



**ЛЕСОВЕДЕНИЕ, ЛЕСОВОДСТВО, ЛЕСНЫЕ КУЛЬТУРЫ, АГРОЛЕСОМЕЛИОРАЦИЯ, ОЗЕЛЕНЕНИЕ,
ЛЕСНАЯ ПИРОЛОГИЯ И ТАКСАЦИЯ/FORESTRY, FORESTRY, FOREST CROPS, AGROFORESTRY,
LANDSCAPING, FOREST PYROLOGY AND TAXATION**

DOI: <https://doi.org/10.60797/JAE.2026.74.3>

EDN: FUAMFN

**ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА УПРАВЛЕНИЯ
АГРОПРОМЫШЛЕННЫМ КОМПЛЕКСОМ**

Научная статья

Владимиров И.А.¹, Иксанов Р.А.^{2,*}¹ ORCID : 0000-0003-0891-1573;² ORCID : 0000-0002-9216-543X;^{1,2} Уфимский университет науки и технологий, Уфа, Российская Федерация² Башкирский государственный аграрный университет, Уфа, Российская Федерация

* Корреспондирующий автор (iksanov333[at]yandex.ru)

Предложена: 24.07.2026; Принята: 24.09.2026; Опубликовано: 19.10.2026

Аннотация

В статье обоснована необходимость модернизации государственного управления сельским хозяйством, вызванная противоречием между показателями официально достигнутой продовольственной безопасности и долгосрочным сокращением поголовья скота, обрабатываемых земель сельскохозяйственного назначения и занятости сельского населения. Проанализирована структура Министерства сельского хозяйства РФ. Авторы выявляют недостаточную реализованность функций по размещению сельскохозяйственного производства, маркетинга, консультационной и антимонопольной поддержки. С опорой на опыт Европейского союза аргументируется потребность в децентрализации полномочий в пользу местного самоуправления. Сделан вывод, что без пересмотра функций, методов и кадровой политики рост бюджетных ассигнований не обеспечит устойчивого развития сельскохозяйственной отрасли.

Ключевые слова: государственное управление сельским хозяйством, правовое регулирование, продовольственная безопасность, занятость в сельском хозяйстве, децентрализация, местное самоуправление, адаптивные функции, государственная поддержка.

**PROBLEMS OF IMPROVING THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL FRAMEWORK FOR MANAGING THE
AGRO-INDUSTRIAL SECTOR**

Research article

Vladimirov I.A.¹, Iksanov R.A.^{2,*}¹ ORCID : 0000-0003-0891-1573;² ORCID : 0000-0002-9216-543X;^{1,2} Ufa University of Science and Technology, Ufa, Russian Federation² Bashkir State Agrarian University, Ufa, Russian Federation

* Corresponding author (iksanov333[at]yandex.ru)

Suggested: 24.07.2026; Accepted: 24.09.2026; Published: 19.10.2026

Abstract

The article substantiates the need to modernise state management of agriculture, prompted by the contradiction between officially reported food security indicators and the long-term decline in livestock numbers, the area of cultivated agricultural land and employment among the rural population. The structure of the Ministry of Agriculture of the Russian Federation is analysed. The authors identify the inadequate implementation of functions relating to the organisation of agricultural production, marketing, advisory services and anti-monopoly support. Based on the experience of the European Union, the authors argue for the need to decentralise powers in favour of local self-government. They conclude that, without a review of functions, methods and personnel policy, an increase in budgetary allocations will not ensure the sustainable development of the agricultural sector.

Keywords: public administration of agriculture, legal regulation, food security, employment in agriculture, decentralisation, local self-government, adaptive functions, state support.

