. Интеграция проектов в госпрограммы // Бюджет. Январь 2018. URL: <https://ac.gov.ru/files/content/15683/govoraya-byudzhnet-pdf.pdf>(дата обращения: 28.08.2020).

ринга развития цифровизации сельскохозяйственного производства в подпрограммы развития материально-технической составляющей сельского хозяйства, защиты и повышения плодородия почв, перерабатывающей промышленности включить индикаторы по внедрению цифровых решений для сельскохозяйственного производства.

Отсутствие специальной нормативной базы в большинстве субъектов РФ (унифицированных методик, баз данных), недостаточность статистических показателей для проведения прогнозных расчетов, частое изменение их состава, недостаточное количество отраслевых показателей (растениеводства, животноводства) делает невозможным выборки длинных рядов показателей для выявления устойчивых трендов развития в отраслевом разрезе, а значит и искажает достоверность прогнозов по развитию сельского хозяйства. Поэтому, необходимо дальнейшее развитие и совершенствование нормативной правовой базы программно-целевого прогнозирования, в которой будут учтены следующие положения:

- развитие вертикального соподчинения и соответствия методологического аппарата разработанного на федеральном, региональном и отраслевом уровнях;
- совершенствование классификационной взаимосвязи показателей (общеэкономические показатели, показатели регионального развития, показатели отраслевого и межотраслевого развития);
- создание единых баз отраслевых показателей для обеспечения прогнозирования;
- создание методологического аппарата для оперативной корректировки методик нижестоящего уровня в соответствии с изменениями на федеральном уровне.

### **3. ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ ПОДХОД В РЕШЕНИИ ПРОБЛЕМ ВОВЛЕЧЕНИЯ В ОБОРОТ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ**

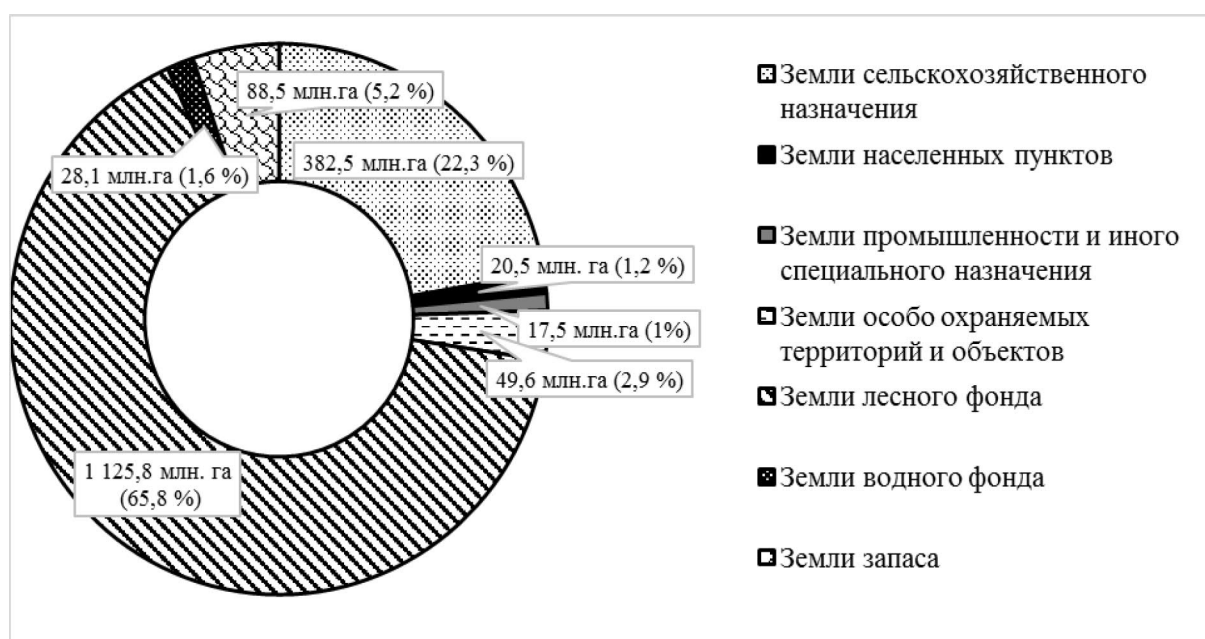
---

Одной из наиболее актуальных задач в развитии современного агропромышленного комплекса (далее – АПК) России является вовлечение в активный экономический оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения. Земля является одним из факторов производства, от ее рационального использования зависят качество получаемой продукции, конечные результаты финансово-хозяйственной деятельности сельскохозяйственных товаропроизводителей, благосостояние жителей сельской местности. Она оказывает значительное влияние на валовые сборы сельскохозяйственных культур, что имеет особое значение в условиях реализации экспортно-ориентированной стратегии отечественного АПК, в соответствии с которой необходимо осуществлять производство сельскохозяйственной продукции в объемах, достаточных для достижения плановых показателей самообеспеченности основными продуктами питания, удовлетворения потребностей внутренних потребителей и увеличения поставок за рубеж.

Россия обладает огромными земельными ресурсами. По состоянию на 1 января 2019 г. площадь земельного фонда нашей страны составила 1 712,5 млн. га, из них 382,5 млн. га (22,3 %) – земли сельскохозяйственного назначения, используемые для ведения сельскохозяйственной деятельности, создания защитных лесных насаждений, учебных, научно-исследовательских и иных целей, связанных с сельскохозяйственным производством, а также для рыбоводства (рисунок 3.1).



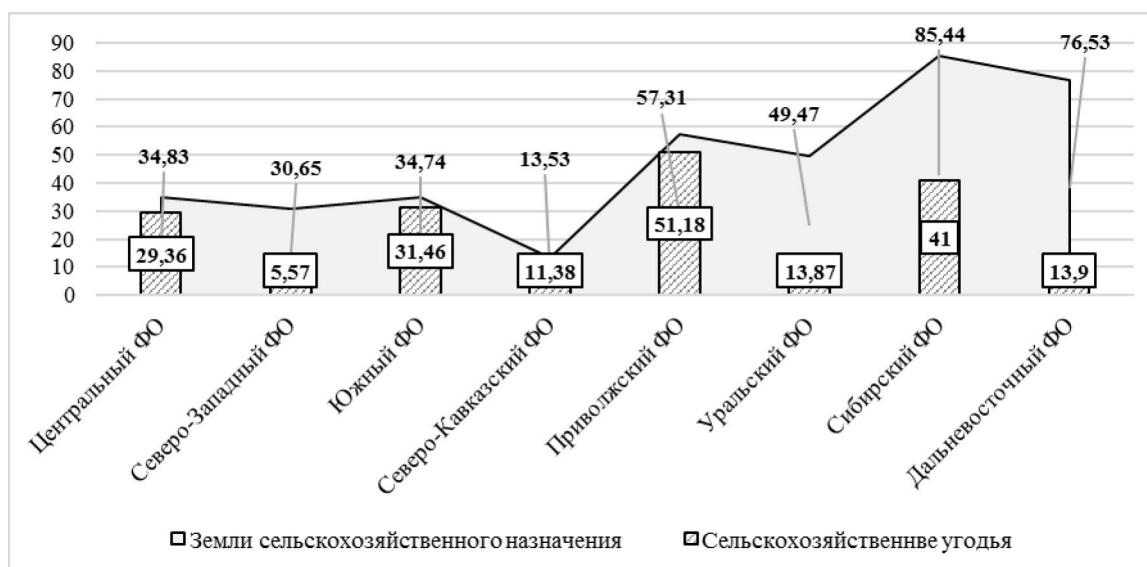
Из 382,5 млн. га земель сельскохозяйственного назначения 197,7 млн. га (51,7 %) составляют сельскохозяйственные угодья – сенокосы, пастбища, пашни, залежи и земли, занятые многолетними насаждениями, 184,8 млн. га (48,3 %) приходится на несельскохозяйственные угодья, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, лесными насаждениями, водными объектами, зданиями, сооружениями и строениями.



**Рисунок 3.1 – Структура земельного фонда России на 01.01.2019 г. по категориям земель, млн. га<sup>56</sup>**

По федеральным округам наибольшие площади сельскохозяйственных угодий приходятся на Южный, Центральный, Приволжский и Сибирский федеральные округа – 77,4 % от общей площади сельскохозяйственных угодий страны (рисунок 3.2).

<sup>56</sup> Составлено на основе: Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2018 году. URL: <https://rosreestr.ru/upload/Doc/16-upr/Gosdoklad%20za%202018%20год.pdf>. (дата обращения: 02.08.2020).



**Рисунок 3.2 – Площади сельскохозяйственных угодий по федеральным округам на 01.01.2019 г., млн. га<sup>57</sup>**

За период с 2010 г. по 2018 г. площадь земель сельскохозяйственного назначения сократилась на 17,5 млн. га или на 4,4 % с 400,0 млн. га до 382,5 млн. га. Основной причиной уменьшения площади земель сельскохозяйственного назначения является их перевод в земли других категорий, который осуществляется в соответствии с положениями Федерального закона от 21.12.2004 № 172-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2019) в связи с установлением или изменением черт населенных пунктов, размещением промышленных объектов, строительством линий электропередачи, дорог, газопроводов, нефтепроводов и по другим причинам. Перевод земель осуществляется на основании актов органов государственной власти, субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, принятых в пределах их компетенции в части использования и охраны земель. Так, в 2018 году согласно данным Федеральной службы государственной

<sup>57</sup> Составлено на основе: Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2018 году. М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2020. – 8 с.

регистрации, кадастра и картографии (далее – Росреестр) из земель сельскохозяйственного назначения было переведено 770,3 тыс. га, в том числе, в результате проведения мероприятий по передаче покрытых лесом массивов в ведение лесхозов было переведено в земли лесного фонда 647,8 тыс. га (84,1 %).

По данным Росреестра по состоянию на 1 января 2019 г. 254,8 млн. га земель сельскохозяйственного назначения находилось в государственной и муниципальной собственности, 127,7 млн. га – в частной собственности, из них, 107,7 млн. га – в собственности граждан, 20,0 млн. га – в собственности юридических лиц. Динамика распределения сельскохозяйственных земель по формам собственности с 2013 г. по 2018 г. представлена на рисунке 3.3<sup>58</sup>.



**Рисунок 3.3 – Динамика земель сельскохозяйственного назначения по формам собственности в 2013-2018 г.г., млн. га<sup>59</sup>**

Среди земель, находящихся, как в частной, так и в государственной и муниципальной собственности, есть неиспользуемые земли, которые не вовлечены в активный экономический оборот. Более

<sup>58</sup> Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2018 году. М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2020. – С. 20, 26.

<sup>59</sup> Составлено на основе: Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2018 году. М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2020. – 27 с.

половины неиспользуемых в Российской Федерации земель приходится на земли, находящиеся в муниципальной или государственной собственности, и свободные от прав третьих лиц. Остальную часть составляют земли, которые не используются по своему целевому назначению и находятся в собственности юридических лиц и граждан, а также земли муниципальной и государственной собственности, предоставленные в аренду, пожизненное наследуемое владение и постоянное (бессрочное) пользование. Таким образом, в настоящее время площадь неиспользуемых земель в государственной и муниципальной собственности превышает показатель площади неиспользуемых земель в частной собственности. Мамонтова И.Ю. подчеркивает, что появление большого количества собственников земли и развитие различных форм собственности сельскохозяйственных товаропроизводителей усугубляют проблемы управления землями сельскохозяйственного назначения.<sup>60</sup>

По состоянию на 1 января 2019 г. площадь не используемых земель сельскохозяйственного назначения составила 43,98 млн. га. Наибольшие доли неиспользуемых земель отмечены в Центральном, Приволжском и Сибирском федеральном округах, наименьшие доли приходятся на регионы с благоприятными агроклиматическими условиями и высокоплодородными почвами, это Южный и Северо-Кавказский федеральные округа. Площадь неиспользуемых угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения на 1 января 2019 г. составила 33,08 млн. га, площадь неиспользуемой пашни – 19,58 млн. га<sup>61</sup>.

Петрова И.А и Зельман О.С., рассматривая проблему неиспользования земель сельскохозяйственного назначения, указывают на

---

<sup>60</sup> Мамонтова И.Ю. Рациональное использование и охрана земель сельскохозяйственного назначения // International agricultural journal. – 2020. – № 1. – 173 с. DOI: 10.24411/2588-0209-2020-10144.

<sup>61</sup> Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2018 году. М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2020. – 47 с.

то, что изначально данная проблема была обусловлена проведением земельной реформы 1990 г. Переход к многообразию форм собственности, отсутствие утвержденных программ реформирования земельных отношений, значительные ошибки, допущенные в утвержденных нормативных документах, организация ненадлежащего государственного учета сельскохозяйственных земель привели к их нерациональному использованию, сделав сельское хозяйство несбалансированной и нестабильной отраслью. В наши дни, по мнению авторов, ситуация усугубляется тяжелым финансово-экономическим положением организаций, высокой конкуренцией на рынках сбыта, недостаточной государственной поддержкой малых форм хозяйствования, сложным механизмом предоставления земель эффективным сельскохозяйственным товаропроизводителям<sup>62</sup>.

Афанасьев П.В., Семочкин В.Н., Шаров П.И. также отмечают, что именно приватизация колхозных и совхозных земель обусловила масштабное запущение сельскохозяйственных угодий и их выведение из хозяйственного оборота. После разрушения коллективного советского землепользования и кардинального изменения уклада жизни на селе в начале 1990-х г.г. вновь появившиеся субъекты землепользования остались наедине с новыми рыночными условиями, в которых большинство из них не смогли функционировать. В современных условиях сельскохозяйственные угодья, по мнению авторов, не используются в связи с отсутствием:

- финансовых средств, необходимых для покупки посевного и посадочного материала, средств защиты растений от болезней и вредителей, удобрений, приобретения сельскохозяйственной техники, технологических средств и оборудования, строительства ферм, складов, хранилищ и др.;

---

<sup>62</sup> Петрова И.А., Зельман О.С. Неиспользуемые земли сельскохозяйственного назначения и совершенствование механизма вовлечения их в сельскохозяйственный оборот // Студент года 2018. Сборник статей V Международного научно-исследовательского конкурса. Издательство: МЦНС «Наука и Просвещение». – 2018. – 221 с.

- адекватной сложившимся земельным отношениям системы земельного законодательства и нормативно-правовых актов, регулирующих использование земли и ее оборот;
- механизма реализации государственных принципов планирования и организации использования земель<sup>63</sup>.

