



СФ

С О В Е Т
Ф Е Д Е Р А Ц И И

Федерального Собрания
Российской Федерации

Комитет Совета Федерации
по аграрно-продовольственной политике
и природопользованию

Аналитическое управление
Аппарата Совета Федерации

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК **№ 21 (678)**

О ХОДЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛОЖЕНИЙ ПОСЛАНИЯ
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОМУ СОБРАНИЮ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ОТ 1 ДЕКАБРЯ 2016 ГОДА
ПО ВОПРОСАМ АГРОПРОМЫШЛЕННОГО
КОМПЛЕКСА И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

(к заседанию Совета по вопросам агропромышленного комплекса
и природопользования при Совете Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации
7 июля 2017 года)

МОСКВА • 2017

Настоящий аналитический вестник подготовлен к заседанию Совета по вопросам агропромышленного комплекса и природопользования при Совете Федерации на тему «О ходе реализации положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 декабря 2016 года по вопросам агропромышленного комплекса и природопользования».

В своем Послании Президент Российской Федерации В.В. Путин охарактеризовал стратегическое видение развития страны, отметив отдельно вопросы, связанные с развитием сельского хозяйства и дальнейшим совершенствованием природоохранного законодательства. Он обозначил необходимость обеспечения большей самостоятельности субъектов Российской Федерации в определении приоритетов использования федеральных субсидий на поддержку АПК с одновременным усилением ответственности руководителей регионов за результаты и эффективное вложение полученных ресурсов.

Особое внимание в Послании Президента было уделено развитию сельскохозяйственной кооперации и малого и среднего предпринимательства на селе, мерам по улучшению делового климата и повышению результативности крупных инвестиционных проектов, наращиванию объема несырьевого экспорта, экологическим проблемам, в том числе сохранению уникальных экосистем озера Байкал, реки Волги, Телецкого озера.

В Совете Федерации утвержден перечень поручений по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2017 год. Запланировано проведение целого ряда мероприятий, целью которых являются подготовка и обсуждение предложений для решения задач, поставленных Президентом России.

Материалы вестника могут быть полезны в работе членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, представителей федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, научно-экспертного сообщества.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Вступительное слово первого заместителя
Председателя Совета Федерации **Н.В. Федорова**

*О ходе реализации положений Послания Президента
Российской Федерации Федеральному Собранию
Российской Федерации от 1 декабря 2016 года по
вопросам агропромышленного комплекса и
природопользования* 6

Вступительное слово председателя Комитета Совета
Федерации по аграрно-продовольственной политике и
природопользованию **М.П. Щетинина**

*О ходе реализации положений Послания Президента
Российской Федерации Федеральному Собранию
Российской Федерации от 1 декабря 2016 года по
вопросам агропромышленного комплекса и
природопользования* 9

Материал Министерства сельского хозяйства
Российской Федерации 12

Материал Счетной палаты Российской Федерации 17

Материал Генеральной прокуратуры Российской
Федерации 21

А.В. Петриков, врио директора Всероссийского
института аграрных проблем и информатики имени
А.А. Никонова

*Совершенствование бюджетирования сельского
хозяйства* 24

А.В. Морозов, президент Российской
саморегулируемой организации ревизионных союзов
сельскохозяйственных кооперативов союза «Агроконтроль»
(РСО «Агроконтроль»);

Г.И. Явкина, исполнительный директор РСО
«Агроконтроль»

*Сохранение сельскохозяйственной
потребительской кредитной кооперации – главная задача
кооперативной политики* 31

Информационно-аналитический материал
«О ситуации с предоставлением субсидий из федерального
бюджета на поддержку сельского хозяйства и льготного
кредитования в сфере агропромышленного комплекса» 39

Информационно-аналитический материал «Об устойчивом развитии сельских территорий»	47
Информационно-аналитический материал «О переходе субъектов Российской Федерации на новую систему обращения с отходами производства и потребления: проблемы и перспективы»	58
Итоговые документы мероприятий Совета Федерации, включающие рекомендации по различным аспектам реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации	67
Рекомендации «круглого стола» на тему «О ходе реализации Стратегии развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2020 года»	67
Рекомендации совещания на тему «О прогнозном балансе ресурсов и использования зерна в Российской Федерации».....	74
Рекомендации «круглого стола» на тему «Об актуальных вопросах развития агропромышленного комплекса Нечерноземной зоны Российской Федерации».....	84
Рекомендации парламентских слушаний «О ходе реализации Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»	92
Рекомендации парламентских слушаний «Законодательное обеспечение подготовки кадров для агропромышленного комплекса Российской Федерации».....	102
Рекомендации «круглого стола» на тему «Телецкое озеро – уникальный природный символ России»	112
Рекомендации научно-практического конгресса на тему «Правовые и организационные механизмы реализации Стратегии повышения качества пищевой продукции в Российской Федерации до 2030 года»	117

Рекомендации парламентских слушаний
«Актуальные проблемы правового регулирования
садоводства, огородничества и дачного хозяйства» 131

Резолюция «круглого стола» в рамках
проведения Всероссийского форума «Здоровье
нации – основа процветания России» 140

Резолюция «круглого стола» на тему
«Законодательное обеспечение повышения качества
российской винодельческой и пивобезалкогольной
продукции» 147

Резолюция «круглого стола» на тему «Аспекты
правового регулирования вопросов качества
пищевой продукции при производстве, хранении,
транспортировке и реализации» 150

Резолюция «круглого стола» на тему
«Формирование системы повышения качества муки,
хлебобулочных и кондитерских изделий» 155

**Вступительное слово первого заместителя
Председателя Совета Федерации Н.В. Федорова**

**О ходе реализации положений Послания
Президента Российской Федерации Федеральному Собранию
Российской Федерации от 1 декабря 2016 года
по вопросам агропромышленного комплекса
и природопользования**



В Послании Федеральному Собранию Президент Российской Федерации В.В. Путин высоко оценил работу отечественного агропромышленного комплекса, отметив, что «сегодня АПК – успешная отрасль, которая кормит страну и завоевывает международные рынки».

За последние годы мы многого достигли в обеспечении продовольственной безопасности страны. Агропромышленный комплекс России по праву можно считать одним из основных драйверов экономики. Отрасль стабильно демонстрирует хорошие результаты¹, критерии продовольственной безопасности достигнуты или превышены по основным показателям². Одним из ключевых результатов можно назвать возвращение лидирующих позиций на мировом зерновом рынке. Урожай зерновых 2016 года превысил 120 млн. тонн, что позволяет полностью закрыть внутренние потребности и значительно увеличить экспорт. Не случайно Президент Российской Федерации отметил, что «экспорт сельхозпродукции дает нам сегодня больше, чем продажа вооружений. Совсем недавно, наверное, мы даже не могли такое себе представить...»