Введение

На сегодняшний день в научной среде среди юристов-исследователей отмечается повышенное внимание административно-правовой науки к государственному управлению сельскохозяйственным производством, аграрным сектором экономики. Сельское хозяйство как ведущая отрасль экономики государства ждёт от теории административного права не отвлечённых теоретических конструкций, а прикладных решений, позволяющих понять и преодолеть негативные тренды в сфере обеспечения продовольственной безопасности, устойчивого развития сельских территорий, развития туризма и рекреации. В отчетных документах органов исполнительной власти отмечается, что основные показатели продовольственной безопасности достигнуты. Вместе с тем, если сопоставить эти отчёты с показателями советского периода, становится ясно, что по настоящему тревожных сигналов гораздо больше. С 1990 по

2025 год крупного рогатого скота в стране стало меньше в несколько раз, 15 миллионов голов вместо 57 миллионов, коров — 7 миллионов вместо 20 млн, свиней — 28 млн. вместо 38 млн. При этом население в селе сократилось несущественно (38 миллионов жили в 1990-м, 36 миллионов живут сейчас), а вот работающих в сельском хозяйстве осталось 3,7 миллиона человек против прежних 29 миллионов. Почти каждое четвёртое предприятие сельскохозяйственной отрасли (23%) сегодня убыточно [1]. С 1989 по 2012 год количество сельскохозяйственных производственных кооперативов сократилось на 66 процентов.

Методы и принципы исследования

В основе исследования лежит взгляд на государственное управление как на цельную систему, где все элементы связаны между собой. Цели управления вне зависимости от того, складываются ли они стихийно или выставляются осознанно, очерчивают границы допустимых действий, а сам механизм управления можно понять только в историческом движении. Отсюда главный принцип: любые управленческие концепции следует оценивать не по красоте теоретических схем, а по практическим результатам. Объективным измерителем качества управления сельским хозяйством выступает реальное состояние экономики. Кризис 1998 года, ставший прямым итогом неконкурентоспособной и неэффективной системы государственного регулирования, до сих пор служит наглядным тому подтверждением.

Основные результаты

Анализ структуры Министерства сельского хозяйства России позволяет обнаружить функциональные пробелы. В министерстве отсутствуют подразделения, которые бы целенаправленно занимались рациональным размещением сельхозпроизводства, информационно-консультационной помощью, маркетинговым сопровождением и антимонопольной защитой отечественного товаропроизводителя. Дополнительной проблемой является искусственное смешение в одном департаменте принципиально разных направлений.

Опыт Европейского союза показывает, что комплексное управление сельскими территориями строится на мобилизации местных ресурсов, снижении экономических издержек и развитии альтернативных видов деятельности [2]. На наш взгляд, передача органам местного самоуправления основной массы функций и полномочий по развитию сельских территорий может обеспечить более эффективное управление. При этом, федеральные и региональные органы государственной власти получают дополнительные организационные условия и могут сосредоточиться на решении стратегических задач. В России в сфере развития сельских территорий и сельского хозяйства функционируют Государственная программа развития сельского хозяйства до 2030 года и программа «Устойчивое развитие сельских территорий». Развитие сельских территорий, сельского хозяйства, рекреации и туризма, и как следствие, обеспечение продовольственной безопасности зависят от таких факторов, которые можно классифицировать на «жёсткие» (природно-географические) и «гибкие» (качество управления, технологии, инфраструктура, рынки сбыта) [3].

Финансовый анализ бюджетных расходов государства свидетельствует о том, что абсолютные расходы на сельское хозяйство ежегодно растут: с 304 млрд руб. в 2023 году до планируемых 542 млрд в 2026-м, а в 2025 году выделено 665 млрд руб [4]. Однако доля этих расходов в общем бюджете страны сокращается с 1,8–1,9 процента до 1,5 процента, а в сравнении с зарубежными странами поддержка остаётся невысокой, что ставит вопрос о возможностях поддержки и развития отечественных сельскохозяйственных товаропроизводителей в условиях санкций [5].

Рассмотрим противоречие между показателями продовольственной безопасности и реальным положением дел в аграрном секторе, которое характеризуется устойчивым сокращением производственных мощностей и числа занятых в сельском хозяйстве. Обратимся к динамике бюджетных расходов на сельское хозяйство. Динамика бюджетных расходов на сельское хозяйство приведена в таблице 1 [10].