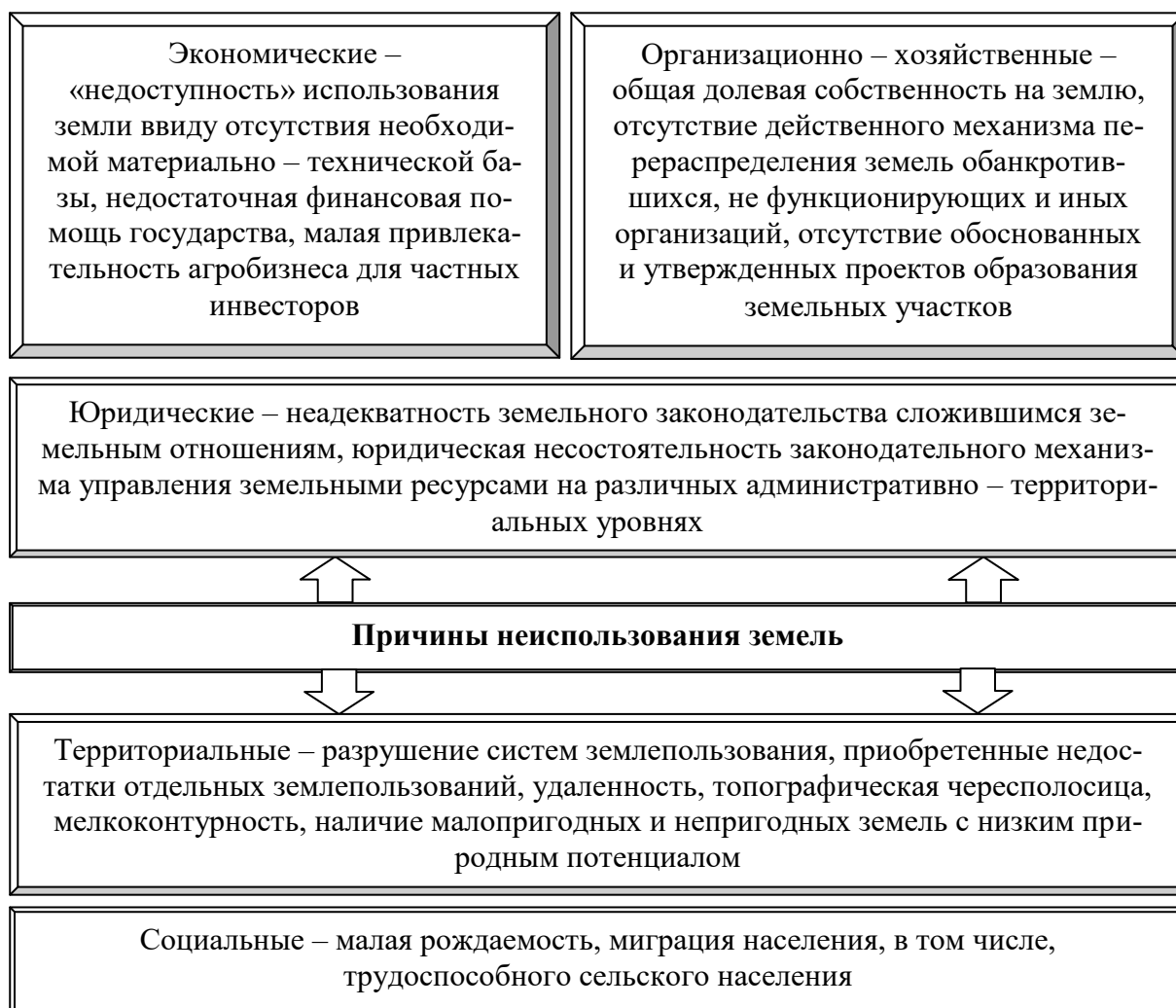
Семочкин В.Н., Шаров П.И., Шадманов М.Р., Зименкова К.А. группируют сложившиеся в современных условиях причины неиспользования земель в 5 групп: экономические, организационно – хозяйственные, юридические, территориальные и социальные (рисунок 3.4). При этом авторы обращают внимание на то, что экономические причины были и продолжают оставаться первоочередными в нашей стране.

Рассматривая экономические причины, авторы обращают внимание на то, что сам по себе агробизнес является достаточно сложным в технологическом плане мероприятием, многие сферы сельского хозяйства характеризуются высокими сроками окупаемости, а само инвестирование в данную отрасль имеет большое количество рисков.

Отток населения из мест ведения сельского хозяйства, являющийся социальной причиной неиспользования земель, связан с малым рынком труда в сельской местности, в связи с чем, трудоспособное население вынуждено переселяться из сельской местности в города, в которых уровень безработицы значительно ниже. Другими причинами оттока населения являются: тяжелые условия на селе, плохое состояние инфраструктуры. Глобальной проблемой во всем мире является процесс урбанизации, в нашей стране он усугубляется большой протяженностью территорий.

---

<sup>63</sup> Афанасьев П.В., Семочкин В.Н., Шаров П.И. Деградация продуктивных угодий и причины неиспользования земель сельскохозяйственного назначения // Современные проблемы и перспективы развития земельно-имущественных отношений. Сборник статей по материалам Всероссийской научно-практической конференции, г. Краснодар, 23-24 апреля 2019. Издательство: ООО «Эпомен» (Краснодар). – С. 39-41.



**Рисунок 3.4 – Причины неиспользования земель в Российской Федерации<sup>64</sup>**

Следствием указанных авторами причин является не только появление огромных площадей неиспользуемых земель, но и их последующая деградация (появление переувлажненных, залесенных, закустаренных земель и др.). Развитие данных негативных процессов в дальнейшем приводит к возрастанию объемов и стоимости освоения земель, появлению невозвратных земель. Так, затраты на во-

<sup>64</sup> Составлено на основе: Семочкин В.Н., Шаров П.И., Шадманов М.Р., Зименкова К.А. Проблема неиспользуемых земель в Российской Федерации и пути ее решения // Московский экономический журнал. – 2020. – № 3. URL: <https://qje.su/en/nauki-o-zemle/moskovskij-ekonomicheskij-zhurnal-3-2020-22/> (дата обращения: 11.08.2020). DOI: 10.24411/2413-046X-2020-10154.

влечение в сельскохозяйственный оборот земель, не использовавшихся более 30 лет, равны затратам на освоение земель, ранее никогда не использовавшимся в сельскохозяйственной деятельности<sup>65</sup>.

Проблему введения в оборот сельскохозяйственных земель некоторые субъекты Российской Федерации изначально решали, прежде всего, посредством оказания поддержки сельскохозяйственным производителям за счет средств местных бюджетов и бюджетов субъектов. Например, осуществлялась компенсация части затрат по вовлечению земельных участков в сельскохозяйственный оборот (Пермский край, Чувашская Республика), компенсировалась часть затрат по выделу земельных долей в натуре и регистрации прав на земельные участки (Нижегородская, Брянская, Томская, Тамбовская, Самарская области)<sup>66</sup>.

Одним из решающих факторов прогрессивного сдвига в аграрной сфере нашей страны, в том числе, в части вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения, стал новый формат государственной политики, направленный на системное решение проблем в АПК на основе внедрения программно-целевых методов управления. Ключевой составляющей программно-целевого метода является система мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам реализации, ресурсам и инструментам государственной политики. Документами, в которых нашли отражение цели и комплексы организационно-хозяйственных, научно-исследовательских, произ-

---

<sup>65</sup> Семочкин В.Н., Шаров П.И., Шадманов М.Р., Зименкова К.А. Проблема неиспользуемых земель в Российской Федерации и пути ее решения // Московский экономический журнал. – 2020. – № 3. URL: <https://qje.su/en/nauki-o-zemle/moskovskij-ekonomicheskij-zhurnal-3-2020-22/> (дата обращения: 11.08.2020). DOI: 10.24411/2413-046X-2020-10154.

<sup>66</sup> Цаповский В.А., Цаповская О.Н. Совершенствование механизмов вовлечения в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения // Современному АПК – эффективные технологии. Материалы международной научно-практической конференции, посвященной 90-летию доктора сельскохозяйственных наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, почетного работника высшего профессионального образования Российской Федерации Валентины Михайловны Макаровой. 11-14 декабря 2018, г. Ижевск. Том III. Лесное хозяйство, землеустройство и экология. ФГБОУ ВО Ижевская ГСХА, 2019. – 291 с.



водственных, социальных и других заданий и мероприятий, направленных на решение экономических проблем наиболее эффективным путем, и увязанных по исполнителям, срокам и ресурсам стали целевые программы<sup>67</sup>.

Одной из таких программ являлась Федеральная целевая программа (далее – ФЦП) «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006-2010 годы и на период до 2013 года», утвержденная Постановлением Правительством РФ от 20.02.2006 № 99. Целями данной программы были определены: сохранение и рациональное использование агроландшафтов и земель сельскохозяйственного назначения, создание условий для увеличения объемов производства сельскохозяйственной продукции высокого качества на основе повышения и восстановления плодородия почв сельскохозяйственных земель посредством выполнения комплекса культуртехнических, агрохимических, агролесомелиоративных, гидромелиоративных, организационных и водохозяйственных мероприятий<sup>68</sup>.

Ресурсное обеспечение ФЦП в период с 2006 г. по 2013 г. составило 547,76 млрд. рублей, из них: 76,6 млрд. рублей – средства федерального бюджета, софинансирование из бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов – 66,26 млрд. рублей, внебюджетные источники – 404,9 млрд. рублей.

В рамках ФЦП был реализован ряд крупных инвестиционных проектов, введены в эксплуатацию важнейшие для сельского

---

<sup>67</sup> Попова Е.С. Программно-целевой метод государственного регулирования аграрной сферы Волгоградской области // Социально-экономические явления и процессы. – 2017. – Т.12, № 6. – С. 259-260.

<sup>68</sup> Постановление Правительства РФ от 20.02.2006 № 99 «О федеральной целевой программе «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006-2010 годы и на период до 2013 года». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_58756/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_58756/) (дата обращения: 16.08.2020).

хозяйства гидромелиоративные объекты государственной собственности, в том числе, Тиховский гидроузел в Краснодарском крае, Ногайский водный тракт в Ставропольском крае, водный тоннель Невинномысского канала, Алхан-Чуртская плотина на реке Терек и другие объекты водохозяйственного и мелиоративного назначения. В результате строительства и реконструкции гидромелиоративных объектов были обеспечены бесперебойная подача воды на межрегиональное распределение для водоснабжения населения и орошения сельскохозяйственных культур, отвод с осушаемых угодий избыточной влаги. Большое значение также имело снижение рисков возникновения чрезвычайных ситуаций и аварий при эксплуатации гидротехнических сооружений<sup>69</sup>.

В 2006-2013 г.г. было вовлечено в сельскохозяйственный оборот 4,83 млн. га неиспользуемых сельскохозяйственных угодий, предотвращено выбытие из оборота 7,1 млн. га земель, осуществлены защита и сохранение от ветровой эрозии и опустынивания сельскохозяйственных угодий на площади 1,05 млн. га, защита от водной эрозии, подтопления и затопления земель на площади 769,95 тыс. га (в 4 раза больше от изначально запланированного объема).

В результате реализации ФЦП по сохранению и восстановлению плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов были получены экологический, социальный и экономический эффекты. Экологический эффект, достигнутый в результате сохранения и восстановления плодородия почв на площади 11,9 млн. га сельскохозяйственных угодий был оценен в 49,98 млрд. рублей. Социальный эффект выразился в сохранении и создании дополнительных 115,94 тысяч рабочих мест, обеспечении централизованным питьевым водоснабжением сельских районов с численностью населе-

---

<sup>69</sup> Итоги реализации (2014-2017 годы) федеральной целевой программы «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014-2020 годы»: информ. издание. – М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2018. – 6 с.

ния не менее 700 тыс. человек, защитой от подтопления 290 населенных пунктов и затопления 670 населенных пунктов с населением 1,4 млн. человек, сельскохозяйственных и промышленных объектов<sup>70</sup>.

Департамент мелиорации Министерства сельского хозяйства Российской Федерации (далее – Минсельхоз России) и Московский государственный университет природообустройства определили, что экономический эффект от реализации в 2006-2013 гг. мероприятий ФЦП составил более 236 млрд. рублей. От предприятий АПК были получены дополнительные поступления налоговых платежей, в результате увеличения объемов производства продукции аграрии получили расчетную прибыль в размере более 71 млрд. рублей при внутренней норме доходности 67,3% от общего объема инвестиций и сроке окупаемости капитальных вложений менее 5 лет<sup>71</sup>.

Постановлением Правительства РФ от 12.10.2013 № 922 была утверждена новая ФЦП «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014-2020 годы», направленная на повышение устойчивости и продуктивности сельскохозяйственного производства и плодородия почв средствами комплексной мелиорации в условиях природных аномалий и изменения климата, повышение продукционного потенциала мелиорируемых земель и эффективного использования природных ресурсов<sup>72</sup>.

В новой ФЦП было определено 8 целевых показателей и индикаторов, 4 из которых были практически полностью идентичны ранее установленным в ФЦП по сохранению и восстановлению

---

<sup>70</sup> Национальный доклад о ходе и результатах реализации в 2013 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 гг. М.: ФГБНУ «Росинформагротех». – С. 194,199.

<sup>71</sup> Тарасов А.С. Регулирование рационального использования сельскохозяйственных угодий // Экономика и экология территориальных образований. – 2018. – Т.2, №1(4). – 91 с. DOI: 10.23947/2413-1474-2018-2-1-88-99.

<sup>72</sup> Постановление Правительства РФ от 12.10.2013 № 922 «О федеральной целевой программе «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014-2020 годы». URL:[http://www.consultant.ru/document/Cons\\_doc\\_LAW\\_153508/](http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_153508/) (дата обращения 16.08.2020).

плодородия почв. Это такие показатели, как: вовлечение неиспользуемых сельскохозяйственных угодий в сельскохозяйственный оборот, их защита и сохранение от опустынивания и ветровой эрозии, защита земель от водной эрозии, подтопления и затопления, создание новых рабочих мест и сохранение существующих. Отличие состояло в самой трактовке целевых показателей и индикаторов, которая была расширена посредством указания мероприятий, за счет которых планировалось их достижение. Например, в Программе сохранения и восстановления плодородия почв был указан целевой показатель «защита земель от водной эрозии, затопления и подтопления», в новой ФЦП данный показатель был представлен, как «защита земель от водной эрозии, затопления и подтопления за счет проведения противопаводковых мероприятий, расчистки мелиоративных каналов и технического оснащения эксплуатационных организаций». Все мероприятия ФЦП были взаимосвязаны по срокам, ресурсам, источникам финансового обеспечения и объединены в 3 комплексных проекта (рисунок 3.5).

Действие ФЦП «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014-2020 годы» было досрочно прекращено с 01.01.2018 в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 12.10.2017 № 1243, однако мероприятия данной ФЦП по-прежнему реализуются, но только рамках Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы.

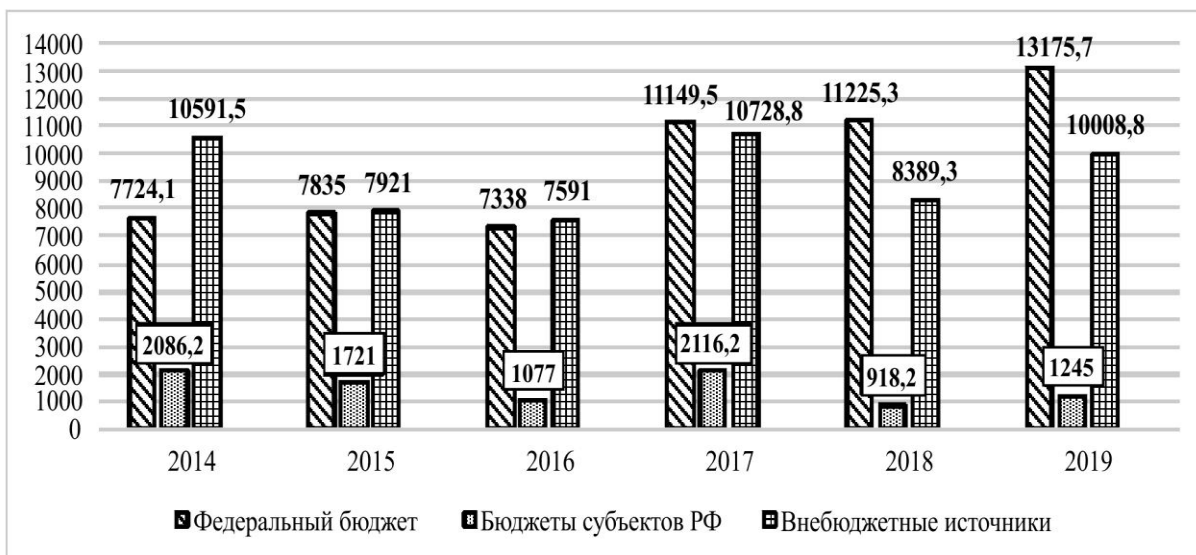
Источниками финансирования мероприятий, направленных на развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения, являются средства федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и внебюджетных источников. Данные, представленные на рисунке 3.6, свидетельствуют об увеличении общего объема финансирования в

период с 2014 г. по 2019 г. на 19,74 % с 20 401,8 млн. рублей до 24 429,5 млн. рублей. При этом отмечен значительный рост расходов федерального бюджета почти в 2,0 раза с 7 724,1 млн. рублей до 13 175,7 млн. рублей. Однако в целом объемы финансирования мероприятий по развитию мелиорации земель сельскохозяйственного назначения значительно уступают финансовому обеспечению ранее реализованной программы по сохранению и восстановлению плодородия почв.