¹ В 2016 году рост объемов производства продукции сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий составил 4,8%, в 2015 году – 2,6% в 2014 году – 3,5%, в 2013 году – 5,8%.

² В 2016 году были достигнуты или превышены пороговые значения Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации по следующим позициям: зерну – 99,2% (выше порогового значения Доктрины на 4,2%); сахару – 94,9% (выше на 14,9%); маслу растительному – 83,6% (выше на 3,6 %); картофелю – 97,7% (выше на 2,4%); мясу и мясопродуктам – 89,7% (выше на 4,7%).

Говоря о развитии сельского хозяйства и совершенствовании природоохранного законодательства, глава государства обозначил необходимость обеспечения большей самостоятельности субъектов Федерации в определении приоритетов использования федеральных субсидий на поддержку АПК с одновременным усилением ответственности руководителей регионов за результаты и эффективное вложение полученных ресурсов. Особое внимание Президент уделил развитию сельскохозяйственной кооперации.

В Послании Президента отмечены вопросы охраны природы, что особенно актуально в Год экологии. Правительству поручено до 1 июля 2017 года подготовить приоритетные проекты, направленные на сохранение и предотвращение загрязнения центральной экологической зоны Байкальской природной территории, озера Байкал и реки Волги, Телецкого озера, а также на их экологическое развитие и обеспечение соблюдения требований в области охраны окружающей среды.

Нам, законодателям, необходимо обеспечить в тесном контакте с Правительством выработку наиболее эффективных путей реализации задач, поставленных Президентом Российской Федерации. В Совете Федерации утвержден перечень поручений по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2017 год, идет обсуждение актуальных вопросов. Так, дискуссия на совещании «О ходе реализации Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы» показала необходимость совершенствования механизма льготного кредитования. Нужно повышать роль регионов при определении лимитов на одного заемщика и для различных форм хозяйствования, прежде всего малых и средних сельскохозяйственных предприятий. Ненормальна ситуация, когда лимиты льготного кредитования полностью выбираются только крупными заемщиками, а все остальные вынуждены привлекать кредиты под огромные рыночные проценты. Также важно сохранить в регионах господдержку кредитования организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих первичную и (или) последующую (промышленную) переработку сельскохозяйственной продукции и ее реализацию, существенно расширить перечень уполномоченных кредитных организаций.

В Совете Федерации готовятся предложения по внесению изменений в действующее законодательство в части, касающейся создания условий для дальнейшего развития кооперации, в том числе сельскохозяйственной кооперации.

Анализ правоприменительной практики в сфере обращения с отходами производства и потребления показал необходимость внесения изменений в нормативные правовые акты Правительства в части совершенствования принципов расширенной ответственности производителей товаров и упаковки. Отсутствие в федеральном законодательстве положений, конкретизирующих форму участия органов местного самоуправления в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному), транспортировке, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твердых коммунальных отходов создает сложности в толковании законодательных норм регионами. Вопросы вызывают также недостаточные объемы финансирования строительства объектов инфраструктуры для обработки, утилизации, обезвреживания и размещения отходов, большое количество свалок, требующих значительных затрат на обезвреживание и ликвидацию. Эти и другие вопросы обсуждены на заседании «круглого стола» на тему «О реализации Федерального закона «Об отходах производства и потребления».

В рекомендательных документах «круглого стола» на тему «Телецкое озеро на Алтае – уникальный природный символ России», проведенного в Совете Федерации, отмечается необходимость принятия федерального закона «Об охране Телецкого озера», предусматривающего правовые основы охраны водного объекта и развития прилегающих к нему территорий.

Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию – стратегически важный документ. Для решения поставленных в нем задач требуется каждодневная напряженная работа, объединение усилий парламентариев и представителей исполнительной власти.

**Вступительное слово
председателя Комитета Совета Федерации по аграрно-
продовольственной политике и природопользованию
М.П. Щетинина**

**О ходе реализации положений Послания Президента
Российской Федерации Федеральному Собранию Российской
Федерации от 1 декабря 2016 года по вопросам
агропромышленного комплекса и природопользования**



В сельских поселениях Российской Федерации проживает более 37 миллионов человек. При этом многие городские жители нашей страны также имеют земельные участки в виде сада, дачи или фермы. По данным Федеральной службы государственной статистики, в агропромышленном комплексе работает более 10 миллионов человек. Все российские регионы, каждый по-своему, вовлечены в сельскохозяйственное производство. В одном субъекте Федерации развито больше животноводство, в другом – растениеводство. Развиваются и такие, ранее редкие для нашей страны направления, как агротуризм и органическое сельское хозяйство. Но все они объединены общей сетью государственного управления как на региональном, так и на федеральном уровне. При этом региональные особенности требуют внимательного, вдумчивого к ним отношения, иногда – особого подхода. В решении возникающих при этом задач роль Совета Федерации в целом как палаты регионов, а также профильного Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию состоит в том, чтобы не только услышать мнение каждого субъекта Российской Федерации, но и выработать такие подходы к законодательному регулированию, которые, учитывая региональные позиции, были бы при этом едиными для всей нашей большой страны.

Проанализировав положения Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 декабря 2016 года в части вопросов агропромышленного комплекса и природопользования, Комитет Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и

природопользованию в ходе выполнения мероприятий Перечня поручений по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2017 год, утвержденного в Совете Федерации, провел не только ряд различных парламентских мероприятий, таких как слушания, «круглые столы», совещания, на дискуссионных площадках которых были выработаны пути решения проблемных вопросов развития законодательства в сферах агропромышленного комплекса и природопользования, но и активно использовал и продолжает использовать в своей практической деятельности механизмы мониторинга реализации государственных программ, а также парламентского контроля, позволяющие принимать меры оперативного реагирования, направленные на повышение общей эффективности системы государственного управления.

Одно из основных направлений такого контроля – сфера бюджетных правоотношений в агропромышленном комплексе, в том числе вопросы реализации федеральных целевых программ, среди которых необходимо особо выделить ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года». Реализация поставленных Президентом Российской Федерации задач по наращиванию объема несырьевого экспорта, развитию малого и среднего предпринимательства неотделима от решения ключевого вопроса по сохранению российского села, комплексному развитию сельских территорий и повышению качества жизни сельского населения.

