

РЕЗОЛЮЦИЯ
Заседания Комитета ТПП РФ по развитию АПК на тему
«Вопросы и проблемы развития и функционирования ФГИС в
агропромышленном комплексе России»

г. Москва

В Торгово-промышленной палате Российской Федерации состоялось заседание Комитета ТПП РФ по развитию АПК на тему «Вопросы и проблемы развития и функционирования ФГИС в агропромышленном комплексе России».

В заседании приняли участие эксперты ТПП РФ, представители сельхозтоваропроизводителей, предпринимательских объединений и бизнес ассоциаций, торгово-промышленных палат, представители Минсельхоза России, Россельхознадзора.

В ходе рассмотрения основного вопроса заседания эксперты отметили, что на данный момент в Российской Федерации существуют несколько Федеральных государственных информационных систем (далее по тексту ФГИС), созданных для различного рода мониторинга работы растениеводческой отрасли страны («Сатурн», «Зерно», «Семеноводство», Единая федеральная информационная система о землях сельскохозяйственного назначения (ЕФИС ЗСН)).

Логика работы ФГИС построена таким образом, что сельхозпроизводители могут отражать в них только те параметры, которые соответствуют запрограммированным нормативам, ранее носившим скорее рекомендательный характер.

Отдельные региональные производственные участки требуют различных подходов к технологии выращивания для получения наилучших результатов. При этом одними и теми же нормами невозможно регулировать растениеводство в регионах с абсолютно разными особенностями часовых поясов и климатических зон.

Сегодня, путем введения ФГИСов, происходит фактическое принуждение к исполнению ранее установленных необоснованных требований под угрозой больших штрафов и фактического запрета на легальную реализацию выращенной аграриями продукции. Фактически происходящее можно назвать избыточными административными ограничениями на проверенные годами технологии, которые позволяли нашей стране выращивать 157,7 млн. тонн зерновых и зернобобовых культур в 2022 году и 144,9 млн. тонн в 2023 году (по данным Росстата без учета новых территорий) до внедрения ФГИСов. Это ведет к деградации, а не развитию отрасли.

Эксперты отмечают, что применение единого подхода без возможности корректировки в условиях различных агроклиматических зон является одним из важнейших факторов, который приводит к снижению посевных площадей (с 2022 года посевная площадь пшеницы уменьшилась на 2,6 млн. гектаров или на 9 процентов, под ячменем – на 1,3 млн. гектаров или на 17 процентов, под рожью – на 441 тыс. гектаров или на 49 процентов).

Для ведения ФГИСов квалифицированные специалисты сельхозпредприятий вынуждены вместо контроля за производственными процессами вынуждены отвлекаться на внесение данных во ФГИСы, что ведет к снижению урожая по стране в целом из-за систематических нарушений технологических процессов. В условиях острой нехватки работников в отрасли, предприятия в некоторых случаях вынуждены содержать сотрудников специально только для ведения ФГИСов, что неизбежно приводит к увеличению себестоимости продукции.

Малые и фермерские хозяйства, которых в стране около 150 тысяч и которые производят более 50 процентов зерна в Российской Федерации, в большинстве случаев не имеют в штате квалифицированных кадров для ведения ФГИСов, и несут существенные затраты на ведение систем в условиях значительного снижения рентабельности производства зерновых культур в Российской Федерации за последние два года. Все это приводит к тому, что многие из этих сельхозпредприятий будут вынуждены «уйти в тень» или закрыться.

В текущей экономической и политической ситуации растениеводческая отрасль остро нуждается в снижении избыточных административных ограничений, а не цифровизации отчетов в интересах усиления контрольно-надзорной деятельности регулятора. ФГИСы в их нынешнем виде создают серьезную угрозу продовольственной безопасности страны, а не просто мешают развитию сельского хозяйства.

Отдельным вопросом эксперты отметили важность юридического обоснования применяемых норм. На сельхозтоваропроизводителей без надлежащего законодательного основания возлагаются обязанности по внесению информации в ФГИС. Эти обязанности устанавливаются не федеральными законами, а подзаконными актами – постановлениями Правительства РФ и ведомственными приказами.

Действующая модель: ФГИСы «Зерно», «Семеноводство», «Сатурн», «ЕФИС ЗСН», «ВЕТИС» – уже работает, обязанности возложены на производителей.

Проектируемая модель: Единая цифровая платформа АПК (ЕЦП АПК) – масштабирует тот же подход на всё сельское хозяйство.

Согласно ст. 17 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», обязанность предоставлять документированную информацию государству является индивидуально безвозмездной – исполнению не противопоставлено встречное предоставление.

Обязанность вносить информацию в ФГИС фактически требует:

- наличия автоматизированного рабочего места (АРМ) с интернетом;
- квалифицированных работников;
- текущих расходов на связь, обслуживание техники, обновление ПО.

При этом Постановление Правительства РФ № 1722 не предусматривает никакой компенсации этих затрат.