**Рисунок 3.5 – Комплексные проекты ФЦП  
«Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения  
России на 2014-2020 годы»<sup>73</sup>.**

<sup>73</sup> Составлено на основе: Постановление Правительства РФ от 12.10.2013 № 922 «О федеральной целевой программе «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014-2020 годы». URL: [http://www.consultant.ru/document/Cons\\_doc\\_LAW\\_153508/](http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_153508/) (дата обращения: 27.08.2020).

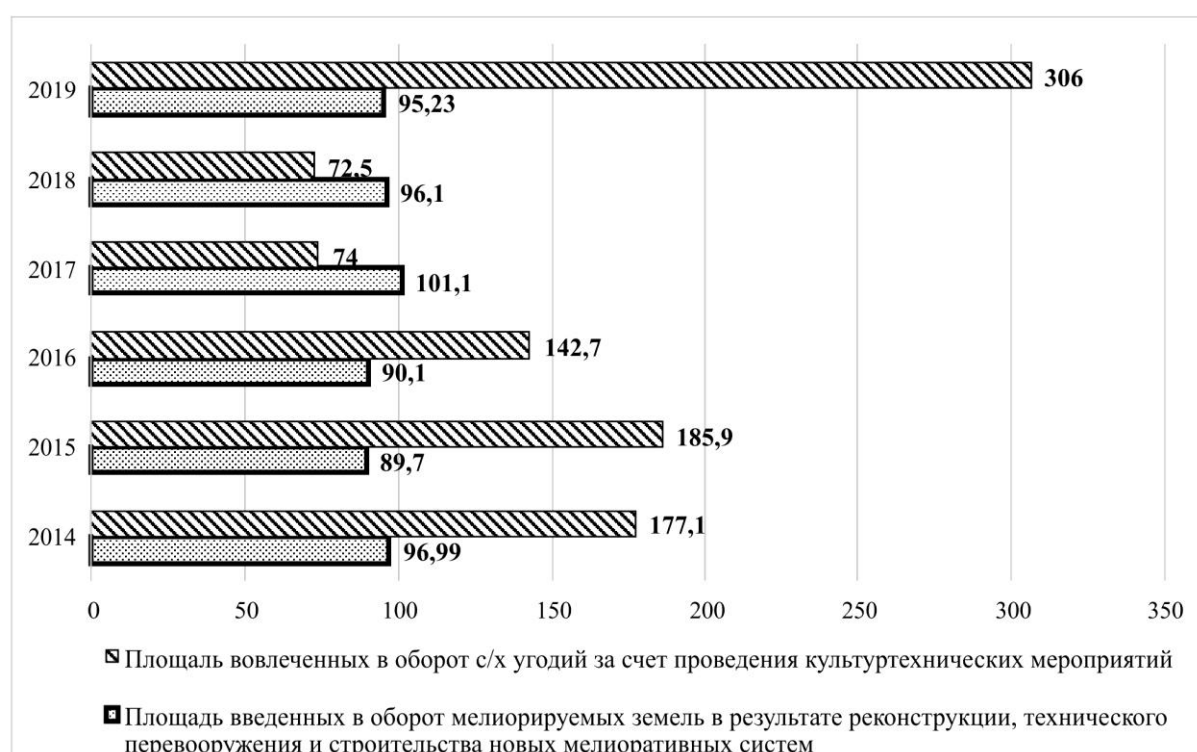


**Рисунок 3.6 – Финансирование мероприятий, направленных на развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения, в 2014-2019 гг., млн. рублей<sup>74</sup>**

В 2019 году было введено в эксплуатацию, вовлечено в оборот и защищено от ветровой эрозии 509,76 тыс. га мелиорированных земель (126,3 % к плановому значению – 403,73 тыс. га), в том числе, за счет реализации культуртехнических мероприятий – 306 тыс. га (148 % к плану – 206,7 тыс. га), агролесомелиоративных и фитомелиоративных мероприятий – 108, 53 тыс. га (101,4 % к плану – 107 тыс. га), гидромелиоративных мероприятий – 95,23 тыс. га (105,8 % к плановому значению 90,03 тыс. га). Расчистка мелиоративных каналов, техническое оснащение учреждений и реализация иных противопаводковых мероприятий позволили обеспечить защиту земель от водной эрозии, затопления и подтопления на площади 160,98 тыс. га.

<sup>74</sup> Составлено на основе: Национальный доклад о ходе и результатах реализации в 2018 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2019. – 130 с., Национальный доклад о ходе и результатах реализации в 2019 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. – С. 139-140. URL: <http://mcx.gov.ru/upload/iblock/98a/98af7d467b718d07d5f138d4fe96eb6d.pdf> (дата обращения 19.08.2020).

В период с 2014 г. по 2019 г. в результате проведения культуртехнических мероприятий 958,2 тыс. га выбывших сельскохозяйственных угодий было вовлечено в оборот, за счет проведения реконструкции, технического перевооружения и строительства новых мелиоративных систем общего и индивидуального пользования были введены в эксплуатацию мелиорируемые земли площадью 569,22 тыс. га (рисунок 3.7)<sup>75</sup>.

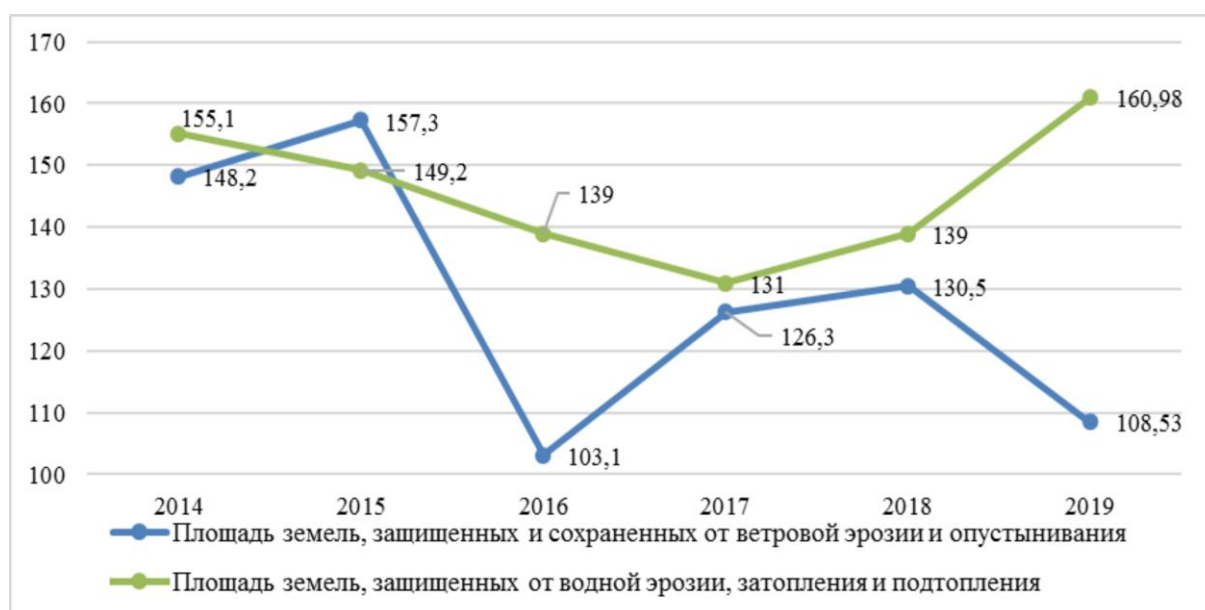


**Рисунок 3.7 – Площади мелиорируемых земель и сельскохозяйственных угодий, вовлеченных в оборот в 2014-2019 гг., тыс. га<sup>76</sup>**

<sup>75</sup> Национальный доклад о ходе и результатах реализации в 2019 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. – С. 137-138. URL: <http://mcx.gov.ru/upload/iblock/98a/98af7d467b718d07d5f138d4fe96eb6d.pdf> (дата обращения 27.08.2020).

<sup>76</sup> Составлено на основе: Национальный доклад о ходе и результатах реализации в 2018 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2019. – 132 с., Национальный доклад о ходе и результатах реализации в 2019 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. – С. 137-138. URL: <http://mcx.gov.ru/upload/iblock/98a/98af7d467b718d07d5f138d4fe96eb6d.pdf> (дата обращения 27.08.2020).

В этот же период в результате осуществления агролесомелиоративных и фитомелиоративных мероприятий 773,93 тыс. га сельскохозяйственных угодий было сохранено и защищено от опустынивания и ветровой эрозии. Техническое оснащение эксплуатационных организаций, расчистка мелиоративных каналов, проведение противопаводковых мероприятий позволили защитить от водной эрозии, подтопления и затопления 874,28 тыс. га земель (рисунок 3.8).



**Рисунок 3.8 – Площади защищенных и сохраненных в 2014-2019 г.г. земель сельскохозяйственного назначения, тыс. га<sup>77</sup>**

Для того, чтобы работа в данном направлении носила комплексный, общегосударственный характер и позволила сократить в ближайшей перспективе объем неиспользуемых земель, имею-

<sup>77</sup> Составлено на основе: Национальный доклад о ходе и результатах реализации в 2018 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2019. – 132 с., Национальный доклад о ходе и результатах реализации в 2019 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. – С.138. URL: <http://mcx.gov.ru/upload/iblock/98a/98af7d467b718d07d5f138d4fe96eb6d.pdf> (дата обращения 28.08.2020).



щихся в настоящий момент отдельных инструментов недостаточно. Для рационального и комплексного управления процессом вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения необходимо проведение большого числа мероприятий в различных сферах:

- землеустройство муниципальных образований – выявление не востребуемых земельных участков, сбор и обобщение результатов эколого-токсикологического и агрохимического обследований, проведение межевания земель, находящихся в общедолевой собственности, проведение культур-технических работ, организация и согласование проектов схем землеустройства, постановка участков на кадастровый учет;
- обеспечение земельными ресурсами сельскохозяйственных товаропроизводителей и их информационное сопровождение в области земельных отношений;
- формирование рынка земель сельскохозяйственного назначения.<sup>78</sup>

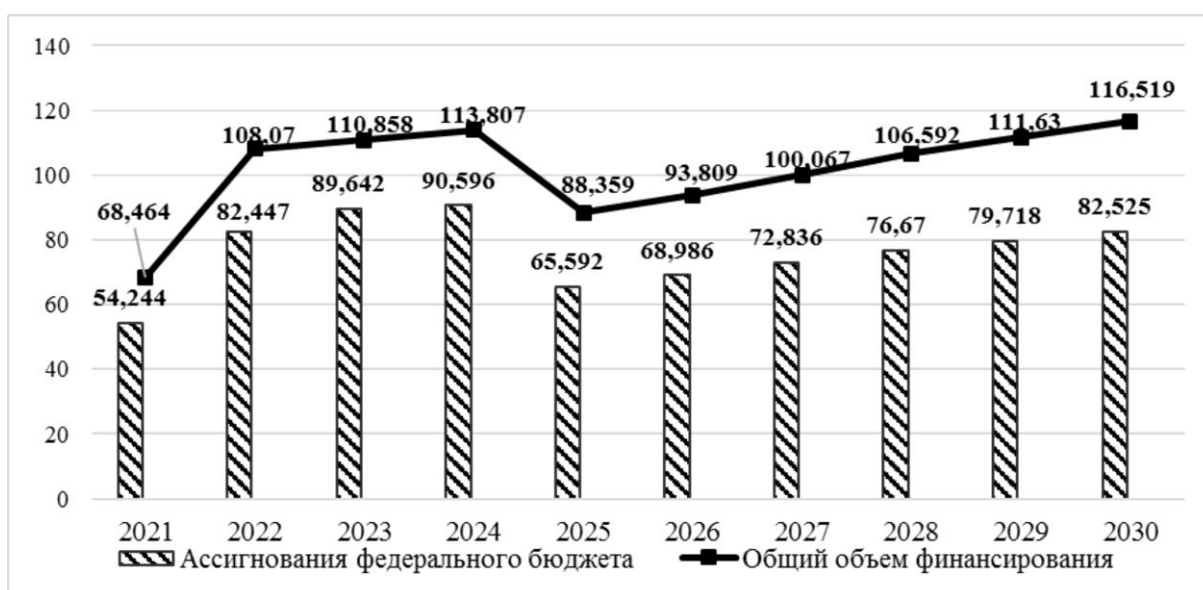
На вовлечение в оборот земель сельскохозяйственного назначения, повышение продовольственной безопасности и оперативное решение задач в сфере развития АПК направлена Государственная программа эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации, проект которой был разработан Минсельхозом России. Срок реализации госпрограммы – 2021-2030 гг., ее стоимость превышает 1,018 трлн. рублей, в том числе, около 763,2 млрд. рублей составляют средства федерального бюджета. В первый год реализации программы должно быть

---

<sup>78</sup> Минсельхоз РФ планирует к 2030 году вовлечь в оборот не менее 12 млн га сельхозземель. URL: <https://www.apk-news.ru/minselhoz-rf-planiruet-k-2030-godu-vovlech-v-oborot-ne-menee-12-mln-ga-selhozzemel/> (дата обращения: 21.08.2020).

направлено 68,46 млрд. рублей, в том числе, 54,24 млрд. рублей из федерального бюджета.

Данные, представленные на рисунке 3.9 свидетельствуют о том, что в структуре финансового обеспечения новой государственной программы наибольший удельный вес занимают средства федерального бюджета. В 2021 г. их объем составит 79,23 % от общего финансирования, для сравнения – в 2014 г. на долю средств федерального бюджета в рамках реализации мероприятий по развитию мелиорации земель сельскохозяйственного назначения приходилось 37,86 % от общего объема финансирования, в 2019 г. – 53,93 %.



**Рисунок 3.9 – Финансовое обеспечения Государственной программы эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса РФ, млрд. рублей <sup>79</sup>**

<sup>79</sup> Составлено на основе: Проект Постановления Правительства РФ «Об утверждении Государственной программы эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации» (по состоянию на 01.05.2020) (подготовлен Минсельхозом России, ID проекта 01/01/12-19/00098561). URL:<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PNPA&n=59334#05959233427397665> (дата обращения: 22.08.2020).