Итоги проведенного Комитетом Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию в период весенней сессии 2017 года мониторинга реализации мероприятий указанной ФЦП были обсуждены с участием заинтересованных министерств, ведомств, общественных организаций и экспертного сообщества в рамках «круглого стола» на тему «Правовое обеспечение устойчивого развития сельских территорий». Отметив на данной дискуссионной площадке необходимость расширения и углубления интеграции и кооперации села с городом, объединения в единую экономическую систему российских регионов, участники мероприятия поддержали позицию Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В.И. Матвиенко о необходимости сохранения ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года» до конца срока ее

реализации и в полном объеме запланированного бюджетного финансирования. Соответствующее предложение подготовлено и планируется к обсуждению на ближайшем заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Мониторинг организации проведения в текущем году весенних полевых работ, подготовки к уборочным сельскохозяйственным работам также выявил ряд проблем. Сохраняющаяся высокая закредитованность значительной части сельскохозяйственных товаропроизводителей, отсутствие необходимой залоговой базы и сложность оформления кредитов ограничивают получение краткосрочных кредитов в российских кредитных организациях. Кроме того, требуют завершения программы обновления парка сельскохозяйственной техники, обеспечение селян качественным семенным фондом, а также снижение зависимости от импорта семян ряда культур, прежде всего кукурузы, сахарной свеклы, подсолнечника. Совещания, проведенные в Совете Федерации по данным вопросам, выявили не только необходимость продолжения постоянного контроля за своевременностью доведения до сельскохозяйственных товаропроизводителей средств федерального бюджета, но и актуальность скорейшего вовлечения в сельскохозяйственное производство неиспользуемых земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения.

Постоянный парламентский контроль, мониторинг реализации федеральных целевых программ, осуществляемые на постоянной основе Комитетом Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию, являются необходимым элементом подготовки парламентских мероприятий, направленных на исполнение утвержденного в Совете Федерации Перечня поручений по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2017 год.

В период осенней сессии 2017 года совместно с федеральными и региональными органами государственной власти, общественными объединениями, экспертами будет продолжена практика открытого обсуждения актуальных проблем АПК и природопользования с целью выработки решений по реализации актуальных вопросов, поставленных Президентом Российской Федерации.

Материал Министерства сельского хозяйства Российской Федерации

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации во исполнение перечня поручений по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 декабря 2016 года № Пр-2346 (далее – перечень) сообщает следующее.

По пункту 1 перечня:

в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации от 4 февраля 2015 года № Пр-201 и Правительства Российской Федерации от 8 февраля 2015 года № ДК-П13-709 в целях повышения эффективности системы межбюджетного субсидирования Министерство сельского хозяйства Российской Федерации обеспечило сокращение количества межбюджетных трансфертов на основе консолидации (укрупнения) мер государственной поддержки.

С учетом определенных Министерству сельского хозяйства Российской Федерации приоритетов государственной аграрной политики в рамках Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 года № 717 (далее – Госпрограмма), с 2017 года осуществляется предоставление межбюджетных трансфертов по 7 основным направлениям:

содействие достижению целевых показателей реализации региональных программ развития агропромышленного комплекса (консолидированное направление, в которое вошли поддержка краткосрочного кредитования, страхования, малых форм хозяйствования, селекции и племенного дела, а также отдельных подотраслей растениеводства и животноводства, связанных в том числе с развитием традиционных для регионов подотраслей сельского хозяйства);

поддержка сельскохозяйственных товаропроизводителей в области растениеводства, направленная на повышение плодородия и вовлечение в оборот земель сельскохозяйственного назначения, в том числе в нечерноземных регионах (оказание несвязанной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям в области растениеводства);

поддержка сельскохозяйственных товаропроизводителей в области молочного скотоводства (*субсидии на повышение продуктивности скота молочного направления*);

поддержка инвестиционного кредитования в агропромышленном комплексе;

компенсация прямых понесенных затрат сельхозтоваропроизводителей на создание и модернизацию объектов агропромышленного комплекса (*в том числе на приобретение техники и оборудования*);

реализация мероприятий в сфере мелиорации в рамках федеральной целевой программы «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014–2020 годы»;

реализация мероприятий по развитию сельских территорий в рамках федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года».

Механизм оказания государственной поддержки в рамках консолидации (укрупнения) мер государственной поддержки повышает самостоятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации в выборе конкретных методов достижения поставленных целей при использовании средств субсидий, позволяет оперативно принимать решения о перераспределении субсидий между направлениями, что в итоге позволит обеспечить доведение бюджетных ассигнований до конечных получателей в полном объеме и повысить эффективность предоставления субсидий.

Правилами предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденными приложениями к Госпрограмме, учтены пункты 16–19 постановления Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 года № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации», предусматривающие меры ответственности к субъектам Российской Федерации, допустившим недостижение показателей результативности использования субсидий, установленных соглашениями о предоставлении субсидий путем возврата средств из регионального бюджета в федеральный бюджет в срок до 1 июня года, следующего за отчетным финансовым годом.

По пункту 12 перечня:

одним из приоритетных направлений деятельности Министерства сельского хозяйства Российской Федерации является реализация комплекса мероприятий, направленных на развитие сельскохозяйственной кооперации.

Государственная поддержка сельскохозяйственных потребительских кооперативов осуществляется в форме грантов на развитие материально-технической базы в рамках Госпрограммы.

За 2015–2016 годы в рамках Госпрограммы на грантовую поддержку сельскохозяйственных потребительских кооперативов из федерального бюджета направлено 1,3 млрд. рублей. Грантовую поддержку получили 252 кооператива (в том числе 4 потребительских общества) из 42 субъектов Российской Федерации.

В 2017 году на финансирование мероприятия по поддержке сельскохозяйственных кооперативов в рамках Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на содействие достижению целевых показателей региональных программ развития агропромышленного комплекса, утвержденных приложением № 9 к Госпрограмме, из средств федерального бюджета субъектам Российской Федерации планируется направить 1,5 млрд. рублей. Прирост продукции, реализованной сельскохозяйственными кооперативами, получившими государственную поддержку, должен составить более 10%. В сельскохозяйственных кооперативах, получивших грантовую поддержку, планируется создать более 500 новых рабочих мест.

С целью совершенствования нормативно-правовой базы функционирования сельскохозяйственных кооперативов Министерством сельского хозяйства Российской Федерации подготовлен законопроект, предусматривающий внесение изменений в Федеральный закон от 8 декабря 1995 года № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации», Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», а также в иные нормативные правовые акты.

Также Министерство сельского хозяйства Российской Федерации разработало дополнительные меры, направленные на стимулирование развития сельскохозяйственной кооперации:

а) создание инфраструктуры развития сельскохозяйственной кооперации:

во исполнение пункта 3 раздела II протокола заседания проектного комитета по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» под председательством Первого Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалова от 13 марта 2017 года № 15(2) Министерство сельского хозяйства Российской Федерации направило в адрес АО «Корпорация МСП» предложения по определению на федеральном уровне центра компетенций в сфере развития сельскохозяйственной кооперации.