Таблица 1 - Расходы федерального бюджета на сельское хозяйство

DOI: <https://doi.org/10.60797/JAE.2026.74.3.1>

Год	Абсолютный объём, млрд руб.	Доля в расходах бюджета, %
2023	304	1,8
2024	441	1,7
2025	665	1,6
2026 (план)	542	1,5

Анализ показателей таблицы показывает, что при номинальном росте расходов, их доля в общем объёме бюджета неуклонно снижается, что заставляет усомниться в реальной приоритетности аграрной политики. Обратимся также к анализу показателей поголовья основных видов сельскохозяйственных животных в Таблице 2 [11].

Таблица 2 - Сокращение поголовья основных видов сельскохозяйственных животных

DOI: <https://doi.org/10.60797/JAE.2026.74.3.2>

Вид животных	1990 г., млн голов	2025 г., млн голов	Изменение, %
Крупный рогатый скот	57	15	–73,7
в том числе коровы	20	7	–65,0

Вид животных	1990 г., млн голов	2025 г., млн голов	Изменение, %
Свиньи	38	28	–26,3
Овцы и козы	58	20	–65,5

На сегодняшний день необходимы пересмотр компетенции органов исполнительной власти, введение обязательного предварительного консультирования получателей субсидий, корректировка критериев оценки работы чиновников. Основной вывод заключается в том, что без изменения функций, методов управления и подходов к кадровой работе дальнейший рост бюджетных вливаний не приводит к устойчивому развитию сельскохозяйственной отрасли.

Организационная структура Министерства сельского хозяйства РФ характеризуется тем, что в ней нет подразделений, которые бы целенаправленно занимались размещением аграрного производства с учётом зональных и логистических факторов, информационно-консультационной поддержкой, продвижением продукции на внешние рынки и антимонопольной защитой производителей. Разнородные направления нередко объединены в одном структурном подразделении, что мешает эффективной работе. Положения о структурных подразделениях сформулированы слишком обобщенно. Например, в документах, регламентирующих деятельность структурного подразделения по растениеводству, не прописан порядок согласования размещения посевов с учётом природных особенностей и возможностей доставки продукции. На основе анализа действующей нормативной базы и организационной структуры Минсельхоза России установлено, что в ведомстве отсутствуют подразделения, ответственные за территориальное размещение производства, консультационную помощь, маркетинговое сопровождение и защиту от монопольного давления. Опираясь на опыт Европейского союза, авторы доказывают необходимость передачи значительной части полномочий на муниципальный уровень.

Также не является стабильным механизм государственной поддержки. Правила выдачи субсидий часто пересматриваются, что не позволяет аграриям строить долгосрочные планы. Обязательная процедура предварительного консультирования перед подачей заявки отсутствует, из-за чего значительная часть обращений заканчивается отказом и последующими судебными разбирательствами.

Совершенно иной подход применяется в Европейском союзе. Там действует Европейский сельскохозяйственный фонд развития сельских территорий, средства которого распределяются через многоуровневую систему с обязательным участием местных инициативных групп. Программа LEADER, работающая с 1991 года, доказала, что локальное управление эффективнее централизованного. Местное население и бизнес сами определяют приоритеты, а государство выполняет контрольные и методические функции. В Германии и Франции значительная часть полномочий по развитию сельских территорий передана коммунальным и департаментам, тогда как федеральные органы отвечают лишь за стратегическое регулирование и соблюдение стандартов.

В России формально муниципалитеты наделены правом содействовать развитию сельскохозяйственного производства, однако отсутствие денег и квалифицированных кадров превращает эти нормы в формальные декларации. Государственная программа «Комплексное развитие сельских территорий» предусматривает проектный подход, но отбор проектов чрезмерно централизован. Сельские поселения не могут инициировать мероприятия без согласования с региональными властями.