Таким образом, отмечено увеличение роли федерального бюджета, как источника финансового обеспечения мероприятий по вовлечению в оборот земель сельскохозяйственного назначения. Другими источниками являются бюджетные ассигнования консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и средства внебюджетных источников, в 2021 г. их удельный вес составит 5,15 % и 15,62 %.

Система ввода сельскохозяйственных земель в оборот, как отмечает Минсельхоз России, не содержит информации об их качестве, составе и структуре собственности – данные отсутствуют, разрознены или недостоверны. В связи с этим первой целью новой государственной программы является сбор и систематизация данных о землях и земельных участках в отношении 100% земель сельскохозяйственного назначения по отношению к уровню 2019 г. (на 2021 г. – 33,3%, на 2022 г. – 66,6%, на 2023 г. – 100,0%).

Отсутствие достоверной и актуальной информации о неиспользуемых участках, их местоположении и границах, качественном состоянии, а также об их собственниках в настоящее время осложняет процесс изъятия сельскохозяйственных земель и передачу их более эффективным собственникам. Во многом это объясняется спецификой ведения государственного кадастра недвижимости, предусматривающего ведение кадастрового учета по заявительному принципу.

Учет и регулярный сбор информации о неиспользуемых сельскохозяйственных землях не включены в обязанности региональных структур управления АПК, в связи с чем, для сбора информации возникает необходимость обращаться в другие ведомства и организации, например, муниципальные органы самоуправления, территориальные органы Росреестра. При этом данные, полученные из разных источников, чаще всего отличаются друг от друга, что так-

же влияет на достоверность и точность получаемых оценок и затрудняет проведение анализа информации<sup>80</sup>.

По оценкам Минсельхоза России к 2030 году необходимо дополнительно вовлечь в оборот около 12 млн. га земель (вторая цель государственной программы) (рисунок 3.10).



**Рисунок 3.10 – Планируемое вовлечение в оборот земель сельскохозяйственного назначения в 2021-2030 гг., тыс. га<sup>81</sup>**

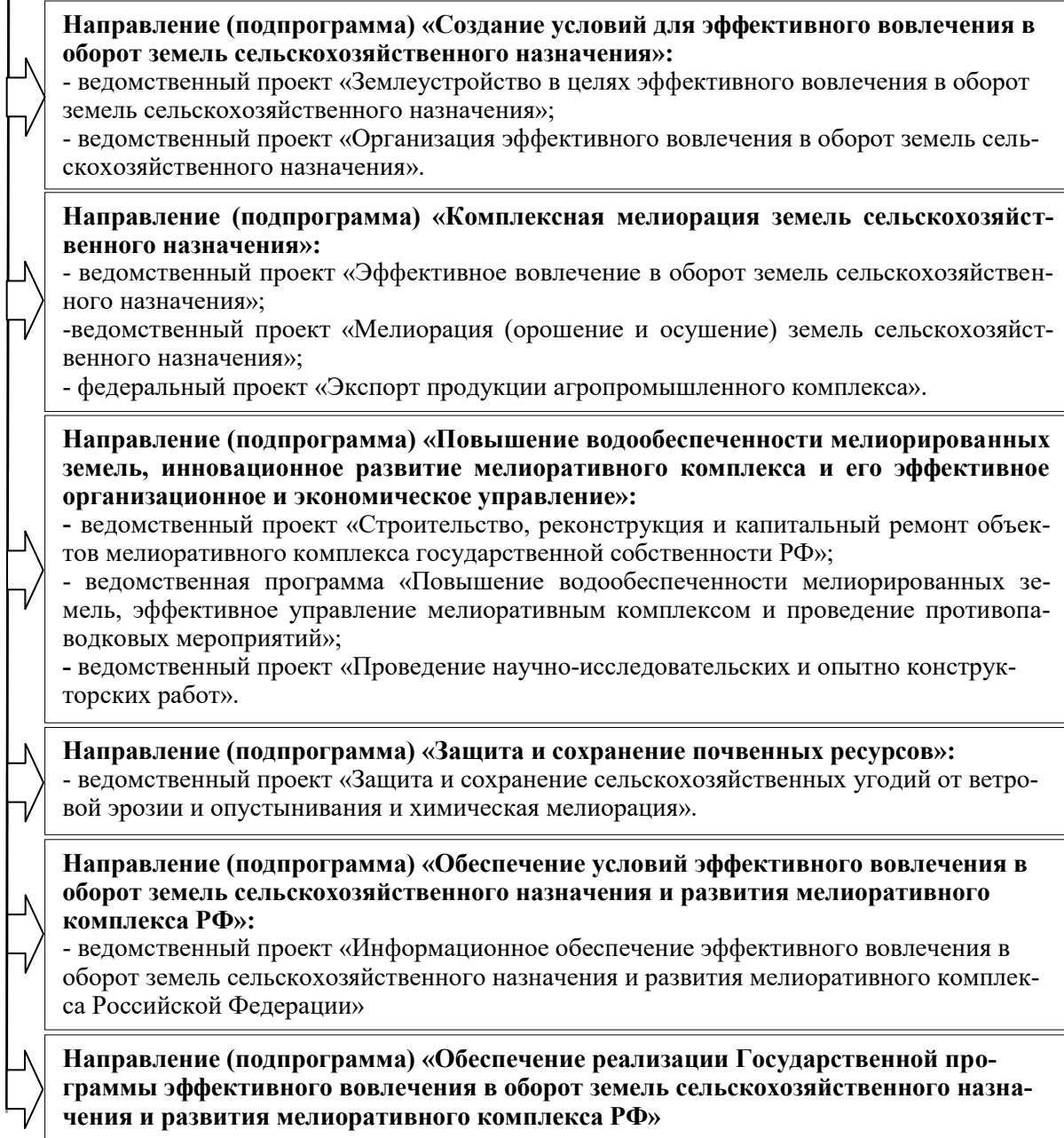
Третьей целью является сохранение и повышение плодородия земель сельскохозяйственного назначения (2021 г. – 56 тыс. га, 2022 г. – 59 тыс. га, 2023 г. – 62 тыс. га, 2024 г. – 65 тыс. га, 2025 г. – 68 тыс. га, 2026-2030 г.г. – 70 тыс. га ежегодно).

Новая государственная программа является более масштабной по сравнению с ранее реализуемыми ФЦП и предусматривает следующие направления (подпрограммы) (рисунок 3.11).

<sup>80</sup> Кабаненко М.Н., Андреева Н.А. Анализ состояния земель сельскохозяйственного назначения России // Экономика, предпринимательство и право. – Апрель, 2020. – Т.10, № 4. – 1043 с. DOI: 10.18334/err.10.4.100689.

<sup>81</sup> Составлено на основе: Проект Постановления Правительства РФ «Об утверждении Государственной программы эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации» (по состоянию на 01.05.2020) (подготовлен Минсельхозом России, ID проекта 01/01/12-19/00098561). URL:<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PNPA&n=59334#05959233427397665> (дата обращения: 22.08.2020).

**СТРУКТУРА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ ЭФФЕКТИВНОГО ВОВЛЕЧЕНИЯ  
В ОБОРОТ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ И РАЗВИТИЯ  
МЕЛИОРАТИВНОГО КОМПЛЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**



**Рисунок 3.11 – Структура Государственной программы  
эффективного вовлечения в оборот земель  
сельскохозяйственного назначения и развития  
мелиоративного комплекса Российской Федерации<sup>82</sup>**

<sup>82</sup> Составлено на основе: Проект Постановления Правительства РФ «Об утверждении Государственной программы эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации» (по состоянию на 01.05.2020) (подготовлен Минсельхозом России, ID проекта 01/01/12-19/00098561). URL:<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PNPA&n=59334#05959233427397665> (дата обращения: 29.08.2020).

Эффект от реализации новой государственной программы, по мнению ее разработчиков, позволит увеличить интерес бизнеса к развитию сельских территорий, повысит вовлеченность местных ресурсов в инвестиционный процесс, сделает сельские территории более привлекательными для жизни, сыграет существенную роль в сохранении уклада жизни на селе, окажет благотворное влияние на финансовую устойчивость производителей сельскохозяйственной продукции и увеличит доходы населения, проживающего в сельской местности<sup>83</sup>.

Таким образом, при реализации мероприятий ФЦП «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006-2010 годы и на период до 2013 года» и ФЦП «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014-2020 годы» были перевыполнены установленные целевые индикаторы и показатели, достигнуты положительные результаты, имеющие экологический, экономический и социальные эффекты. Дальнейшее решение проблемы вовлечения в оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения будет осуществляться в соответствии с новой Государственной программой, проект которой, также, как и ранее реализуемые федеральные целевые программы, был разработан в рамках программно-целевого подхода, позволяющего достичь синергетического эффекта в решении задач, стоящих перед отечественным АПК.

---

<sup>83</sup> Проект Постановления Правительства РФ «Об утверждении Государственной программы эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации» (по состоянию на 01.05.2020) (подготовлен Минсельхозом России, ID проекта 01/01/12-19/00098561). URL:<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PNPA&n=59334#05959233427397665> (дата обращения: 30.08.2020).

## **4. ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ ПОДХОД В УПРАВЛЕНИИ РАЗВИТИЕМ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ**

---

Основным методом государственного управления комплексным развитием сельских территорий в настоящее время является программно-целевой, который в силу специфики объекта регулирования, проявляется в особенностях целей, методов и инструментов реализации.

Мировой и отечественный опыт показывает, что устойчивое развитие сельских территорий невозможно при отсутствии организационных, правовых и экономических мер государственной поддержки.

Цель государственного регулирования развития сельских территорий должна заключаться в формировании эффективной институциональной среды, обеспечении финансовыми ресурсами и разработке механизмов достижения саморазвития территории, самоорганизации сельского сообщества.

Программно-целевой метод базируется на системе стратегического планирования, разработке количественных индикативных показателей развития сельских территорий; определении исполнителей в иерархии государственной власти; обеспечении механизма финансирования запланированных мероприятий; обеспечении контроля исполнения программы.

Началом реализации программно-целевого подхода к управлению развитием сельских территорий можно считать приоритетный национальный проект «Развитие АПК». Дальнейшим его продолжением явилась ФЦП «Социальное развитие села до 2013 года», преемницей которой стала ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года».

С 2020 года за сельское развитие отвечает госпрограмма «Комплексное развитие сельских территорий»<sup>84</sup>.

Основу институциональной среды комплексного развития сельских территорий составляет следующая законодательная и нормативно-правовая база:

- Федеральный закон 264–ФЗ от 29.12.2006 г. «О развитии сельского хозяйства»;
- Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р;
- Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, Указ № 120 от 30 января 2010 г. Президента Российской Федерации;
- «Стратегия развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации» на период до 2020 года, Распоряжение № 559-р от 17 апреля 2012 г. Правительство Российской Федерации;
- Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года, Распоряжение № 2136-р от 30 ноября 2010 г. Правительство Российской Федерации;
- Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы;
- Национальный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы на 2019-2024 годы»;

---

<sup>84</sup> Подгорская С.В. Программно-целевой подход к управлению комплексным развитием сельских территорий // Вестник Мичуринского государственного аграрного университета. – 2020. – № 3 (62). – С. 132-138.



- Государственная программа «Комплексное развитие сельских территорий до 2025 года»;
- ведомственные федеральные целевые программы, включающие вопросы социально-экономического развития сельских территорий.

В целях реализации федеральных программ, в регионах разрабатываются и действуют соответствующие целевые программы, а также собственные инициативные проекты. Так, в Краснодарском крае действуют 17 целевых программ, имеющих прямое или косвенное отношение к развитию сельских территорий. В Белгородской области сельские территории охвачены 27 проектами федерального и регионального уровней. Мероприятия программ реализуются, в том числе, в сельской местности, и нацелены на решение проблем сельского населения.

Программно-целевой метод регулирования процесса комплексного развития сельских территорий выражается в следующих формах:

1) прямое участие – строительство объектов сельской социальной инфраструктуры за счет выделения средств из федерального и региональных бюджетов, привлечения внебюджетных средств, формирования специализированных фондов и т.д.;

2) установление льгот представителям малых форм хозяйствования, работающим в производстве и переработке сельскохозяйственной продукции (прежде всего крестьянским (фермерским) хозяйствам, сельскохозяйственным потребительским кооперативам);

3) прямая государственная финансовая поддержка субъектов хозяйствования агропромышленного сектора различных административно-правовых форм и форм собственности приоритетных отраслей сельскохозяйственного производства, обеспечивающих продовольственную безопасность и импортозамещение продукции.

В зависимости от направленности реализуемых мероприятий, целевые программы можно условно разделить на программы поддержки реального сектора экономики (аграрного сектора), сельской социальной инфраструктуры, развитие гражданского общества.

В той или иной интерпретации в государственных целевых программах решались и решаются следующие задачи развития социально-демографической сферы сельских территорий:

- расширение занятости и повышение доходов сельского населения;
- создание условий для миграции из городов и городских агломераций в сёла;
- обустройство сельских населенных пунктов объектами инженерной инфраструктуры;
- строительство жилья и его благоустройство всеми видами коммунальных услуг;
- повышение обеспеченности сельского населения объектами и услугами социальной сферы, повышение их территориальной доступности;
- обеспечение объектов социальной сферы квалифицированными специалистами;
- благоустройство сельских территорий.

Поскольку устойчивое развитие предполагает сохранение экологического равновесия территорий, выделим основные направления государственного регулирования развития природно-экологической сферы села:

- обеспечение восстановления возобновляемых природных ресурсов;
- рациональное использование не возобновляемых природных ресурсов;
- совершенствование системы землепользования;

- развитие безотходных технологий;
- производство экологически чистой сельскохозяйственной продукции;
- экологическое образование и воспитание населения.

До 2020 года главным инструментом программно-целевого подхода в реализации политики государственного регулирования социального развития села являлась подпрограмма «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года» (ранее – ФЦП «Социальное развитие села до 2013 года») «Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы»

Проанализируем данные по финансовому обеспечению этой подпрограммы с 2013 по 2018 годы (таблица 4.1). За указанный период совокупное финансирование мероприятий программы сократилось на 9,4% и, если учитывать официальные данные по инфляции за 5 лет, сокращение произошло на 33,7%.

**Таблица 4.1 – Финансирование ФЦП  
«Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы  
и на период до 2020 года», млрд руб.**

Финансовое обеспечение мероприятий программы	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018 в % к 2013
Федеральный бюджет	9,01	10,18	12,22	12,07	14,91	17,05	189
Консолидированные региональные бюджеты	16,26	16,75	12,00	13,04	14,46	12,53	77
Внебюджетные источники	12,92	11,14	7,53	6,59	6,45	5,03	39
<b>ИТОГО</b>	<b>38,18</b>	<b>38,06</b>	<b>31,75</b>	<b>31,69</b>	<b>35,83</b>	<b>34,60</b>	<b>91</b>

Изменилась и структура финансирования по источникам ресурсов. Финансирование из консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации сократилось в 2018 году по сравнению с 2017 годом на 1935,6 млн. рублей (13,4%), из внебюджетных источников сократилось на 1425,9 млн. рублей (22,1%), удельный вес в общем объеме финансирования уменьшился на 4 п.п. и 3 п.п., соответственно. Это свидетельствует или о переоценке возможностей указанных источников или о просчетах в планировании.

Основной причиной сокращения объема средств в 2018 году явился дефицит средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, а также отсутствие средств у населения для участия в газификации и водоснабжении сельских домов.