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации предлагает создание центра компетенций на базе ФГБОУ ДПО «Российская академия кадрового обеспечения» во взаимодействии с системой высших профессиональных учебных заведений (54 учреждения) и Аналитическим центром Министерства сельского хозяйства Российской Федерации для целей выработки государственной политики и совершенствования мер государственной поддержки.

Центр компетенций совместно с указанными региональными структурными элементами позволит обеспечить эффективное развитие сельскохозяйственной кооперации через механизмы управления и влияния на реализацию мер поддержки сельскохозяйственных кооперативов, осуществляемых в субъектах Российской Федерации за счет ассигнований федерального бюджета;

б) реализация приоритетного проекта «Экспорт продукции АПК»:

Министерством сельского хозяйства Российской Федерации реализуется приоритетный проект «Экспорт продукции АПК», утвержденный 30 ноября 2016 года на заседании президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам в рамках стратегического направления развития Российской Федерации «Международная кооперация и экспорт».

Паспорт приоритетного проекта предусматривает разработку и утверждение мер поддержки экспортных кооперативов. В настоящее время кооперативы, объединяющие малых и средних сельскохозяйственных товаропроизводителей, поставляют на

внешние рынки зерновые и зернобобовые культуры (нут, чечевица, горох, соя), включая семена, муку, кондитерские изделия, мед, панты марала, продукцию дикоросов (консервированный папоротник, орехи, грибы, ягоды, продукты переработки лесной продукции). Данные кооперативы обладают возможностью значительного увеличения объемов экспорта продукции АПК при создании условий для развития экспортной деятельности;

в) компенсация затрат экспортным кооперативам на маркетинговые услуги и транспортировку (логистику) сельскохозяйственной продукции:

предложения по поддержке экспортно ориентированных кооперативов поддержаны на заседании проектного комитета по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Международная кооперация и экспорт» под председательством Первого Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалова.

Также в рамках Госпрограммы Министерство сельского хозяйства Российской Федерации оказывает государственную поддержку в создании федеральной сети оптово-распределительных центров (далее – ОРЦ). Развитие федеральной сети ОРЦ нацелено на обеспечение сбыта продукции отечественных сельскохозяйственных товаропроизводителей и повышения ее товарности.

Субсидии на создание ОРЦ предоставляются в соответствии с Правилами предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение части прямых понесенных затрат на создание и модернизацию объектов агропромышленного комплекса, а также на приобретение техники и оборудования, утвержденными приложением № 11 к Госпрограмме.

Создание и развитие сети ОРЦ позволит реализовать потенциал импортозамещения, связанный с повышением товарности сельхозпродукции, за счет вовлечения в оборот малых и средних сельхозпроизводителей, к числу которых относятся сельскохозяйственные кооперативы, обеспечивая им доступ к мощностям по хранению, подработке, упаковке и транспортировке сельхозпродукции.

Материал Счетной палаты Российской Федерации

В целях реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 декабря 2016 года были сформированы поручения Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 года № Пр-2346 (далее – перечень поручений Президента Российской Федерации), а также Председателя Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2016 года № ДМ-П13-7461 (далее – перечень поручений Правительства Российской Федерации).

Подпунктом «а» пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации (абзац 4) и подпунктом «в» пункта 1 перечня поручений Правительства Российской Федерации предусмотрено внесение в законодательство Российской Федерации изменений, направленных на предоставление субъектам Российской Федерации большей самостоятельности при использовании субсидий, выделяемых в рамках Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы, а также на установление ответственности за недостижение показателей результативности использования таких субсидий (срок 15 февраля и 25 января 2017 года соответственно).

Во исполнение поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации Минсельхозом России была разработана новая редакция Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2017 года № 396) (далее – Госпрограмма), предусматривающая консолидацию мер государственной поддержки агропромышленного комплекса (в части предоставления межбюджетных трансфертов), определение приоритетных направлений государственной поддержки, совершенствование механизмов государственной поддержки сельхозтоваропроизводителей, а также приведение показателей (индикаторов) и финансового обеспечения основных мероприятий Госпрограммы в соответствие с параметрами федерального бюджета.

В новой редакции Госпрограммы осуществлены значительные изменения ее структуры: добавлены 4 новые подпрограммы («Развитие отраслей агропромышленного

комплекса», «Обеспечение общих условий функционирования отраслей агропромышленного комплекса», «Стимулирование инвестиционной деятельности в агропромышленном комплексе» и «Приоритетный проект «Экспорт продукции агропромышленного комплекса») с одновременным прекращением действия начиная с 2017 года 8 подпрограмм («Развитие подотрасли растениеводства, переработки и реализации продукции растениеводства», «Развитие подотрасли животноводства, переработки и реализации продукции животноводства», «Развитие мясного скотоводства», «Поддержка малых форм хозяйствования», «Развитие овощеводства открытого и защищенного грунта и семенного картофелеводства», «Развитие молочного скотоводства», «Поддержка племенного дела, селекции и семеноводства», «Развитие оптово-распределительных центров и инфраструктуры системы социального питания»).

При этом большинство основных мероприятий реализуются в рамках подпрограмм «Развитие отраслей агропромышленного комплекса» и «Стимулирование инвестиционной деятельности в агропромышленном комплексе», финансирование которых осуществляется в форме консолидированных субсидий.

В соответствии с Федеральным законом от 19 декабря 2016 года № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» на реализацию Госпрограммы предусмотрены бюджетные ассигнования: на 2017 год – 215 852,3 млн. рублей, на 2018 год – 197 957,8 млн. рублей, на 2019 год – 194 055,9 млн. рублей.

Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» предусмотрено предоставление субъектам Российской Федерации 4 консолидированных субсидий по 4 направлениям государственной поддержки, в том числе: субсидии на оказание несвязанной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям в области растениеводства в сумме: на 2017 год – 11 341,67 млн. рублей, на 2018 год – 10 967,37 млн. рублей, на 2019 год – 10 699,44 млн. рублей; субсидии на содействие достижению целевых показателей региональных программ развития агропромышленного комплекса в сумме: на 2017 год – 36 004,64 млн. рублей, на 2018 год – 34 816,39 млн. рублей, на 2019 год – 33 965,85 млн. рублей; субсидии на возмещение части процентной ставки по инвестиционным кредитам (займам) в агропромышленном комплексе в сумме: на 2017 год – 58 842,9 млн. рублей, на 2018

год – 56 900,93 млн. рублей, на 2019 год – 55 510,89 млн. рублей; субсидии на возмещение части прямых понесенных затрат на создание и модернизацию объектов агропромышленного комплекса, а также на приобретение техники и оборудования в сумме: на 2017 год – 11 530,9 млн. рублей, на 2018 год – 11 150,35 млн. рублей, на 2019 год – 10 877,96 млн. рублей.