Административно-правовой механизм управления АПК нуждается в корректировке. Первоочередной мерой видится создание в структуре Минсельхоза России подразделения, которое отвечало бы за разработку схем размещения растениеводства и животноводства, а также за организацию региональных консультационных центров. Аналогичные структуры необходимо предусмотреть и на уровне субъектов Федерации. Юридическим основанием может послужить изменение Положения о Министерстве сельского хозяйства, утверждённого постановлением Правительства РФ от 12.06.2008 года № 450.

Кроме того, в Федеральном законе «О развитии сельского хозяйства» № 264-ФЗ следует закрепить обязательность предварительных консультаций для получателей субсидий. Такая мера снизит административные барьеры и сделает государственную поддержку доступнее. Важно также установить правила предоставления субсидий на трёхлетний период и запретить их изменение чаще одного раза в год.

Децентрализация не будет работать без передачи муниципалитетам не только полномочий, но и финансовых ресурсов. Имеет смысл дополнить статью 14 Федерального закона № 131-ФЗ положением, по которому сельские поселения получают долю от земельного налога и арендной платы за земли сельхозназначения, причём эти средства должны направляться исключительно на развитие инфраструктуры АПК. Параллельно стоит сформировать межмуниципальные консультационные советы с участием бизнеса и науки.

Опыт ЕС показывает, что успешная децентрализация невозможна без местных инициативных групп, объединяющих фермеров, власть и общественность. В России аналогом могут стать сельскохозяйственные кооперативы второго уровня, которым передаётся часть функций по распределению субсидий на развитие сельских территорий.

Кадровая политика также требует пересмотра. Сейчас эффективность руководителей региональных органов АПК оценивается главным образом по объёму освоенных бюджетных средств, а не по реальным производственным результатам. В перечень показателей, утверждаемый Минсельхозом, целесообразно включить динамику поголовья скота, изменение посевных площадей, долю убыточных хозяйств.

Слабым звеном остаётся антимонопольное регулирование. В Федеральной антимонопольной службе нет специализированных подразделений, которые следили бы за закупочными ценами на сельхозпродукцию. Было бы полезно внести поправки в Федеральный закон «О защите конкуренции», установив особый порядок рассмотрения



жалоб сельхозтоваропроизводителей на действия торговых сетей, занимающих доминирующее положение на региональных рынках.

Обсуждение

Передача основных функций и полномочий по развитию сельских территорий на уровень местного самоуправления способна повысить эффективность управления сельскими территориями и сельским хозяйством, позволив федеральным и региональным органам сосредоточиться на выполнении стратегических задачах. Между тем, потенциал местного самоуправления в России до сих пор не реализован в полной мере, что, в свою очередь, сдерживает развитие сельских территорий [6]. Преодолеть этот барьер способна лишь действительная децентрализация, подразумевающая передачу на муниципальный уровень не только полномочий, но и необходимых для их исполнения ресурсов. О том, что экономический потенциал государства блокируется громоздким и неповоротливым государственным аппаратом, говорили ещё в 2002 году. Уже тогда подчёркивалась потребность в компактной и работающей системе государственного и муниципального управления [7].

Сегодня многие исследователи связывают выход из сложившейся ситуации с наделением органов власти «адаптивными» функциями, умением приспосабливаться к рыночной среде и вырабатывать у чиновников рыночное мышление [8]. Естественным продолжением этой логики становится идея объединения интересов сельхозпроизводителей и органов местного самоуправления вокруг общих задач: наращивания объёмов сельскохозяйственного производства и улучшения социальной инфраструктуры сельских территорий. Как подчёркивает Р.Х. Адуков [9], меры государственной поддержки позволили достичь плановых показателей Доктрины продовольственной безопасности, однако коренные проблемы сельскохозяйственной отрасли остались нерешёнными. Это свидетельствует о том, что действующая модель управления сельским хозяйством и сельскими территориями исчерпала себя, а значит, требуются пересмотр функций, организационной структуры, методов работы и решительный отказ от неэффективной кадровой политики.