В среднем, за рассматриваемый период, исполнение мероприятий подпрограммы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года» составило 95,9% от выделенных средств, наименьшее значение было в 2017 году – 91,8% (рисунок 4.1).



**Рисунок 4.1 – Финансовое обеспечение ФЦП УРСТ 2014-2017 г. и на период до 2020 года**

Основными мероприятиями по объему финансирования в 2017 и 2018 гг. явились: строительство, реконструкция и ремонт сети общеобразовательных организаций, строительство и модернизация объектов водоснабжения, строительство автодорог с твердым покрытием, благоустройство жилищного фонда в сельских территориях, строительство современного и комфортного жилья.

Результаты реализации подпрограммы «Устойчивое развитие сельских территорий» за 2013-2018 годы свидетельствуют о том, что целевые значения достигаются практически по всем индикаторам, что подтверждает в целом эффективность реализации мероприятий программы. Например, по итогам 2018 года из 22 целевых показателей подпрограммы «Устойчивое развитие сельских территорий» 20 были достигнуты или превышены. С другой стороны, в 2014-2016 гг. были существенно скорректированы плановые показатели в сторону уменьшения (рисунок 4.1).

За 2018 год по отчетам о реализации ФЦП 5,9 тыс. сельских семей улучшили свои жилищные условия, в том числе – по программе было приобретено 507,9 тыс. кв. м жилья, из них 4,1 тыс. являются молодыми семьями и семьями молодых специалистов (на них приходится 362,3 тыс. кв. м). Всего при помощи реализации мероприятий программы 265,7 тыс. сельских семей приобрели или построили жилье, из которых 34,5 процентов или 91,7 тыс. являются молодыми семьями и семьями молодых специалистов. Такой критический для многих населенных пунктов сельской местности показатель, как обеспеченность питьевой водой увеличился на 25,7 п.п. составил в 2018 году 66,4 процента. Благоустройство жилья сельского населения сетевым природным газом увеличилось с 33,1 до 60,3 процентов<sup>85</sup>.

---

<sup>85</sup> Национальный доклад о ходе и результатах реализации в 2018 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы. URL: <http://government.ru/docs/37271/> (дата обращения: 01.09.2020).

По направлению комплексной компактной застройки благоустроено инженерными коммуникациями 55 объектов строительства индивидуальных жилых домов в сельской местности. В первую очередь такие объекты предоставляются молодым специалистам в агропромышленной и социальной сферах.

За семнадцать лет действия целевой программы развития села по официальным данным государственной статистики и отчетам минсельхоза России наиболее существенные результаты были достигнуты по таким направлениям, как: ожидаемая продолжительность жизни при рождении в сельской местности в 2018 году составила 72,9 лет при прогнозе 72,6; увеличивается рождаемость, прогноз составляет более 19 промилле; повышение обеспеченности АПК и учреждений социальной инфраструктуры молодыми специалистами на 31,5 процентов; более 11 процентов семей улучшили свои жилищные условия, из которых пятая часть – это семьи молодых специалистов и молодые семьи.

По итогам реализации госпрограммы мощность социальной инфраструктуры сельских территорий за счет строительства, модернизации и реконструкции социальных объектов увеличилась в сфере образования – на 105,8 тысяч мест общеобразовательных учреждений, медицинского обслуживания: ФАПов на 751, амбулаторий – на 7 500 посещение в смену; мощность участковых и районных больничных учреждений увеличилась на 6 100 койко-мест. Сеть учреждений сферы культуры увеличилась на 24 600 мест, посещений спортивных объектов и плоскостных площадок на 304 в смену.

В результате строительства новых, реконструкции и модернизации существующих объектов инженерной и социальной инфраструктуры, открытия сельскохозяйственных производств, реализации инвестиционных проектов создаются новые рабочие места. Так, например, в 2018 году их было создано более 20 тысяч.

Значительное перевыполнение плановых показателей достигнуто по такому направлению, как повышение доступности медицинского обслуживания для сельского населения, в первую очередь первичного звена (введение в эксплуатацию ФАПов и офисов врачей общей практики) (таблица 4.2):

**Таблица 4.2 – Строительство или реконструкция фельдшерско-акушерских пунктов в сельской местности Российской Федерации**

Строительство или реконструкция фельдшерско-акушерских пунктов	2014	2015	2016	2017	2018
План	105	44	38	50	24
Факт	159	146	129	102	78

Такая же ситуация сложилась относительно общеобразовательных организаций, за исключением 2018 года (таблица 4.3):

**Таблица 4.3 – Строительство или реконструкция общеобразовательных организаций в сельской местности Российской Федерации, тысяч мест**

Строительство или реконструкция общеобразовательных организаций, тысяч мест	2014	2015	2016	2017	2018
План	2,7	1,14	1,01	1,31	3,45
Факт	4,63	2,82	1,98	1,36	2,1

В 2018 году введено в действие 60,9% планового значения учебных мест. Основными причинами недостижения целевого индикатора являются невыполнение подрядной организацией строительных работ в установленные сроки, ошибки в проектно-сметной документации, выявленные в ходе строительства, позднее оформ-

ление актов приема-сдачи и позднее получение разрешений на ввод в эксплуатацию.

Несмотря на в целом успешную реализацию программного подхода к развитию сельских территорий уже на протяжении нескольких лет, ситуация на селе остается сложной и кардинально не меняется, о чем свидетельствуют данные таблицы 4.4.

**Таблица 4.4 – Основные показатели развития сельской местности Российской Федерации**

№ п/п	Наименование показателя	Годы								
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	Численность населения, оценка на 1 января соответствующего года, млн человек	37,6	37,5	37,3	37,2	37,1	38	37,9	37,8	37,3
2	Уровень безработицы	10,6	9,6	8,5	8,3	7,9	7,9	8	7,9	8
3	Уровень безработицы среди городского населения	6,3	5,5	4,5	4,6	4,3	4,8	4,8	4,3	4,3
4	Интегральный индекс развития социальной сферы	4,6	5,6	5,0	4,9	3,7	4,9	4,1	4,1	4,0



Окончание таблицы 4.4

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
5	Располагаемые ресурсы в среднем на одного члена домохозяйства в месяц, рублей	10128,6	11745,8	13320,3	14191,7	15802,3	16639,7	16971,0	18309,1	19190
6	Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата в сельском, лесном хозяйстве, охоте, рублей	10668,1	12464	14129,4	15724	17724	19721	21755	25671	28699

Численность сельского населения продолжает уменьшаться, уровень безработицы на селе почти вдвое выше, чем в городах.

Важнейшими показателями экономического благополучия сельского населения являются характеристики заработной платы в сельском хозяйстве как доминирующем секторе экономики сельских территорий и уровень доходов селян. В 2018 году средняя ежемесячная заработная плата в целом по отрасли составила 28 699 рублей, увеличившись на 11,8 % относительно предыдущего года, но это только 65,6% от среднего значения по экономике<sup>86</sup>. Оплата труда в сельском хозяйстве превышает только уровень вознаграждения в гостиничном бизнесе и общественном питании, и, практически, остается самой низкой по сравнению с другими сферами экономической деятельности.

<sup>86</sup> Регионы России. Социально-экономические показатели – 2019 год: Статистический сборник / Росстат – М., 2019. – 1204 с.

В 2018 году доходы сельских домохозяйств увеличились на 4,8 % по сравнению с предыдущим годом и составили 65,3% относительно ресурсов городских домохозяйств (таблица 4.4).

Интегральный индекс развития социальной сферы представлен двумя блоками, каждый из которых имеет комплексный характер и аккумулирует показатели развития таких важнейших сфер, как социальная и инженерная инфраструктура. Каждый из блоков включает основные показатели, характеризующие каждую из сфер (рисунок 4.2).

#### **Индикатор развития здравоохранения**

- ❖ Число больничных учреждений;
- ❖ Средняя мощность больницы, коек;
- ❖ Средняя мощность амбулатории, посещений в смену;
- ❖ Число фельдшерско-акушерских пунктов.

#### **Индикатор развития образования**

- ❖ Число дошкольных учреждений;
- ❖ Число мест в дошкольных учреждениях;
- ❖ Число образовательных организаций, реализующих программы общего образования;
- ❖ Численность учащихся в общеобразовательных организациях.

#### **Индикатор развития культуры**

- ❖ Численность учреждений культурно-досугового типа;
- ❖ Средняя мощность учреждения культурно-досугового типа (число мест на одно учреждение);
- ❖ Обеспеченность сельского населения учреждениями культурно-досугового типа (число мест на 1 тыс. жителей);
- ❖ Число библиотек в сельской местности;
- ❖ Библиотечный фонд общедоступных библиотек (млн экземпляров);
- ❖ Охват сельского населения библиотечным обслуживанием, %.

**Рисунок 4.2 – Показатели развития социальной инфраструктуры**

Блок развития инженерной инфраструктуры включает основные показатели, представленные на рисунке 4.3.

#### **Индикатор развития инженерной инфраструктуры**

- ❖ Благоустройство жилищного фонда (обеспеченность водопроводом, канализацией, центральным отоплением, ваннами, газом, горячим водоснабжением, напольными электроплитами);
- ❖ Доля домовладений, газифицированных природным газом, процентов;
- ❖ Обеспеченность жителей села водой питьевой, процентов;
- ❖ Уровень обеспеченности сельских территорий автомобильными дорогами, процентов;
- ❖ Приходится на 1 тыс. кв. км сельских территорий автодорог с твердым покрытием, километров.

#### **Рисунок 4.3 – Показатели развития благоустройства и инженерной инфраструктуры**

Уровень социальной инфраструктуры сельских территорий остается практически неизменным на протяжении последних лет. Можно сделать вывод, что реализация программных мероприятий, введение новых мощностей жилого фонда, социальной и инженерной инфраструктуры, не обеспечивают необходимые темпы их развития для осуществления устойчивых качественных сдвигов в условиях жизнедеятельности сельского населения.

Основными ограничителями реализации государственной политики регулирования развития сельских территорий являются:

- неразвитость и неустойчивость институциональной среды, которая обусловлена несовершенством законодательной и нормативно-правовой базы;
- затягивание сроков реализации мероприятий и неполное касовое исполнение бюджетного финансирования свидетельст-

вуют о несбалансированности разграничения полномочий органов власти (прежде всего регионального и муниципального уровня);

- низкая отраслевая эффективность производства основных видов сельскохозяйственной продукции вследствие сохраняющегося диспаритета цен на средства и результаты хозяйственной деятельности;
- следствием предыдущего пункта является низкая мотивация к проживанию и труду в сельской местности, высокие миграционные настроения по отношению к городу;
- низкий уровень доходов сельского населения, перерастающий в ряде регионов в сельскую бедность;
- неразвитость рынка труда вследствие территориальной удаленности и низкой экономической эффективности основного производства;
- низкая обеспеченность собственными доходами муниципальных бюджетов вследствие ограниченности налоговой базы и недостаточность межбюджетных трансфертов;
- низкая обеспеченность сельского населения объектами и услугами социальной, инженерной и транспортной инфраструктурой;
- неразвитость информационно-консультационной службы в сельской местности, научного обеспечения и сопровождения, низкий уровень трансферта инноваций в сельскохозяйственное производство;
- неразвитость гражданского общества, низкая самоорганизация сельского населения.

В целях преодоления указанных ограничений, важной задачей государства является создание эффективной институциональной среды развития сельских территорий. Среди факторов, обеспечи-

вающих действенную институциональную среду, выделяют совершенствование и согласование законодательной базы на муниципальном, региональном и общегосударственном уровнях.

Так, вследствие изначальной несогласованности целей и задач развития села между ведомствами и уровнями государственной власти, Федеральная целевая программа «Устойчивое развитие сельских территорий» с 2013 года претерпела множество трансформаций, которые негативно отразились на результатах ее реализации.

Анализ реализации региональных программ устойчивого развития сельских территорий показывает, что уже с самого начала наблюдается активное изменение перечня целевых показателей ФЦП. Некоторые целевые индикаторы рассматриваемой программы были исключены из программ регионов или изменена их формулировка.

Уже в процессе выполнения Программы часто пересматривались целевые показатели, практически по всем регионам наблюдается снижение целевых показателей относительно первоначальной редакции. Чаще всего снижались значения таких целевых показателей, как: ввод в действие общеобразовательных организаций, фельдшерско-акушерских пунктов, плоскостных спортивных сооружений, учреждений культурно-досугового типа, а также показателя количества выданной грантовой поддержки местных инициатив граждан.

Такая ситуация показывает, что в процессе разработки программы не был проведен достаточный мониторинг состояния социальной сферы сельских территорий в регионах и анализ местных интересов. В этой связи не только недофинансирование мероприятий программы, но и несбалансированность самих направлений и мероприятий для регионов, сказались на выполнении целевых индикаторов и, собственно, их значениях. ФЦП претерпела несколько

редакций, существенно изменивших первоначальные плановые показатели в ходе ее исполнения (таблица 4.5).

**Таблица 4.5 – Изменения некоторых целевых индикаторов различных редакций ФЦП УРСТ на 2014–2017 гг.<sup>87</sup>**

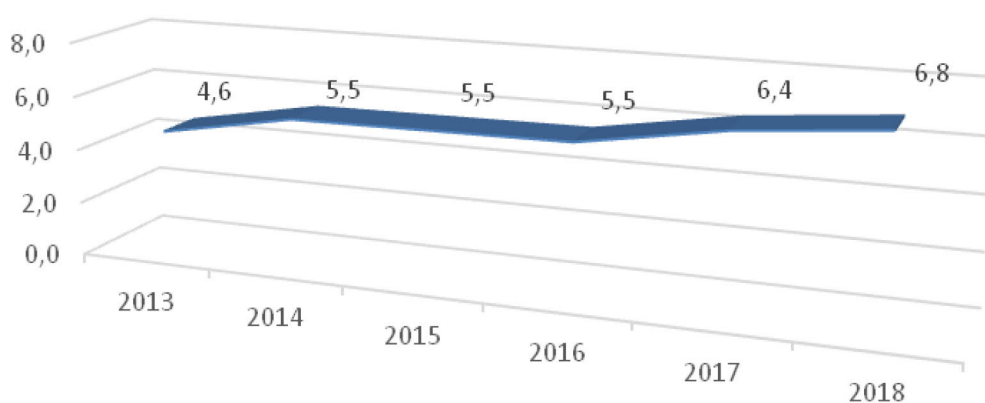
	Ввод жилья для граждан в сельской местности, тыс.м <sup>2</sup>	в том числе для молодых семей и молодых специалистов, тыс.м <sup>2</sup>	Ввод общеобразовательных организаций, тыс. учебных мест	Ввод ФАПов и (или) офисов врачей, ед.	Ввод плоскостных спортивных сооружений, тыс.м <sup>2</sup>	Ввод учреждений культурно-досугового типа, тыс. мест	Ввод газовых сетей, тыс. км	Газификация жилых помещений сетевым газом в сельской местности, %	Ввод локальных водопроводов, тыс. км	Уровень обеспеченности сельского населения питьевой водой, %	Ввод автодорог общего пользования с твердым покрытием, тыс. км	Сельские нас. пункты, обустроенные под комплексную жилую застройку, ед.	Гранты, ед.
Редакция от 15.07. 2013	2 788	1 554	11	424	257	3,3	9	59	6,4	61,3	1,16	52	397
Редакция от 16.01. 2015	2 053	1 322	6	237	143	1,29	6,66	58,4	4,56	60,9	1,88	31	295
Редакция 13.12. 2017	2483	1496	10	464	364	3	7	59	5	64	1,44	52	973

Уже через год, в 2015 году в новой редакции произошло снижение всех плановых значений целевых показателей, за исключением «Ввод автодорог общего пользования с твердым покрытием, тыс. км», в среднем оно составило 30%.