Предложенные Минсельхозом России механизмы государственной поддержки предусматривают для субъектов Российской Федерации возможность самостоятельно определять направления развития агропромышленного комплекса региона, а также адресно осуществлять распределение и доведение средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации до конечных получателей по конкретным видам государственной поддержки.

Следует также отметить, что Правила предоставления и распределения консолидированных субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации включены в состав Госпрограммы.

Ответственность за недостижение показателей результативности использования субсидий предусмотрена пунктами 16–19 Правил формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2017 года № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации». Меры бюджетного принуждения, предусматривающие возврат средств из регионального бюджета в федеральный бюджет, применяются к субъектам Российской Федерации, допустившим недостижение значений показателей результативности использования субсидий, установленных соглашениями о предоставлении субсидий, заключенными между Минсельхозом России и высшим органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

По результатам контрольного мероприятия «Проверка исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2016 год» в Минсельхозе России установлено, что объем средств, подлежащих возврату в федеральный бюджет в

связи с невыполнением регионами показателей результативности в 2016 году, составил 311,7 млн. рублей.

При этом расчетный объем средств, подлежащий возврату из региональных бюджетов в федеральный бюджет в связи с недостижением показателей результативности предоставления субсидий в 2015 году, составил 914,33 млн. рублей по 81 субъекту Российской Федерации.

На момент проведения контрольного мероприятия объем средств, возвращенных субъектами Российской Федерации в федеральный бюджет, составил 901,21 млн. рублей, не возвращены средства в объеме 13,12 млн. рублей (Волгоградская область – 10,16 млн. рублей, Республика Бурятия – 2,96 млн. рублей).

Материал Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Генеральной прокуратурой Российской Федерации на системной основе осуществляется работа по обеспечению законности в области охраны окружающей среды.

В 2017 году во исполнение поручений Президента Российской Федерации организованы проверки соблюдения лесного законодательства, законодательства о недрах, об особо охраняемых природных территориях, об отходах производства и потребления, об использовании и охране объектов животного мира, водных биологических ресурсов и другие.

В Послании Президента Федеральному Собранию отмечена необходимость активного участия гражданского общества в сохранении редких видов животных и растений, создании гуманной системы обращения с бездомными животными.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации в текущем году проанализировано положение дел в этой сфере.

Установлено, что в большинстве регионов недобросовестные лица, используя возможности сети «Интернет», пытаются неправомерно вовлекать в гражданский оборот объекты животного мира, занесенные в Красную книгу Российской Федерации.

По сведениям Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, оборот незаконной торговли редкими дикими животными в стране оценивается на сумму свыше 10 млрд. рублей. По данным экспертов, только в 2015 году в сети «Интернет» обнаружено свыше 600 объявлений о продаже 2,5 тыс. животных и особей различных видов птиц.

В связи с этим прокурорам поручено на постоянной основе организовать мониторинг соответствующих сайтов в сети «Интернет». При выявлении фактов необоснованного распространения рекламы и иной информации по вопросу реализации объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, в каждом случае обращаться в суд с требованием о признании запрещенной к распространению названной информации.

В настоящее время по поручению Генеральной прокуратуры Российской Федерации на всей территории России организована масштабная проверка исполнения законодательства об охране и использовании животного мира, в том числе морских млекопитающих, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, по результатам которой будут приняты меры

прокурорского реагирования, руководству страны внесены соответствующие предложения по совершенствованию федерального законодательства.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 1 августа 2015 года № 392 текущий год объявлен в Российской Федерации годом особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ).

Вопросам охраны заповедных территорий, относящихся к объектам общенационального достояния, органами прокуратуры Российской Федерации уделяется особое внимание.

В 2017 году повсеместно организованы масштабные проверки соблюдения законодательства в данной сфере, в ходе которых особое внимание уделено вопросам использования предоставленных для строительства земельных участков в составе земель заповедных территорий по их целевому назначению.

Проверки показали, что Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации, исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления не обеспечено принятие положений об ООПТ, определяющих режим использования и охраны заповедных территорий, что создает условия для незаконного отчуждения и нецелевого использования уникальных природных комплексов.

В ряде регионов земли ООПТ не были поставлены на государственный кадастровый учет, не определены их границы и охранные зоны (республики Алтай, Башкортостан, Карелия, Марий Эл, Архангельская, Белгородская, Калининградская, Ленинградская области и другие регионы).

Серьезную озабоченность вызывают установленные прокурорами в республиках Бурятия, Татарстан, Алтайском крае, Архангельской, Калининградской, Ростовской и других областях случаи незаконного распоряжения органами местного самоуправления землями ООПТ и их охранных зон.

В Республике Марий Эл, Красноярском крае, Брянской, Волгоградской, Орловской, Самарской и других областях территориальными органами Росприроднадзора, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, а также учреждениями, осуществляющими управление и охрану ООПТ, в полной мере не пресекались факты незаконного использования таких территорий.

В Забайкальском крае, Владимирской, Новгородской, Пензенской, Ростовской, Ярославской областях прокурорами вскрыты многочисленные нарушения при строительстве и эксплуатации различных объектов в ООПТ и их охранных зонах, случаи нецелевого использования земель.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации о результатах проверки проинформированы Президент Российской Федерации, Председатель Правительства Российской Федерации, внесены представления Министру природных ресурсов и экологии Российской Федерации, а также руководителю Росприроднадзора.

В Послании Президента Российской Федерации отдельное внимание обращено на необходимость очистки загрязненных территорий, ликвидации несанкционированных мест размещения отходов.

В настоящее время Генеральной прокуратурой Российской Федерации повсеместно организованы проверки соблюдения положений законодательства Российской Федерации в части, касающейся безопасного обращения с отходами I и II классов опасности.

Надзорными мероприятиями охвачена деятельность территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, осуществляющих деятельность в указанной сфере.

По результатам проверки будут приняты исчерпывающие меры прокурорского реагирования.

Всего в текущем году прокурорами выявлено более 98 тыс. нарушений законодательства об охране окружающей среды. По протестам прокуроров отменено свыше 2,2 тыс. незаконных правовых актов. В суды направлено 8,8 тыс. заявлений. Внесено свыше 22,7 тыс. представлений, к различным видам ответственности привлечено 16 тысяч лиц, объявлено более 4,3 тыс. предостережений. По материалам прокурорских проверок возбуждено свыше 400 уголовных дел.