Заключение

Достигнутые показатели продовольственной безопасности не должны вводить в заблуждение, за ними стоят неуклонное сокращение занятости, сжатие производственного потенциала и рост числа убыточных хозяйств [12]. Если не приступить к глубоким структурным преобразованиям в сфере сельского хозяйства, децентрализации управления на муниципальном уровне, внедрению отсутствующих сегодня функций и формированию у государственных служащих адаптивных рыночных компетенций, никакое, даже самое ощутимое увеличение бюджетных ассигнований не сможет переломить негативные экономические тенденции и вывести сельскохозяйственный сектор экономики на траекторию устойчивого развития. Совершенствование системы государственного управления сельским хозяйством остаётся ключевым условием выхода отрасли из стагнации и полноценной реализации её потенциала, в том числе для возвращения привлекательности аграрного труда.

Конфликт интересов

Не указан.

Рецензия

Все статьи проходят рецензирование. Но рецензент или автор статьи предпочли не публиковать рецензию к этой статье в открытом доступе. Рецензия может быть предоставлена компетентным органам по запросу.

Conflict of Interest

None declared.

Review

All articles are peer-reviewed. But the reviewer or the author of the article chose not to publish a review of this article in the public domain. The review can be provided to the competent authorities upon request.

Список литературы / References

1. Адуков Р.Х. Управление сельскими территориями: современные тенденции и перспективы развития / Р.Х. Адуков. // Основные направления, формы и методы формирования организационно-экономических механизмов инновационного развития сельского хозяйства; — Москва: Буки Веди, 2014. — С. 3–10.
2. Гайдук В.И. Совершенствование государственного регулирования сельскохозяйственного производства / В.И. Гайдук. — Краснодар: Кубанский государственный аграрный университет им. И.Т. Трубилина, 2021. — 163 с.
3. Сазонов С.П. Направления государственной поддержки агропромышленного комплекса / С.П. Сазонов. — Курск: Университетская книга, 2018. — 167 с.
4. Итоговый доклад о результатах деятельности Минсельхоза России за 2025 год // Министерство сельского хозяйства РФ. — 2026. — URL: <https://mcx.gov.ru/upload/iblock/57f/lbcm1trx99fjaq2uhro8fd1iswe9dpk5.pdf>. (дата обращения: 25.07.26)
5. Плотникова Е.В. Программы регулирования аграрной экономики и сельского развития / Е.В. Плотникова. — Краснодар: Кубанский государственный аграрный университет имени И.Т. Трубилина, 2023. — 145 с.
6. Дзгоева И.Т. Совершенствование структуры управления агропромышленным комплексом региона / И.Т. Дзгоева // Экономика и предпринимательство. — 2016. — № 4. — С. 250–253.
7. Сташевский В.В. Государственное регулирование развития сельского хозяйства / В.В. Сташевский. — Воронеж: Воронежский государственный аграрный университет им. Императора Петра I, 2020. — 173 с.
8. Волкова И.А. Государственное регулирование технологического развития АПК / И.А. Волкова // Инновационное образование и экономика. — 2013. — № 12. — С. 12–18.
9. Адуков Р.Х. Основные недостатки государственного управления сельским хозяйством и меры по их устранению / Р.Х. Адуков // Вестник НГИИИ. — 2019. — № 11. — С. 104–108.



10. Показатели бюджета для граждан. Статистика Минфина РФ. — URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2023/10/main/0749_Budget_2024-2026_corr.pdf (дата обращения: 30.08.2026)
11. Сельское хозяйство России 2025. Статистический сборник Федеральной службы государственной статистики. — URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/S_x_2025.pdf (дата обращения: 30.08.2026)
12. Богомолова И.П. Реализация механизма государственного регулирования с целью развития мясного производства и обеспечения продовольственной безопасности / И.П. Богомолова // Регион: системы, экономика, управление. — 2019. — № 1. — С. 53–65.