<sup>87</sup> Логинова Д.А., Строков А.С. Институциональные вопросы устойчивого развития сельских территорий России // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2019. – № 2. – С. 115-140.

В редакции 2017 года значения целевых показателей были увеличены, однако, относительно 2013 года уменьшение составило 10%, причем, по обеспечению газоснабжением и водоснабжением – 20%.

В 2018 году на социальное развитие в рамках программы затраты бюджета составили 6,8% всей прямой господдержки сельского хозяйства России, остальные 93,2% были направлены на производственные цели (рисунок 4.4).



**Рисунок 4.4 – Динамика доли расходов на устойчивое развитие сельских территорий в структуре государственного финансирования АПК, %**

Таким образом, изначально подпрограмма не могла оказать существенное влияние на развитие сельских территорий, повышение уровня жизнедеятельности селян, поскольку была профинансирована если не по остаточному принципу, то не в приоритетном порядке, в гораздо более значительном объеме средства направлялись в реальный сектор аграрной экономики.

Проведенный анализ также показал, что институциональную среду развития сельских территорий в части законодательных актов, нельзя считать устойчивой – изменения носили частый харак-

тер и корректировали их чаще в сторону снижения целевых индикаторов и размеров финансирования.

Такая ситуация привела к невыполнению таких ключевых, значимых показателей развития сельского жизненного пространства, как жилищное строительство, ввод газовых сетей и водопроводов, а также по строительству школ, домов культуры, библиотек, кинотеатров.

Очередной этап государственного управления развитием сельских территорий сопряжен с разработкой и реализацией государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий до 2025 года»<sup>88</sup>.

В основу новой программы заложен принцип проектного подхода в рамках концепции инициативного бюджетирования. Главной движущей силой реализации программы являются муниципалитеты, которые должны выступать инициаторами заявок, основываясь на реальной необходимости и проектах, которые будут способствовать достижению показателей госпрограммы.

В качестве основных целей госпрограммы заявлены: сохранение человеческого потенциала – сельского населения не менее 25,3% от населения РФ и не менее 2,9 тыс. поселков численностью до 500 чел.; увеличение доходов сельского населения не менее 80% от располагаемых ресурсов городских домохозяйств; благоустройство сельского жилого фонда с доведением общей площади благоустроенных жилых помещений до 50%.

Содержание государственной программы составляют три ведомственные целевые программы и пять ведомственных проектов, объединенных в процессную и проектную части (рисунок 4.5).

---

<sup>88</sup> Постановление Правительства РФ от 31.05.2019 г. №696 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации. URL : <https://base.garant.ru/72260516/> (дата обращения: 20.09.2020)





**Рисунок 4.5 – Структура госпрограммы «Комплексное развитие сельских территорий»<sup>89</sup>**

Общий объём финансирования госпрограммы в 2020–2025 годах запланирован в беспрецедентном до сих пор размере 2,3 трлн рублей, в том числе из средств федерального бюджета – более 1 трлн рублей (таблица 4.6).

<sup>89</sup> Государственная программа Российской Федерации Комплексного развития сельских территорий на период 2020-2025 годов. URL : <https://lenobl.er.ru/media/userdata/files/2019/06/14/prezentatsiya-programmyirazvitiya-sela.pdf> (дата обращения 05.09.2020).

**Таблица 4.6 – Плановый объем финансирования государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий», млн руб.<sup>90</sup>**

Источники финансового обеспечения	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Итого
Средства федерального бюджета	79 197,8	160 624,0	193 135,5	201 007,6	209 250,5	217 881,9	1 061 097,2
Средства бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов	16 411,4	24 453,7	28 110,4	30 609,1	35 245,8	39 177,2	174 007,7
Средства внебюджетных источников	132 888,1	177 583,0	191 546,4	182 601,4	181 197,3	187 075,5	1 052 891,7
Всего на госпрограмму	228 497,4	362 660,7	412 792,3	414 218,1	425 693,5	444 134,6	2 287 996,6

Вместе с тем, по оценке министра сельского хозяйства России Дмитрия Патрушева на решение первоочередных задач села требуется гораздо большая сумма – примерно 6 трлн руб. (развитие инженерной инфраструктуры – 2,1 трлн руб., повышение качества дорожной инфраструктуры – более 2 трлн руб., улучшение жилищных условий сельского населения – 0,9 трлн руб., развитие инфраструктуры сфер образования, культуры, спорта и здравоохранения – 0,95 трлн руб.) стоит отметить, что поскольку строительство социальной инфраструктуры на сельских территориях финансируется также из других ведомственных программ, по оценкам, общие затраты на эти цели могут составить порядка 5,9 трлн рублей.

<sup>90</sup> Постановление Правительства РФ от 31.05.2019 г. №696 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации. URL : <https://base.garant.ru/72260516/> (дата обращения: 20.09.2020)

Основными направлениями госпрограммы являются благоустройство территорий муниципалитетов, строительство жилья для сельского населения, содействие занятости, развитие инженерной и социальной инфраструктуры.

Принципиальное отличие новой госпрограммы от ФЦП устойчивого развития сельских территорий – резкий рост запрашиваемого бюджетного финансирования и кардинальное изменение способов его распределения. На ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий» за последние шесть лет было израсходовано бюджетных средств 191,4 млрд руб., новая же предлагает потратить за тот же срок почти 1,4 трлн руб., то есть в 7,2 раза больше.

Расходы федерального бюджета должны вырасти в 13,4 раза, региональных бюджетов – в 1,4 раза, из внебюджетных источников – в 5,2 раза, причем если в 2017 году региональные и федеральные траты были примерно равны, то теперь эта пропорция составит 1:10.

Однако, в связи с экономической ситуацией вследствие пандемии и падения цен на углеводороды, правительство планирует корректировку финансирования по основным госпрограммам<sup>91</sup>. В частности, под наиболее значительное сокращение попадет госпрограмма комплексного развития сельских территорий: вместо 2,29 трлн руб. на ее реализацию до 2025 года предполагается выделить 1,49 трлн руб. При этом эксперты оценивали, что, учитывая состояние сельских территорий, даже первоначально запланированной суммы было явно недостаточно.

Из-за уменьшения финансирования изменены значения целевых показателей в результате реализации госпрограммы к 2025 году (таблица 4.7).

---

<sup>91</sup> Кулистикова Т. Правительство уменьшило финансирование программы развития села в 1,5 раза. URL: <https://www.agroinvestor.ru/analytics/news/33543> (дата обращения: 21.09.2020).

**Таблица 4.7 – Индикативные показатели государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий»**

Наименование показателя	Значение в редакции Постановления Правительства РФ от 31.05.2019 г. № 696	Значение по проекту редакции 2020 г.	Уменьшение показателя, %
Сохранение доли сельского населения, %	25,3	25,1	-0,79
Соотношение располагаемых ресурсов сельского и городского домохозяйств, %	80	75,5	-5,63
Доля благоустроенных домов в сельской местности, %	50	43,2	-13,60
Ввод жилья, млн кв. м	2,34	1,33	-43,16
Обеспечение сельских семей жильем, тыс. семей	25,5	15,3	-40,00
Создание распределительных газовых сетей, тыс. км	2,08	1,48	-28,85
Создание водопроводов, тыс. км	1,65	1,3	-21,21
Создание автомобильных дорог с твердым покрытием, тыс. км	2,58	2,58	-
Уровень занятости сельского населения, %	80	70	-12,50
Уровень безработицы сельского населения, %	5,7	6,5	14,04

Снижение плана по целевым показателям 2020 года обусловлено, прежде всего, уменьшением финансового обеспечения из федерального бюджета с 79,2 до 35,9 млрд рублей.

В соответствии с планом, средства будут потрачены на реализацию в 2020 году 132 инициативных проекта, направленных на модернизацию и реконструкцию объектов инженерной и социальной инфраструктуры, благоустройство сельских населенных пунк-

тов и другие мероприятия в соответствии с направлениями госпрограммы. Для реализации в 2021 году отобраны 344 проекта из 61 региона (было подано 793 проекта из 74 регионов). Общая стоимость отобранных проектов составляет 44,9 млрд рублей, из них на средства федерального бюджета приходится 40,2 млрд рублей. Итоговый перечень проектов, включенных в финансирование, будет определен в ноябре текущего года в рамках подготовки федерального закона о бюджете на 2021 и плановый период 2022 и 2023 гг.<sup>92</sup>

Программа имеет высокую популярность: наиболее востребована льготная сельская ипотека под 3%. Ее уже получили 15,6 тысячи заемщиков в 80 регионах, кредитов выдано на сумму более 27 млрд рублей при заявленных более 215 млрд рублей от более чем 100 тысяч человек<sup>93</sup>.

В связи с сокращением финансирования на 2020-2025 гг., а также неудовлетворительным состоянием социальной и инженерной инфраструктуры села Минсельхоз готовит предложения о продлении госпрограммы «Комплексное развитие сельских территорий» на пять лет, до 2030 г.

Несмотря на ряд принятых государством нормативно-правовых документов, позволивших на федеральном уровне сформировать основной набор инструментов политики сельского развития, они задействованы не в полной мере, и ориентированы, прежде всего, на обеспечение макро управляемости региональной системы, что в определенной мере привело к ресурсной зависимости от вышестоящего уровня, усилению социальной нестабильности, снижению интереса у органов местного самоуправления к формированию эффективной политики развития села.

---

<sup>92</sup> Минсельхоз завершил отбор проектов для участия в программе «Современный облик сельских территорий» URL: <https://mcsx.gov.ru/press-service/news/> (дата обращения: 15.09.2020).

<sup>93</sup> Карабут Т. Госпрограмму по развитию сельских территорий хотят продлить до 2030 года URL: <https://rg.ru/2020/08/14/> (дата обращения: 20.09.2020).

Главными недостатками программно-целевого метода управления развитием сельских территорий в его настоящей реализации является отсутствие межведомственной согласованности в сбалансированности целей, задач и индикаторов в различных программных документах с подпрограммой комплексного развития села; системного подхода к развитию территории, мероприятия целевых программ направлены на решение отдельных задач, не просчитывается их влияние на систему в целом<sup>94</sup>.

Вместе с тем, уровень конкурентоспособности административно-территориального образования определяется не только состоянием экономики, но в значительной степени развитием его человеческого потенциала, основой формирования которого являются жилищные условия, благоустройство сельских поселений, качество услуг образования, здравоохранения, культуры, спорта, развитость инженерной и транспортной инфраструктур.

В связи с этим населенный пункт должен представлять собой так называемый социальный кластер, обладающий рядом необходимых объектов. Обеспечение сельского населения услугами социальной инфраструктуры должно носить комплексный характер, так как при наличии всех элементов обслуживания и их согласованного взаимодействия возникает так называемый синергетический эффект. При отсутствии или неразвитости каких-либо служб создается обратный эффект, обусловленный незавершенностью систем образования и резко снижающий эффективность всего производственного процесса.

Построение системы государственных социальных стандартов должно стать главным звеном современной государственной политики по развитию сельских территорий. Региональные социальные

---

<sup>94</sup> Подгорская С.В. Программно-целевой подход к управлению комплексным развитием сельских территорий // Вестник Мичуринского государственного аграрного университета. – 2020. – № 3 (62). – С. 132-138.

стандарты будут выражать целевые установки органов государственной власти и местного самоуправления в сфере социально-бытового обустройства сельских территорий. Эти стандарты должны носить достаточно долговременный характер, но иметь разумные временные границы, чтобы цели были достижимы за 10-15 летний период.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

---

В настоящее время разработка и реализация программно-целевого планирования на принципах проектного управления в аграрном секторе позволяет усилить целевую ориентацию планов, развивать проблемно-ориентированное планирование, выявить определенные приоритеты в решении проблем продовольственного обеспечения, предсказать реальную картину будущего развития сельского хозяйства, разумно инвестировать средства в приоритетные отрасли, обеспечить устойчивое развитие как рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, так и национальной экономики в целом.

Проектные методы управления представляют собой совершенствование программно-целевого планирования и отражают специфику экономической политики государства, динамичность экономических процессов и условий ее реализации на определённых этапах развития, обеспечивая оптимальное сочетание механизма индикативного стратегического планирования развития аграрного сектора экономики на всех уровнях и хозяйственной самостоятельности субъектов агробизнеса путем распределения ответственности за достижение установленных результатов.

Организационно-экономический механизм распределения бюджетных средств в отраслях сельскохозяйственного производства на основе проектного управления способствует развитию технологической платформы, позволяющей разработать механизмы взаимодействия не только сельскохозяйственных товаропроизводителей и органов государственной власти всех уровней, но и кредитно-финансовых организаций, вузов, учреждений науки, отраслевых



союзов и ассоциаций, трансформировать рыночные отношения экономических субъектов друг с другом.

Несмотря на то, что в России наблюдается процесс переориентации Госпрограммы развития сельского хозяйства на проектные методы управления, механизмы программных мероприятий не обеспечивают оптимального распределения бюджетных средств и сбалансированности количественных и качественных целевых и производственно-хозяйственных показателей с имеющимися ресурсами. В этой связи необходимо изменить целевую направленность взаимоотношений как между органами власти всех уровней управления, так и хозяйствующими субъектами, обеспечив реализацию системного подхода распределения государственной поддержки.

Создание научного и методического обеспечения системы стратегического планирования в аграрном секторе экономики, формирование которого относится, как обязанностям соответствующих подразделений органов управления отраслью сельского хозяйства, так и науки, будет способствовать более эффективной разработке и взаимной увязке федеральных и региональных программ на основе проектного подхода. В связи с этим возникает необходимость научного обоснования ключевых направлений государственного регулирования аграрного производства, позволяющего объединить их в определенную систему методических подходов и внести действенные изменения в содержание существующей Госпрограммы развития сельского хозяйства или разработку новых.

Исследования показали, что цели и ожидаемые результаты развития сельского хозяйства России в Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы были скорректированы при переводе программы в 2018 году на проектное управление. Одним из подходов при формировании Гос-

программы, как пилотной, являлось сокращение количества целей (не более пяти) и формирование перечня основных показателей, количество которых не должно было превышать количество целей. Приоритеты развития сельского хозяйства, и соответственно, направления, цели, состав подпрограмм в регионах РФ, в силу своего пространственного расположения, наличия земельных ресурсов и материально-технического обеспечения имеют свои различия. Во всех программах учтены национальные интересы России в обеспечении продовольственной безопасности с учетом ее территориальной доступности, увеличения объемов экспорта и привлечения инвестиций.

В региональных государственных программах развития сельского хозяйства поставлены конкретные задачи по дальнейшему поднятию потенциала отрасли на своих территориях и спрогнозированы перспективные результативные показатели.

Однако в современной отечественной практике не достаточно опыта разработки программ с учетом применения проектно-целевого подхода, а в методологическом плане региональные программы развития нуждаются в доработке. В качестве организационно-методических проблем можно выделить дефицит опыта в разработке целевых программ, недостаточную разработанность нормативно-правовой базы и направлений господдержки и объемов финансирования, недостатки в системе отчетности по государственным целевым программам и др.