Определение сельхозтоваропроизводителя по ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» *не включает обязанности содержать ИТ-инфраструктуру*. Возложение таких обязанностей подзаконным актом фактически переопределяет правовой статус производителя без законодательного основания.

Статья 17.1 Закона РФ от 14.05.1993 № 4973-1 «О зерне»:

- определяет понятие и содержание ФГИС «Зерно»;
- делегирует Правительству РФ установление порядка создания системы;
- НЕ содержит прямого перечня информации, предоставляемой в обязательном порядке;
- НЕ устанавливает обязанностей сельхозтоваропроизводителя.

В итоге обязанности возложены подзаконным актом без соответствующей нормы в федеральном законе. Это противоречит ч. 4 ст. 14 Федерального закона № 149-ФЗ, согласно которой перечень видов информации, предоставляемой в обязательном порядке, устанавливается федеральными законами.

Проект федерального закона «О внесении изменений в часть 1 статьи 14.1, статьи 17 и 18 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» (<https://regulation.gov.ru/projects/164779/>) предусматривает создание ЕЦП АПК – единой системы, объединяющей все ГИС в сфере сельского хозяйства.

Согласно проектируемой ч. 2 ст. 17 Федерального закона № 264-ФЗ, ЕЦП АПК является федеральной ГИС. Владелец информации – Российская Федерация (ч. 4 ст. 17).

Проектируемая ч. 9 ст. 17 устанавливает: предоставление информации в ЕЦП АПК осуществляется «на добровольной основе».

Это – юридическая фикция, маскирующая фактическую обязательность.

Почему «добровольность» – фикция: анализ по видам информации

Вид информации (проектируемая норма)	Связанный закон	Последствия непредоставления
Семеноводство (п. о семеноводстве, ч. 11 ст. 17)	ФЗ от 30.12.2021 № 454-ФЗ «О семеноводстве»	Невозможна легальная реализация семян, ввод в оборот без документов о качестве запрещён
Земли сельхозназначения (п. 7 ч. 11 ст. 17)	ФЗ «Об органической продукции» и др.	Невозможно получить статус производителя органической продукции, участвовать в программах господдержки
Виноградарство (п. 34 ч. 11 ст. 17)	ФЗ от 27.12.2019 № 468-ФЗ «О виноградарстве и виноделии»	Без реестра нельзя производить вино с защищённым географическим указанием
Органическое земледелие (п. 3 ч. 11 ст. 17)	ФЗ от 03.08.2018 № 280-ФЗ «Об органической продукции»	Использование термина «органический» без реестра – правонарушение

Зерно (интеграция с ФГИС «Зерно», ч. 3 ст. 17)	Закон «О зерне», ПП РФ № 1722	Без СДИЗ реализация зерна запрещена
Фитосанитарное состояние (п. 9 ч. 11 ст. 17)	Законодательство о карантине растений	Невозможен экспорт, ограничено перемещение продукции
Пестициды (п. 35 ч. 11 ст. 17)	Ст. 8.3. КоАП РФ	Административная ответственность, изъятие продукции
Техника (п. 4 ч. 11 ст. 17)	Ст. 7 ФЗ от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства»	Нет субсидий на приобретение техники, ограничен льготный лизинг
Господдержка (пп. 22, 23 ч. 11 ст. 17)	Ст. 7 ФЗ от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства»	Нет доступа к субсидиям, грантам, льготным кредитам

Вывод: без внесения сведений в ЕЦП АПК субъект-сельхозтоваропроизводитель фактически лишается возможности легально осуществлять хозяйственную деятельность.

Таким образом, эксперты отмечают, что:

1. на примере ФГИС «Зерно» – обязанности сельхозпроизводителей по внесению информации установлены подзаконным актом (ПП РФ № 1722), хотя федеральный закон этого не предусматривает.

2. Законопроект о ЕЦП АПК масштабирует эту проблему на всё сельское хозяйство: создаёт видимость «добровольности», но без внесения данных нельзя легально работать.

3. Информационная обязанность – это скрытый налог в натуральной форме: безвозмездный, обязательный, но установленный не законом.

4. Сельхозпроизводители несут расходы на ИТ-инфраструктуру без какой-либо компенсации.

Пример временных затрат для хозяйства Самарской области, площадь обработки земель 3000 га.

ФГИС Зерно: в год времени **48 часов.**

ФГИС Сатурн: тратится в год времени **120 часов.** Если из-за погодных условий план поменялся, его нужно переделывать каждый раз.

ЕФГИС ЗСН: тратится в год времени **190 часов.**

ФГИС Семеноводство: тратится в год времени **32 часа.**

Общее время, потраченное за год сотрудником на внесение всех данных в программы – **390 часов, или 20 % от общего количества рабочего времени бухгалтера и агронома (рабочие часы за 2025 год – 1972 часа)**

Участники отметили, что внедрение ФГИСов в нынешнем виде не имеет никакого отношения к «цифровизации сельскохозяйственной отрасли», это не более чем цифровизация отчетности для упрощения контрольно-надзорной деятельности. Реальная цифровизация сельского хозяйства должна приводить к сокращению трудозатрат и увеличению эффективности любой организации.