Список литературы на английском языке / References in English

1. Adukov R.X. Upravlenie sel'skimi territoriyami: sovremennyye tendentsii i perspektivy razvitiya [Rural Management: Current Trends and Development Prospects] / R.X. Adukov. // The main directions, forms and methods of formation of organizational and economic mechanisms for innovative development of agriculture; — Moscow: Buki Vedi, 2014. — P. 3–10. [in Russian]
2. Gaiduk V.I. Sovershenstvovanie gosudarstvennogo regulirovaniya selskokhozyaystvennogo proizvodstva [Improving state regulation of agricultural production] / V.I. Gaiduk. — Krasnodar: Kuban State Agrarian University named after I.T. Trubilin, 2021. — 163 p. [in Russian]
3. Sazonov S.P. Napravleniya gosudarstvennoj podderzhki agropromyshlennogo kompleksa [Directions of state support for the agro-industrial complex] / S.P. Sazonov. — Kursk: Universitetskaya kniga, 2018. — 167 p. [in Russian]
4. Itogovyj doklad o rezul'tatax deyatel'nosti Minsel'xoza Rossii za 2025 god [Final report on the results of the activities of the Ministry of Agriculture of Russia for 2025] // Ministry of Agriculture of the Russian Federation. — 2026. — URL: <https://mcx.gov.ru/upload/iblock/57f/lbcm1trx99fjaq2uhro8fd1iswe9dpk5.pdf>. (accessed: 25.07.26) [in Russian]
5. Plotnikova Ye.V. Programmi regulirovaniya agrarnoi ekonomiki i selskogo razvitiya [Programs for regulating the agricultural economy and rural development] / Ye.V. Plotnikova. — Krasnodar: Kuban State Agrarian University named after I.T. Trubilin, 2023. — 145 p. [in Russian]
6. Dzagoeva I.T. Sovershenstvovanie struktury upravleniya agropromyshlennym kompleksom regiona [Improving the management structure of the region's agro-industrial complex] / I.T. Dzagoeva // Economics and Entrepreneurship. — 2016. — № 4. — P. 250–253. [in Russian]
7. Stashevskii V.V. Gosudarstvennoe regulirovanie razvitiya selskogo khozyaystva [State regulation of agricultural development] / V.V. Stashevskii. — Voronezh: Voronezh State Agrarian University named after Emperor Peter the Great, 2020. — 173 p. [in Russian]
8. Volkova I.A. Gosudarstvennoe regulirovanie tekhnologicheskogo razvitiya APK [State regulation of technological development of the agro-industrial complex] / I.A. Volkova // Innovative education and economics. — 2013. — № 12. — P. 12–18. [in Russian]
9. Adukov R.X. Osnovny'e nedostatki gosudarstvennogo upravleniya sel'skim khozyajstvom i mery po ix ustraneniyu [The main shortcomings of state management of agriculture and measures to eliminate them] / R.X. Adukov // Bulletin of NNSEI. — 2019. — № 11. — P. 104–108. [in Russian]
10. Pokazateli byudzheta dlya grazhdan [Budget indicators for citizens]. Statistics of the Ministry of Finance of the Russian Federation. — URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2023/10/main/0749_Budget_2024-2026_corr.pdf (accessed: 30.08.2026) [in Russian]
11. Sel'skoe khozyajstvo Rossii 2025 [Agriculture of Russia 2025]. Statistical Digest of the Federal State Statistics Service. — URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/S_x_2025.pdf (accessed: 30.08.2026) [in Russian]
12. Bogomolova I.P. Realizatsiya mexanizma gosudarstvennogo regulirovaniya s cel'yu razvitiya myasnogo proizvodstva i obespecheniya prodovol'stvennoj bezopasnosti [Implementation of a state regulation mechanism to develop meat production and ensure food security] / I.P. Bogomolova // Region: systems, economics, management. — 2019. — № 1. — P. 53–65. [in Russian]