Данные, приведенные в монографии свидетельствуют, что нормативные документы, на основе которых разрабатывались программы развития сельского хозяйства быстро устаревают, меняется их актуализация и значения показателей. Существующий механизм корректировки программ не дает возможности осуществлять их оперативное изменение. Отчетные документы о выполнении госу-

дарственных программ имеют разный формат представляемых данных, что затрудняет анализ информации для дальнейшей оценки и корректировки программ.

В этой связи при разработке программ развития необходимо формирование «сквозной» методологии и единого методического инструментария для оценки состояния, анализа проблемного поля и определения путей развития. Ученые отмечают, что у регионов есть положительный опыт совершенствования проектного подхода в составлении и корректировке программ, который необходимо использовать при совершенствовании методологии. В региональных государственных программах развития сельского хозяйства необходимо усилить методическое обеспечение для прогнозирования сельского хозяйства. Для этого отдельно сформированные подпрограммы (развития растениеводства и животноводства) необходимо объединить их в программу развития агропромышленного комплекса, в рамках которой расширить и систематизировать количество отраслевых показателей, касающихся развития растениеводства, садоводства и виноградарства, животноводства, что позволит производить более качественные прогнозы развития сельского хозяйства субъектов РФ. Для мониторинга развития цифровизации сельскохозяйственного производства в подпрограммы развития материально-технической составляющей сельского хозяйства, защиты и повышения плодородия почв, перерабатывающей промышленности необходимо включить индикаторы по внедрению цифровых решений для сельскохозяйственного производства.

Отсутствие специальной нормативной базы в большинстве субъектов РФ (унифицированных методик, баз данных), недостаточность статистических показателей для проведения прогнозных расчетов, частое изменение их состава, недостаточное количество отраслевых показателей (растениеводства, животноводства) делает

невозможным выборки длинных рядов показателей для выявления устойчивых трендов развития в отраслевом разрезе, а значит и искажает достоверность прогнозов по развитию сельского хозяйства. Поэтому необходимо дальнейшее развитие и совершенствование нормативной правовой базы программно-целевого прогнозирования, в которой будут учтены следующие положения:

- развитие вертикального соподчинения и соответствия методологического аппарата, разработанного на федеральном, региональном и отраслевом уровнях;
- совершенствование классификационной взаимосвязи показателей (общеэкономические показатели, показатели регионального развития, показатели отраслевого и межотраслевого развития);
- создание единых баз отраслевых показателей для обеспечения прогнозирования;
- создание методологического аппарата для оперативной корректировки методик нижестоящего уровня в соответствии с изменениями на федеральном уровне.

Одной из наиболее актуальных проблем в развитии современного АПК является вовлечение в активный экономический оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения. Россия обладает огромными земельными ресурсами: по состоянию на 1 января 2019 г. площадь земельного фонда нашей страны составила 1 712,5 млн. га, в том числе, площадь земель сельскохозяйственного назначения – 382,5 млн. га, из них 43,98 млн. га являются неиспользуемыми. При этом наибольшие доли неиспользуемых земель отмечены в Центральном, Приволжском и Сибирском федеральном округах, меньше всего данных земель в Южном и Северо-Кавказском федеральных округах, которые отличаются высокоплодородными почвами.

Формат государственной политики, направленный на системное решение проблем в АПК на основе внедрения программно-целевых методов управления стал одним из решающих факторов прогрессивного сдвига в аграрной сфере нашей страны, в том числе, в части вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения. В рамках программно-целевого подхода были разработаны ФЦП «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006-2010 годы и на период до 2013 года» и ФЦП «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014-2020 годы».

В рамках реализации мероприятий федеральных целевых программ вводились в эксплуатацию гидромелиоративные объекты, имеющие важное значение для сельскохозяйственной отрасли, вовлекались в активный экономический оборот неиспользуемые сельскохозяйственные угодья, осуществлялась защита земель от ветровой и водной эрозии, опустынивания, подтопления и затопления, вводились в эксплуатацию мелиорируемые земли, реализовывались крупные инвестиционные проекты. Несмотря на перевыполнение установленных целевых показателей и достигнутые положительные результаты, вовлечение в оборот земель сельскохозяйственного назначения по-прежнему остается одной из наиболее острых проблем в отечественной экономике, на дальнейшее решение которой направлена крупномасштабная Государственная программа эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации, проект которой был разработан Минсельхозом России.

Современная практика реализации программно-целевого подхода в решении проблем комплексного развития села заключается в формировании эффективной институциональной среды, обеспече-

нии финансовыми ресурсами и разработке механизмов достижения саморазвития территории, самоорганизации сельского сообщества.

Программно-целевой метод регулирования процесса комплексного развития сельских территорий выражается в следующих формах:

1) прямое участие – строительство объектов сельской социальной инфраструктуры за счет выделения средств из федерального и региональных бюджетов, привлечения внебюджетных средств, формирования специализированных фондов и т.д.;

2) установление льгот представителям малых форм хозяйствования, работающим в производстве и переработке сельскохозяйственной продукции (прежде всего крестьянским (фермерским) хозяйствам, сельскохозяйственным потребительским кооперативам);

3) прямая государственная финансовая поддержка субъектов хозяйствования агропромышленного сектора различных административно-правовых форм и форм собственности приоритетных отраслей сельскохозяйственного производства, обеспечивающих продовольственную безопасность и импортозамещение продукции.

В зависимости от направленности реализуемых мероприятий, целевые программы можно условно разделить на программы поддержки реального сектора экономики (аграрного сектора), сельской социальной инфраструктуры, развития гражданского общества.

В той или иной интерпретации в государственных целевых программах решались и решаются следующие задачи развития социально-демографической сферы сельских территорий:

- расширение занятости и повышение доходов сельского населения;
- создание условий для миграции из городов и городских агломераций в сёла;
- обустройство сельских населенных пунктов объектами инженерной инфраструктуры;

- строительство жилья и его благоустройство всеми видами коммунальных услуг;
- повышение обеспеченности сельского населения объектами и услугами социальной сферы, повышение их территориальной доступности;
- обеспечение объектов социальной сферы квалифицированными специалистами;
- благоустройство сельских территорий.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

---

1. Афанасьев П.В., Семечкин В.Н., Шаров П.И. Деградация продуктивных угодий и причины неиспользования земель сельскохозяйственного назначения // Современные проблемы и перспективы развития земельно-имущественных отношений. Сборник статей по материалам Всероссийской научно-практической конференции, г. Краснодар, 23-24 апреля 2019. Издательство: ООО «Эпомен» (Краснодар). – С. 35-46.
2. Беспашотный Г.В Программно-целевое планирование и проектное управление в сельском хозяйстве // Модели, системы, сети в экономике, технике, природе и обществе. – 2018. – № 2 (26). – С. 3-15.
3. Беспашотный Г.В. Планирование развития АПК и кооперации // Фундаментальные и прикладные исследования кооперативного сектора экономики. – 2019. – № 2. – С. 3-14.
4. Беспашотный Г.В. Финансирование государственных программ по импортозамещению в сельском хозяйстве // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2016. – № 1. – С. 19-22.
5. Болдырев А.В. Шепитько Р. С. Планирование в системе регулирования сельского хозяйства // Аграрный научный журнал. – 2016. – №1. – С. 90-93.
6. В семеноводческий центр на Кубани инвестируют 5 млрд рублей // «Эксперт Юг». – 2020. – № 1-2 (439). URL: [https://expert.ru/south/2020/02/v-semenovodcheskij-tsentr-na-kubani-investiruyut-5-mlrd-rublej\\_1/](https://expert.ru/south/2020/02/v-semenovodcheskij-tsentr-na-kubani-investiruyut-5-mlrd-rublej_1/) (дата обращения: 01.06.2020).



7. Горовая Т.В. Интеграция проектов в госпрограммы // Бюджет. Январь 2018. URL: <https://ac.gov.ru/files/content/15683/govoraya-byudzheta-pdf.pdf> (дата обращения: 28.08.2020).
8. Постановление Правительства РФ от 14 июля 2012 года N 717 «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» (с изм. на 3 октября 2020 года). URL: <http://docs.cntd.ru/document/902361843#> (дата обращения: 05.10.2020).
9. Государственная программа Российской Федерации Комплексного развития сельских территорий на период 2020-2025 годов. URL: <https://lenobl.er.ru/media/userdata/files/2019/06/14/prezentatsiya-programmyirazvitiya-sela.pdf> (дата обращения: 05.09.2020).
10. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2018 году. URL: <https://rosreestr.ru/upload/Doc/16-upr/Госдоклад%20за%202018%20год.pdf>. (дата обращения: 02.08.2020).
11. Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2018 году. М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2020. – 340 с.
12. Жегусов В. Что растет у государства // Газета «Коммерсантъ» № 6 (651) от 24.03.2020. URL: <https://www.kommersant.ru/nauka/131696> (дата обращения: 19.09.2020).
13. Иванченко В.М. Методология народно-хозяйственного планирования (проблемы совершенствования). М.: Изд-во «Экономика», 1975 г. – 239 с.
14. Информационный Справочник о мерах и направлениях государственной поддержки агропромышленного комплекса Российской Федерации. URL: <http://gp.specagro.ru/#> (дата обращения: 01.08.2020).

15. Итоги реализации (2014-2017 годы) федеральной целевой программы «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014-2020 годы»: информ. издание. – М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2018. – 108 с.
16. Кабаненко М.Н., Андреева Н.А. Анализ состояния земель сельскохозяйственного назначения России // Экономика, предпринимательство и право. – Апрель, 2020. – Т.10, № 4. – С. 1035-1050. DOI: 10.18334/erpp .10.4.100689.
17. Карабут Т. Госпрограмму по развитию сельских территорий хотят продлить до 2030 года. URL: <https://rg.ru/2020/08/14/> (дата обращения: 20.09.2020).
18. Кондрашев К. К вопросу о теоретическом обосновании ценообразования // Экономист. – 2000. – № 11. – С.86-88.
19. Королькова А.П., Кузьмин В.Н., Маринченко Т.Е., Горячева А.В. Стимулирование развития селекции и семеноводства сельскохозяйственных культур: отечественный и зарубежный опыт: аналит. обзор.– М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2020. – 124 с.
20. Кулистикова Т. R&D в федеральном масштабе. Поможет ли наука агробизнесу слезть с импортной иглы // Институт комплексных стратегических исследований (ИКСИ). 4 августа 2020. URL: <https://icss.ru/novosti/randd-v-federalnom-masshtabe-pomozhet-li-nauka-agrobiznesu-slezt-s-importnoy-igly> (дата обращения: 25.08.2020).
21. Кулистикова Т. Правительство уменьшило финансирование программы развития села в 1,5 раза. URL: <https://www.agroinvestor.ru/analytics/news/33543> (дата обращения: 21.09.2020).
22. Куправа Т.А. О применении методологии управления проектами в АПК // Вестник РУДН. – 2008. – № 3. – С. 14-19.
23. Логинова Д.А., Строков А.С. Институциональные вопросы устойчивого развития сельских территорий России // Вопросы го-

- сударственного и муниципального управления. – 2019. – № 2. – С. 115-140.
24. Майталь Ш. Экономика для менеджеров: десять важных инструментов для руководителей. – М.: Дело, 1996. – 416 с.
25. Маковкина С.А., Довбий И.П., Довбий В.А. Совершенствование методического инструментария стратегического планирования социально-экономического развития территорий (региональный и муниципальный уровни) // Муниципалитет: экономика и управление. – 2017. – № 02. URL: <http://municipality.expert/issue/2017/02/04> (дата обращения: 18.07.2020).
26. Мамонтова И.Ю. Рациональное использование и охрана земель сельскохозяйственного назначения // International agricultural journal. – 2020. – № 1. – С.170-181. DOI: 10.24411/2588-0209-2020-10144.
27. Методические рекомендации по формированию программ создания и развития селекционно-семеноводческих и селекционно-племенных центров в области сельского хозяйства для создания и внедрения в агропромышленный комплекс современных технологий на основе собственных разработок научных и образовательных организаций. URL: [https://minobrnauki.gov.ru/common/upload/library/2019/12/Method\\_rekomendatsii.pdf](https://minobrnauki.gov.ru/common/upload/library/2019/12/Method_rekomendatsii.pdf) (дата обращения: 01.06.2020).
28. Минсельхоз завершил отбор проектов для участия в программе «Современный облик сельских территорий». URL: <https://mcx.gov.ru/press-service/news/> (дата обращения: 15.09.2020).
29. Минсельхоз РФ планирует к 2030 году вовлечь в оборот не менее 12 млн га сельхозземель. URL: <https://www.apk-news.ru/minselhoz-rf-planiruet-k-2030-godu-vovlech-v-oborot-ne-menee-12-mln-ga-selhozzemel/> (дата обращения: 21.08.2020).

30. Мокрушин А.А. Региональные аспекты государственного регулирования аграрной сферы экономики Республики Адыгея // Новые технологии. – 2018. – № 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/regionalnye-aspekty-gosudarstvennogo-regulirovaniya-agrarnoy-sfery-ekonomiki-respubliki-adygeya> (дата обращения: 08.10.2020).
31. Нам повезло – мы застали расцвет! // Крестьянин № 28 (1465) от 8-14 июля 2020. URL: [https://www.krestianin.ru/newspaper/28\\_2020.pdf](https://www.krestianin.ru/newspaper/28_2020.pdf) (дата обращения: 08.10.2020).
32. Национальный доклад о ходе и результатах реализации в 2013 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 гг. М.: ФГБНУ «Росинформагротех». – 344 с.
33. Национальный доклад о ходе и результатах реализации в 2018 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2019. – 179 с.
34. Национальный доклад о ходе и результатах реализации в 2019 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. – 193 с. URL: <http://mcx.gov.ru/upload/iblock/98a/98af7d467b718d07d5f138d4fe9beb6d.pdf> (дата обращения 19.08.2020).
35. Нечаев В.И., Бершицкий Ю.И., Резниченко С.М. Региональные аспекты государственного регулирования агропромышленного производства: Монография. – С-П.: Лань, 2009 – 553 с.
36. Об утверждении отчета о реализации государственной программы Ростовской области «Развитие сельского хозяйства и регу-

- лирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» за 2019 год. URL: <http://docs.cntd.ru/document/570725636> (дата обращения: 09.09.2020).
37. Об утверждении Стратегии пространственного развития до 2025 года Распоряжение Правительства от 13 февраля 2019 года № 207-р. URL: <http://government.ru/docs/35733/> (дата обращения: 01.06.2020).
38. Отчет о промежуточных результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта «Наука» необходимых для выполнения задач, поставленных в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», 2020 // Сайт Счетной палаты Российской Федерации. – URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/5a5/5a58a9ddd73fefb7df5c0435b4a16d96.pdf> (дата обращения: 01.09.2020).
39. Петрова И.А, Зельман О.С. Неиспользуемые земли сельскохозяйственного назначения и совершенствование механизма вовлечения их в сельскохозяйственный оборот // Студент года 2018. Сборник статей V Международного научно-исследовательского конкурса. Издательство: МЦНС «Наука и Просвещение». 2018. – С.220-224.
40. Пилотные селекционно-генетические центры появятся на Кубани // Сетевое издание «МК на Кубани». Свидетельство о регистрации СМИ Эл № ФС 77-57491. URL: <https://kuban.mk.ru/economics/2020/10/06/pilotnye-selektionnogeneticheskie-centry-rouavyatsya-na-kubani.html> (дата обращения: 06.10.2020).
41. Подгорская С.В. Программно-целевой подход к управлению комплексным развитием сельских территорий // Вестник Мичуринского государственного аграрного университета. – 2020. – № 3 (62). – С. 132-138.