Работа на данном направлении продолжается.

А.В. Петриков,
*врио директора Всероссийского института
аграрных проблем и информатики
имени А.А. Никонова,
академик РАН*

Совершенствование бюджетирования сельского хозяйства

Большое значение для обеспечения доходности и инвестиционной привлекательности сельского хозяйства имеет его государственная поддержка, что видно из сравнения рентабельности аграрного производства с учетом и без учета субсидий, а также величины банковских ставок по депозитам.

Уровень рентабельности сельскохозяйственной деятельности и ставки по рублевым депозитам

	Уровень рентабельности по всей деятельности, с субсидиями, % (СХО)	Уровень рентабельности по всей деятельности, без субсидий, % (СХО)	Депозитная ставка, % ³
2004г.	10,5	5,3	9,3
2005г.	7,8	2,1	8,7
2006г.	9,9	2,6	7,9
2007г.	16,7	7,9	7,2
2008г.	14,8	2,2	7,6
2009г.	9,4	-3,2	10,4
2010г.	8,3	-5,4	6,8
2011г.	11,8	-0,4	5,4
2012г.	12,1	1,4	6,5
2013г.	7,3	-5,2	7,1
2014г.	16,1	6,3	7,5
2015г.	20,3	11,8	11

Источники данных:

Сборник АПК (Минсельхоз).

Банк России <http://www.cbr.ru / statistics / print.aspx?file=b_sector; http://www.cbr.ru/ analytics/?PrId= budv>.

³ Средневзвешенная ставка по рублевым депозитам населения в кредитных организациях сроком до 1 года (кроме депозитов «до востребования»).

Без субсидий уровень рентабельности сельскохозяйственного производства ниже ставок по депозитам (кроме 2015 года), что делает отрасль малопривлекательной для инвесторов, уменьшение

При этом важен не только общий уровень бюджетной поддержки, но и ее распределение среди сельхозпроизводителей, а также сроки доведения финансовых средств до конечных бюджетополучателей, уменьшение административной нагрузки при оформлении субсидий.

В этих целях в конце 2016 года проведено существенное изменение правил бюджетирования сельского хозяйства (консолидация субсидий). По нашему мнению, общее направление предпринятых изменений выбрано правильно: количество видов поддержки надо сокращать, как и уменьшать издержки сельхозтоваропроизводителей по их получению. Но ряд вопросов все же остается.

1. В результате консолидации субсидий и наделения регионов правом перераспределения средств между отдельными направлениями федеральный центр существенно уменьшил свои возможности по определению приоритетов финансирования отрасли и прежде всего по направлениям, имеющим общенациональное, стратегическое, а не сугубо региональное значение. Речь идет прежде всего о поддержке семеноводства и племенного дела, а также агрострахования. Это вопросы общенациональные; от их решения зависит продовольственная безопасность страны. Нельзя ставить в зависимость от региональных властей конечный объем финансирования этих направлений.

2. Принятые решения, безусловно, ускорят доведение бюджетных средств до регионов, но возникает вопрос: по каким ставкам и по каким критериям субсидии будут доводиться до сельхозтоваропроизводителей. Каждый регион принимает свои правила, что, с одной стороны, может ограничить доступ к поддержке для части сельхозтоваропроизводителей, с другой – сложится сильная межрегиональная дифференциация поддержки, что сильно затруднит формирование единого агропродовольственного рынка и развитие специализации регионов.

3. Требуют более четкого обоснования размеры софинансирования региональных расходов из федерального бюджета. Сейчас главным критерием здесь является уровень бюджетной обеспеченности региона, только при определении

объемов погектарной поддержки используются показатели биоклиматического потенциала. Но аналогичный подход необходимо использовать и по другим видам субсидий. Для этого надо провести сельскохозяйственное районирование страны, которое последний раз осуществлялось в далеком 1989 году. Тогда было выделено 12 основных типов и 56 подтипов сельскохозяйственных районов.

В последующие годы районирование и разработка перспективных схем размещения производства были свернуты в надежде на то, что рынок сам все отрегулирует. Это привело к диспропорциям в развитии подотраслей сельского хозяйства, нерациональному использованию биоклиматического потенциала регионов и в конечном счете к большим экономическим и экологическим потерям. Теперь этот просчет надо исправлять, опираясь на нормативную базу стратегического планирования. Необходимы оценка в размещении сельского хозяйства за последнюю четверть века, анализ производства и потребления продукции по регионам, учет их почвенных и климатических условий, тенденций развития транспорта и логистики в целом, ряда других факторов.

4. Необходимо также откорректировать использование в бюджетировании сельского хозяйства постановления Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 года № 999, в соответствии с которым регионы ощутимо штрафуются при недостижении ими показателей, прописанных в ежегодных соглашениях с Минсельхозом России по реализации Госпрограммы развития сельского хозяйства. Но разве можно в аграрной отрасли добиться точного определения и выполнения годовых планов? Даже в дореформенной экономике не удавалось этого сделать. Таким образом, нет объективной основы и для штрафных санкций лишь на основе годовых показателей. Другое дело, если допускается (без форс-мажорных обстоятельств) снижение средних трехлетних, а в некоторых отраслях и средних пятилетних показателей. В этом случае штрафы правомерны. Целесообразно внести коррективы в упомянутое соглашение или усовершенствовать практику его правоприменения.

5. Для уменьшения межрегиональной доходности сельского хозяйства требуется начать реализацию положений статьи 7 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» о поддержке сельскохозяйственных товаропроизводителей в регионах

с относительно неблагоприятными условиями ведения сельскохозяйственного производства. Правительство Российской Федерации распоряжением от 26 января 2017 года №104-р утвердило перечень таких регионов, однако соответствующие выплаты не производятся.

Необходимо предпринять дальнейшие шаги для того, чтобы осуществление межбюджетных трансфертов, с одной стороны, не нарушало ритмичность финансирования сезонных работ, а с другой – стимулировало специализацию регионов и формирование единого агропродовольственного рынка страны.

С этой точки зрения было бы целесообразным внести поправки в Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» о том, что производственные субсидии на осуществление сезонных работ (погектарные выплаты, субсидии по краткосрочным кредитам, субсидии на 1 килограмм реализованного молока и другие выплаты, относящиеся к так называемой желтой корзине по классификации ВТО) на 100% финансируются из федерального бюджета, а субсидии по инвестиционным кредитам и другие компенсации затрат капитального характера, включая расходы на мелиорацию и развитие сельских территорий, как из федерального, так и из региональных бюджетов.