ФГИСы в действующей редакции снижают производительность труда, отвлекая квалифицированных сотрудников сельхозпредприятий от их основной работы по увеличению объема производства сельхозпродукции.

Участники отметили, что из-за серьезной разницы между реальными технологическими операциями и заложенными во ФГИСах, сельхозтоваропроизводители часто вносят в систему не фактические данные, а те, которые пропускает система с учетом нормативов, установленных Минсельхозом России. Отследить реальные товарные потоки невозможно, если в систему намеренно вносится ложная информация, отвечающая формальным, а не практическим требованиям. Следовательно, по факту отслеживается не то, что происходит «на земле», а документы, что приводит к принятию управленческих решений, основанных на искаженной картине.

Россия – единственная страна в мире, применяющая информационные системы карательного типа, которые не дают аналитики, не помогают сельхозтоваропроизводителям и не могут помочь, потому что в них не отражают то, что происходит, а отражают те данные, которые регулятор разрешил вводить.

Для преодоления указанных проблем участники заседания обращаются к Президенту ТПП РФ С.Н. Катырину с просьбой направить Резолюцию со следующими предложениями:

Министерству сельского хозяйства Российской Федерации:

1.1. Изменить целеполагание цифровизации АПК.

Пересмотреть цель создания и развития ФГИС с контроля за сельхозпроизводителями на повышение производительности их труда и качества управленческих решений. Цифровизация должна основываться на данных, уже собираемых официальными структурами (Росстат, Россельхозцентр и др.), а не перекладывать функции наблюдения на плечи аграриев.

1.2. Ввести мораторий на санкции и приостановить расширение систем.

Ввести мораторий на внеплановые проверки и штрафные санкции за нарушения в работе с ФГИС сроком не менее 24 месяцев. Приостановить расширение функционала систем до модернизации их архитектуры.

1.3. Создать единый координирующий орган для управления ФГИС.

Определить единый орган (например, межведомственное агентство) по координации и методологическому обеспечению работы всех ФГИС в АПК.

1.4. Обеспечить техническую инфраструктуру.

Дать поручение обеспечить включение всех ФГИС АПК в «белые списки» приложений для их бесперебойной работы в условиях ограничений доступа к интернету в регионах.

1.5. Внести изменения в конкретные ФГИС, в соответствии с Приложением №1 к данной Резолюции.

Органам законодательной власти Российской Федерации:

2.1. Внести изменения в проект ФЗ о Единой цифровой платформе АПК (ЕЦП АПК).

2.1.1. Дополнить цели создания ЕЦП АПК (проектируемая часть 1 статьи 17) пунктами, отражающими интересы бизнеса и населения: «– для повышения производительности труда у сельскохозяйственных товаропроизводителей; – для снижения затрат сельскохозяйственных товаропроизводителей; – для увеличения объема производства доступного и качественного продовольствия».

2.1.2. Исключить из целей создания ЕЦП АПК (проектируемый абзац 3 части 1 статьи 17) «контроль за достоверностью и актуальностью сведений», оставив функции сбора, хранения и анализа.

2.1.3. Изменить редакцию проектируемой части 9 статьи 17, определив федеральные органы и подведомственные организации (региональные филиалы ФГБУ «Центр Агроаналитики», районные сельхозуправления) как основных **обязательных** поставщиков информации. Для сельхозтоваропроизводителей сделать предоставление информации **добровольным**.

2.1.4. Дополнить проект ФЗ пунктом, гарантирующим, что реализация качественной и безопасной продукции не может быть ограничена из-за отсутствия ее отражения в ЕЦП АПК.

2.2. Внести изменения в Федеральный закон «О семеноводстве» (№454-ФЗ).

2.2.1 В статье 1 дать четкое определение понятия «лица, осуществляющие деятельность в области семеноводства», отделив профессиональных семеноводов от производителей товарного зерна.

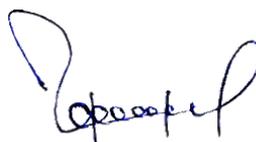
2.2.2 В статье 13 п.3 расширить перечень лиц, имеющих право на проведение апробации, включив в него оригинаторов и патентообладателей сортов.

2.2.3 В статье 21 п.10 уточнить, что обязанность предоставлять информацию в ФГИС не распространяется на лица, использующие семена для собственных нужд (в т.ч. для воспроизводства), конкретизировав понятие «для личного пользования» как «для собственных нужд».

2.3. Внести изменения в Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства».

Закрепить в законе (при внесении изменений), что изменения правил ведения ЕЦП АПК могут вводиться исключительно федеральными законами, а не подзаконными актами.

Председатель Комитета ТПП РФ
по развитию АПК



П.А. Чекмарев