42. Попова Е.С. Программно-целевой метод государственного регулирования аграрной сферы Волгоградской области // Социально-экономические явления и процессы. – 2017. – Т.12, № 6. – С. 259-265.
43. О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации. Постановление № 1242 от 12.10.2017 (в ред. 16.04.2020). URL: <http://docs-ari.cntd.ru/document/436792240> (дата обращения: 01.09.2020).
44. Постановление Главы администрации (Губернатора) Краснодарского края от 5 октября 2015 года № 944 «Об утверждении государственной программы Краснодарского края «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» (с изм. на 1 сентября 2020 года). URL: <http://docs.cntd.ru/document/430643160> (дата обращения: 10.08.2020).
45. Постановление Законодательного Собрания Краснодарского края от 22 апреля 2020 г. № 1764-П «О выполнении государственных программ Краснодарского края в 2019 году». URL: [https://economy.krasnodar.ru/gos-prog-kk/itogi/files/post\\_1764.pdf](https://economy.krasnodar.ru/gos-prog-kk/itogi/files/post_1764.pdf) (дата обращения: 09.09.2020).
46. Постановление Правительства Краснодарского края от 08.05.2020 № 430 (с изм. на 25.11.2019) «Об утверждении Порядка принятия решения о разработке, формирования, реализации и оценки эффективности реализации государственных программ Краснодарского края и о внесении изменений в некоторые нормативные правовые акты главы администрации (губернатора) Краснодарского края (с изменениями на 25 ноября 2019 года). URL: <http://docs.cntd.ru/document/412304476> (дата обращения: 09.09.2020).

47. Постановление Правительства Ростовской области от 10.01.2018 № 1 (с изм. на 10.02.2020) «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Ростовской области». URL: <https://www.donland.ru/documents/8837/> (дата обращения: 09.09.2020)
48. Постановление Правительства РФ от 12.10.2013 № 922 «О федеральной целевой программе «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014-2020 годы». URL: [http://www.consultant.ru/document/Cons\\_doc\\_LAW\\_153508/](http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_153508/) (дата обращения: 16.08.2020).
49. Постановление Правительства РФ от 20.02.2006 № 99 «О федеральной целевой программе «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006-2010 годы и на период до 2013 года». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_58756/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_58756/) (дата обращения: 16.08.2020).
50. Постановление Правительства РФ от 31.05.2019 г. № 696 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации. URL: <https://base.garant.ru/72260516/> (дата обращения: 20.09.2020).
51. Правила предоставления грантов в форме субсидий из федерального бюджета в целях создания и внедрения в агропромышленный комплекс современных технологий на основе собственных разработок научных и образовательных организаций». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41139> (дата обращения: 01.06.2020).
52. Правительство России. Новости от 11 февраля 2019. URL: <http://government.ru/info/35565/> (дата обращения: 17.08.2020).

53. Приказ Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 20 апреля 2020 г. № 213 «О внесении изменений в приложение к приказу Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 20 декабря 2019 г. № 713 «Об определении приоритетных направлений развития агропромышленного комплекса по субъектам Российской Федерации на 2020 год». URL: <https://www.welikepotato.ru/news/2905203> (дата обращения: 01.06.2020).
54. Проект Постановления Правительства РФ «Об утверждении Государственной программы эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации» (по состоянию на 01.05.2020) (подготовлен Минсельхозом России, ID проекта 01/01/12-19/00098561). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PNPA&n=59334#05959233427397665> (дата обращения: 22.08.2020).
55. Проект Стратегии пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2030 года. URL: <https://mcx.gov.ru/press-service/news/obshchestvennyy-sovet-pri-minselkhoze-rossii-rassmotrel-proekt-strategii-razvitiya-pishchevoy-i-pere/> (дата обращения: 10.09.2020).
56. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 августа 2019 года № 1796-р «Об утверждении Долгосрочной стратегии развития зернового комплекса Российской Федерации до 2035 года». URL: <http://docs.cntd.ru/document/560974985> (дата обращения: 25.06.2020).
57. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2020 года № 993-р «Об утверждении Стратегии развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов Российской Федерации на период до 2030 года» [Электронный ресурс]



- // Официальный интернет-портал правовой информации [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru), 15.04.2020, № 0001202004150003 // Техэксперт. URL: <http://docs.cntd.ru/document/564654448> (дата обращения: 01.04.2020).
58. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2012 года № 559-р «Об утверждении Стратегии развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации» (с изменениями на 13 января 2017 года). URL: <http://docs.cntd.ru/document/902343994> (дата обращения: 10.09.2020).
59. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 2138-р «О перечне показателей в сфере обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации». URL: <http://static.government.ru/media/files/41d4a3e2ed1c5d4a2135.pdf> (дата обращения: 15.08.2020).
60. Регионы России. Социально – экономические показатели – 2019 год: Статистический сборник / Росстат – М., 2019. – 1204 с.
61. Ремезков А.А. Государственное регулирование инвестиционного процесса и рост экономики АПК / А.А. Ремезков, В.В. Говдя // Сельские зори. – 2004. – № 5. – С. 10-13.
62. Россельхозбанк назвал Топ-10 регионов России по инвестиционной привлекательности АПК. 21 августа 2020. URL: <https://www.rshb.ru/news/426859/> (дата обращения: 10.09.2020).
63. Сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ Ростовской области по итогам 2019 года. URL: <https://www.donland.ru/result-report/732/#p4> (дата обращения: 09.09.2020).
64. Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации по итогам 2018 года. С.23. URL: [http://government.ru/dep\\_news/37955/](http://government.ru/dep_news/37955/) (дата обращения: 10.09.2020).

65. Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Краснодарского края за 2019 год. URL: [https://economy.krasnodar.ru/gos-prog-kk/itogi/files/Doclad\\_GP\\_26.06.2020.pdf](https://economy.krasnodar.ru/gos-prog-kk/itogi/files/Doclad_GP_26.06.2020.pdf) (дата обращения: 09.09.2020).
66. Семочкин В.Н., Шаров П.И., Шадманов М.Р., Зименкова К.А. Проблема неиспользуемых земель в Российской Федерации и пути ее решения // Московский экономический журнал. – 2020. – № 3. URL: <https://qje.su/en/nauki-o-zemle/moskovskij-ekonomicheskij-zhurnal-3-2020-22/> (дата обращения: 11.08.2020). DOI: 10.24411/2413-046X-2020-10154.
67. Стратегия развития машиностроения для пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2030 года, утв. Распоряжение Правительства РФ № 1931-р от 30 августа 2019. URL: <http://static.government.ru/media/files/KNMcvWfv5ZveFs1FtrfxqAujlED28JsG.pdf> (дата обращения: 16.06.2020).
68. Тарасов А.С. Регулирование рационального использования сельскохозяйственных угодий // Экономика и экология территориальных образований. – 2018. – Т.2, №1(4). – С. 88-99. DOI: 10.23947/2413-1474-2018-2-1-88-99.
69. Указ Президента Российской Федерации № 474 от 21 июля 2020 года «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2024 года» URL: <http://docs.cntd.ru/document/565341150> (дата обращения: 10.09.2020).
70. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/43027> (дата обращения: 21.08.2020).
71. Указ Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопас-

- ности Российской Федерации». URL: <http://docs.cntd.ru/document/564161398> (дата обращения: 10.09.2020).
72. Федеральная научно-техническая программа развития сельского хозяйства на 2017 – 2025 годы (утв. Постановлением Правительства РФ от 25.08.2017 № 996 (ред. от 28.05.2020)). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_223631/c767431a191c9586fb81997bbdf3bc88ce34e323/#dst100009](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_223631/c767431a191c9586fb81997bbdf3bc88ce34e323/#dst100009) (дата обращения: 20.07.2020).
73. Финансы России. 2018: Стат. сб./ Росстат. – М., 2018. – 439 с. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1138717651859](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138717651859) (дата обращения: 02.05.2020)
74. Фомин А.А. Анализ переработки сельскохозяйственной продукции в России и законодательное обеспечение развития отрасли // Московский экономический журнал. – 2017. – № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-pererabotki-selskohozyaystvennoy-produktsii-v-rossii-i-zakonodatelnoe-obespechenie-razvitiya-otrasli> (дата обращения: 29.09.2020)
75. Холодова М.А. Ключевые изменения государственной поддержки сельского хозяйства РФ // Региональные агросистемы: экономика и социология. – 2020. – № 1. – С. 86-95.
76. Холодова М.А. Программно-целевое планирование на принципах проектного управления в сельском хозяйстве // Вестник аграрной науки.- 2020.- №4 (85). – С. 158-167.
77. Цаповский В.А., Цаповская О.Н. Совершенствование механизмов вовлечения в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения // Современному АПК – эффективные технологии. Материалы международной научно-практической конференции, посвященной 90-летию доктора сельскохозяйственных наук, профессора, заслуженного

деятели науки Российской Федерации, почетного работника высшего профессионального образования Российской Федерации Валентины Михайловны Макаровой. 11-14 декабря 2018, г. Ижевск. Том III. Лесное хозяйство, землеустройство и экология. ФГБОУ ВО Ижевская ГСХА, 2019. – С. 289-294.

# ПРИЛОЖЕНИЕ

## Достижение плановых значений целевых индикаторов и показателей ФЦП УРСТ за 2013–2018 гг.

№ п/п	Наименование целевого показателя	Единица измерения	2017	2013			2014			2015			2016			2017			2018		
				план	факт	% выполнения плана	план	факт	% выполнения плана	план	факт	% выполнения плана	план	факт	% выполнения плана	план	факт	% выполнения плана	план	факт	% выполнения плана
1	Ввод (приобретение) жилья для граждан, проживающих в сельской местности (ежегодно), - всего	тыс. кв. метров	565,3	-	X	856,7	889,5	103,8	405,2	709,78	175,2	310,4	609,1	274,2	565,3	206,2	179,72	507,9	282,6		
	в том числе:																				
2	для молодых семей и молодых специалистов (ежегодно)	тыс. кв. метров	398,3	-	X	484,2	435,5	89,9	283,6	453,57	159,9	217,3	415,2	192	398,3	207,4	125,81	362,3	288,0		
3	ввод жилых домов, построенных с использованием продукции деревенного домостроения	тыс. кв. метров	157,5	-	X	-	-	X	-	-	X	-	-	21,1	157,5	746,4	13,8	77,1	558,7		
4	Сокращение общего числа семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, в сельской местности (нарастающим итогом)	процент	7	-	X	2,6	2,9	111,5	3,8	3,9	102,6	4,9	5,5	5,7	7	122,8	6,3	8,4	133,3		
5	Сокращение числа молодых семей и молодых специалистов, нуждающихся в улучшении жилищных условий, в сельской местности (нарастающим итогом)	процент	12,8	-	X	4	4,6	115,0	6,4	6,7	104,7	8,3	9,8	9,9	12,8	129,3	11	15,5	140,9		

6	Ввод в действие общеобразовательных организаций	тыс. мест	1,36	5,5	5,7	103,6	2,7	4,63	171,5	1,14	2,82	247,4	0,91	1,98	217,6	0,79	1,36	172,2	3,4	2	58,8
7	Сокращение числа обучающихся в общеобразовательных организациях, находящихся в аварийном состоянии, в сельской местности (нарастающим итогом)	процентов	7,6	-	-	x	2,7	4,6	170,4	2,9	5,5	189,7	5,7	7,1	124,6	7,2	7,6	105,6	7,8	7,6	97,4
8	Ввод в действие фельдшерско-акушерских пунктов и (или) офисов врачей общей практики	единиц	102	132	175	132,6	105	159	151,4	44	146	331,8	35	129	368,6	30	102	340,0	24	78	325,0
9	Прирост сельского населения, обеспеченного фельдшерско-акушерскими пунктами (офисами врачей общей практики) (нарастающим итогом)	тыс. человек	347,3	-	-	x	68,4	91,7	134,1	97	166,6	171,8	189,4	236,4	135,4	275,9	347,3	125,9	291,5	399,4	137,0
10	Ввод в действие плоскостных спортивных сооружений	тыс. кв. метров	116,33	-	-	x	63,7	155,7	244,4	26,1	98,07	375,7	20,5	92,4	450,7	18	116,33	646,3	14,1	119,2	845,4
11	Прирост сельского населения, обеспеченного шоссейными спортивными сооружениями (нарастающим итогом)	тыс. человек	366,4	-	-	x	32,7	88,9	271,9	46,1	111	240,8	121,5	197,4	162,5	206,6	366,4	177,3	213,8	487,9	228,2
12	Ввод в действие учреждений культурно-досугового типа	тыс. мест	4,49	-	-	x	-	-	x	-	-	x	0,56	2,25	401,8	0,49	4,49	916,3	0,36	1,3	361,1

13	Прирост сельского населения, обеспеченного учреждениями культурно-досугового типа (нарастающим итогом)	97,8	-	-	X	-	-	X	-	-	X	25	25	100,0	28,3	97,8	345,6	30,7	127,5	415,3
14	Ввод в действие распределительных газовых сетей	1,36	2,7	3,8	140,7	3,3	2,91	88,2	1,17	1,84	157,3	0,96	1,58	164,6	0,74	1,36	183,8	0,5	0,99	198,0
15	Уровень газификации жилых домов (квартир) сетевым газом в сельской местности	59	55,9	57	101,3	57,4	57,8	100,7	57,7	58,2	100,9	58,4	58,7	100,5	58,9	59	100,2	59,1	60,3	102,0
16	Ввод в действие локальных водопроводов	0,99	1,8	1,9	105,6	2,4	2,28	95,0	0,74	1,24	167,6	0,55	1,13	205,5	0,48	0,99	206,3	0,34	0,8	235,3
17	Уровень обеспеченности сельского населения питьевой водой	64,8	58,5	60	102,7	60,2	61,1	101,5	60,4	62,7	103,8	64	64,1	100,2	64,3	64,8	100,8	64,5	66,4	102,9
18	Ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к ближайшим объектам сельских населенных пунктов, а также к объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции	0,69	-	-	X	-	-	X	0,48	0,38	79,2	0,41	0,42	102,4	0,64	0,69	107,8	0,67	0,86	128,4
19	Количество населенных пунктов, расположенных в сельской местности, в которых реализованы	18	-	-	X	10	15	150,0	11	15	136,4	4	18	450,0	4	18	450,0	4	14	350,0





**Научное издание**

**Холодова Марина Александровна  
Подгорская Светлана Валерьевна  
Криничная Евгения Петровна  
Егорова Ольга Владимировна**

**РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПОДХОДА  
В РЕШЕНИИ КЛЮЧЕВЫХ ПРОБЛЕМ РАЗВИТИЯ  
СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА**

**Монография**

Компьютерная верстка Холодова М.А.

---

Подписано к печати 06.11.2020 г.  
Объём 3,8 уч.-изд.л. 7,5 усл.п.л. Печать цифровая.  
Бумага офсетная. Гарнитура «Таймс». Формат 60x84/16.  
Заказ № 916. Тираж 500 экз.

---

ФГБНУ ФРАНЦ, 346735 Ростовская область, Аксайский район,  
пос. Рассвет, ул. Институтская, 1.

Издательство: ООО «АзовПринт»  
346780, г. Азов, ул. Привокзальная, 6 а, Тел.: (86342) 5-37-57

Отпечатано: ООО «АзовПринт»