Такая мера позволит более ритмично и своевременно финансировать неотложные сезонные работы, не ставя их в зависимость от бюджетной обеспеченности регионов и условий выплат субсидий сельхозпроизводителям, устанавливаемых местным законодательством. Кроме того, будут создаваться более благоприятные условия для формирования в АПК единого экономического пространства и единого агропродовольственного рынка, развития конкуренции и специализации в сельском хозяйстве.

В существенной корректировке нуждается новый порядок льготного кредитования сельского хозяйства, введенный с 1 января 2017 года. Главная роль в отборе заемщиков принадлежит уполномоченным банкам при согласовании с Минсельхозом России. Региональные органы АПК не принимают в этом процессе участия, а лишь получают от федерального министерства информацию об одобренных кредитах для сведения.

По новой схеме льготные кредиты оказались недоступными для большинства хозяйств. Основная причина состоит в том, что Минсельхоз России и уполномоченные банки не спрогнозировали

всплеск спроса на льготные кредиты, не предусмотрев соответствующего финансового обеспечения. Ранее, когда сельскохозяйственные товаропроизводители могли получить субсидии по процентным выплатам, только осуществив их, число претендентов на субсидируемые кредиты было гораздо меньшим, чем сейчас. Удовлетворить заявки всех желающих при существующем аграрном бюджете и отсутствии ограничений по размеру кредита для одного заемщика не представляется возможным.

В особенно трудной ситуации оказались при этом малые и средние сельскохозяйственные организации, индивидуальные предприниматели и владельцы личных подсобных хозяйств: все эти категории не включены в группу так называемых малых форм хозяйствования, для которых предусмотрена квота в 20% при распределении льготных кредитов. Они вынуждены конкурировать при получении кредитов с крупными сельскохозяйственными организациями, агрофирмами, агрохолдингами и заведомо им проигрывают.

Важнейшим направлением государственной поддержки сельского хозяйства должно стать содействие сельскохозяйственной кооперации. В настоящее время кооперативное движение в АПК развивается крайне медленно.

Этому есть несколько причин как объективного, так и субъективного порядка. Кооперативы развиваются в условиях жесточайшей конкуренции, им приходится буквально отвоевывать себе «место под солнцем», конкурируя с крупными торговыми сетями, агрофирмами и холдингами, крупными перерабатывающими, снабженческими и обслуживающими предприятиями и другими рыночными интеграторами, занимающими монопольное положение на том или ином рынке. Потенциальные участники кооперации (фермеры, малые и средние предприятия, высокотоварные личные подсобные хозяйства) территориально разбросаны и заметно различаются по масштабам производства и экономическому положению. Их объективно трудно объединить.

На это накладываются субъективные трудности как со стороны государства, так и кооперативного сообщества.

Во-первых, государство наряду с помощью кооперативам зачастую поддерживает их конкурентов, ослабляя тем самым рыночные позиции кооперации (недавний пример – поддержка

крупных баз хранения продукции и оптово-логистических центров, которые могут создаваться и ритейлом).

Во-вторых, средства поддержки из федерального бюджета направляются исключительно на поддержку отдельных кооперативов, а не институтов развития кооперативной системы в целом – фондов финансовой помощи, информационно-консультационной сети, специализированных центров подготовки и повышения квалификации кооперативных кадров.

В ряде субъектов Российской Федерации (например, в Липецкой области) эта федеральная диспропорция сглаживается, но не более того, что имеет крайне неблагоприятные последствия. Возникает сильная зависимость кооперативов от господдержки, риски создания лжекооперативов только для того, чтобы «эффективно» освоить правительственные субсидии. Не формируется инфраструктурная сеть саморазвития кооперативной системы.

В-третьих, государство, принимая регулирующие меры, недостаточно учитывает специфику кооперации. Иллюстрацией могут служить действия Центрального банка Российской Федерации по отношению к сельскохозяйственным кредитным кооперативам как участникам финансового рынка. Суммарные (финансовые и трудовые) издержки, необходимые для выполнения новых требований Банка России в большинстве случаев превышают ту выгоду, которую получают крестьяне от участия в кооперативе.

Кооперативное сообщество, к сожалению, по-прежнему разобщено и слабо мобилизовано. Например, не выполнено решение еще первого кооперативного съезда по созданию координационного совета (ассоциации) различных видов кооперативов. Сельскохозяйственные кооперативы не стали объединяющей силой для всей сельской кооперации (что, кстати, нашло отражение и в названии нынешнего съезда, собравшего не сельские, а сельскохозяйственные кооперативы).

Что, на наш взгляд, необходимо сделать для преодоления перечисленных препятствий?

Прежде всего, предстоит большая работа по реформированию государственной кооперативной политики. На наш взгляд, субсидируемые инвестиционные кредиты и субсидии на возмещение понесенных капитальных затрат должны направляться на строительство исключительно кооперативных хранилищ и кооперативных оптово-логистических центров, развиваемых как

единое целое. В противном случае центры могут стать местом перевалки импортной продукции.

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

Часть средств от кооперативного пирога целесообразно направить на формирование институтов развития кооперации, а именно региональных фондов финансовой поддержки, центров консультирования и повышения квалификации.

В специальной поддержке нуждаются сельскохозяйственные производственные кооперативы. Это особая организационно-правовая форма, построенная на обязательном трудовом участии своих членов. Производственные кооперативы сохраняют занятость работников порой в ущерб конкурентоспособности, но зато решают важную социальную задачу. Государству выгодно компенсировать их потери, чтобы затем не тратиться на борьбу с сельской безработицей.

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

По-особому следует подойти к регулированию сельскохозяйственных кредитных кооперативов. Среди них есть много мелких, деятельность которых столь незначительна, что по определению не несет в себе никакого риска для финансового рынка. Это кооперативы с числом членов не более 200 человек и объемом фонда финансовой взаимопомощи не более 10 млн. рублей. Таким кооперативам на законодательном уровне целесообразно разрешить исключать из своего наименования слово «кредитный» и, соответственно, работать в системе саморегулирования.

Важно также консолидировать кооперативное сообщество. Ассоциация сельских кооперативов, не формально, а реально объединяющая различные виды кооперации, должна быть создана. Это повысит эффективность кооперативной работы, поможет защищать кооперативные интересы.

А.В. Морозов,
*президент Российской саморегулируемой
организации ревизионных союзов сельскохозяйственных
кооперативов союза «Агроконтроль»
(РСО «Агроконтроль»);*
Г.И. Явкина,
исполнительный директор РСО «Агроконтроль»

Сохранение сельскохозяйственной потребительской кредитной кооперации – главная задача кооперативной политики

1. Сельскохозяйственные потребительские кредитные кооперативы – основа для развития всех видов сельскохозяйственной потребительской кооперации

Федеральный закон «О сельскохозяйственной кооперации» предусматривает создание и деятельность двух видов сельскохозяйственных кооперативов: производственных и потребительских. Институтом развития малых и средних сельскохозяйственных товаропроизводителей за счет экономии на масштабе деятельности являются сельскохозяйственные *потребительские* кооперативы.

Сельскохозяйственные потребительские кооперативы – это некоммерческие объединения сельскохозяйственных товаропроизводителей (малых сельскохозяйственных организаций, фермеров, владельцев личных подсобных хозяйств), оказывающие им те или иные услуги (переработка, хранение и сбыт продукции, поставка ресурсов, механизированное обслуживание, кредитование и страхование) по себестоимости, то есть без цели получения прибыли от соответствующих операций. Сельскохозяйственные потребительские кооперативы являются своего рода совместной собственностью сельскохозяйственных товаропроизводителей, управляются ими по принципу «один член – один голос» и объединяют, таким образом, в одном лице, клиента, собственника и субъекта принятия решений.

В Российской Федерации развитие сельскохозяйственных потребительских кооперативов находится в самой начальной стадии – только около 1% всех видов услуг в отрасли оказывается кооперативами. При этом практика показала, что развитие всех иных видов кооперации наиболее успешно в том случае, если начинается с создания сельскохозяйственного потребительского кредитного кооператива. Это объясняется более универсальным

характером услуг, оказываемых сельскохозяйственным потребительским кредитным кооперативом, возможностью для кооператоров пройти «проверку на прочность», аккумуляцией ресурсов для дальнейшего создания и роста кооперативов, нуждающихся в материальной базе (то есть некредитных). Развитие кооперативов (перерабатывающих, сбытовых, обслуживающих и им подобных) сдерживается тем, что коммерческие банки в принципе не кредитуют (и в обозримом будущем не будут кредитовать) такого рода некоммерческие организации, таким образом, кооперативное строительство напрямую зависит от опережающего развития сельскохозяйственной потребительской кредитной кооперации.

Сельскохозяйственный потребительский кредитный кооператив (далее – СПКК) – это некоммерческое объединение сельскохозяйственных товаропроизводителей, создаваемое ими для снижения издержек по привлечению заемных ресурсов. СПКК предоставляет займы только своим членам, по преимуществу – на цели, связанные с ведением сельскохозяйственного производства. СПКК привлекает займы от своих членов, ассоциированных членов (которые могут и не быть сельскохозяйственными товаропроизводителями, но также принимают участие в управлении кооперативом), от банков и институтов развития малого предпринимательства. В своей деятельности СПКК реализует все принципы кооперации, которые заложены в Федеральном законе от 8 декабря 1995 года № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» и по своей внутренней структуре, работе органов управления, характеру сделок не отличается от сельскохозяйственных потребительских кооперативов иных видов.

В период до 2013 года в стране было создано более 2 тысяч сельскохозяйственных потребительских кредитных кооперативов, что существенно меньше показателей исторической России и РСФСР периода новой экономической политики и не могло считаться достаточным в расчете на количество сельских поселений в стране.

2. Введение государственного регулирования деятельности СПКК

С 1 сентября 2013 года сельскохозяйственные потребительские кредитные кооперативы были отнесены к категории некредитных финансовых организаций, надзор за которыми и регулирование деятельности которых осуществляет

Центральный Банк Российской Федерации (Банк России). С этого времени медленное развитие сельскохозяйственной потребительской кредитной кооперации сменилось упадком нарастающими темпами.

Введение государственного регулирования деятельности СПКК обосновывалось благим пожеланием обеспечения развития соответствующих финансовых рынков, защитой прав и интересов потребителей финансовых услуг, заботой об устойчивости финансовой системы.

На практике, однако, деятельность Банка России не имеет развивающего характера (в том смысле, в каком СПКК нуждаются в стимулировании развития): то есть Банк России не оказывает (и не должен оказывать) СПКК финансовой поддержки, не проводит (и не должен проводить) работы по разъяснению сельскохозяйственным товаропроизводителям преимуществ совместного кредитования по сравнению с кредитованием порознь, не решает (и не должен решать) проблем повышения грамотности кадров СПКК.

В соответствии с законодательством Банк России осуществляет регулирование поднадзорных ему субъектов (включая СПКК) по таким направлениям, как:

- противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;

- соблюдение законодательства о потребительском кредите (займе);

- сбор и обработка отчетности;

- обеспечение единой методологии бухгалтерского (финансового) учета;

- соблюдение установленных финансовых и иных нормативов деятельности;

- соблюдение всего комплекса законов и подзаконных актов, относимых к деятельности соответствующих организаций.

По отношению к подведомственным организациям, нарушающим установленные законодателем или Банком России требования, регулятор применяет санкции, как правило, в форме административных штрафов или прекращения деятельности некредитной финансовой организации.

В отношении сельскохозяйственных потребительских кооперативов реализация вышеизложенных регуляторных полномочий является излишней и вредной. Излишней она является в силу крайне малых масштабов деятельности СПКК (80%

кооперативов выдают не более 100 займов в год, средний размер займа по стране составляет 125 тыс. рублей), отсутствия операций с нерезидентами, деятельности на локальной территории. Вредной она является в силу принципиально разного устройства коммерческих и кооперативных организаций: там, где микрокредитные и микрофинансовые компании закладывают стоимость издержек по государственному регулированию в цену своих услуг, кооперативы просто прекращают деятельность, которая становится бессмысленной с точки зрения интересов их членов – сельскохозяйственных товаропроизводителей.

За три с половиной года, прошедших с введения государственного регулирования деятельности СПКК, количество кооперативов сократилось вдвое, практически прекратилось создание новых кооперативов (см. таблицу).

Показатель	1996–2012	2013	2014	2015	2016	1 кв. 2017
Создано (ед.)	2636	108	49	55	36	3
Ликвидировано (ед.)	674	141	177	170	276	40

По состоянию на 14 апреля 2017 год 285 СПКК находятся в стадии ликвидации.

По нашим оценкам, из 1110 СПКК, числящихся действующими, минимальные требования регулятора (в частности, по представлению отчетности) выполняют немногим более 600 – именно эта группа кооперативов теоретически могла бы сохраниться (не пополняясь) при сегодняшнем уровне административного давления.

3. Прогноз ближайших последствий регулирования деятельности СПКК

Принятые нормативные акты однозначно позволяют спрогнозировать рост воздействия на кооперативы:

1 января 2018 года прекратит действие отсрочка по обязательному членству СПКК в саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка;

с 1 января 2019 года сельскохозяйственные потребительские кредитные кооперативы обязаны перейти на применение единого плана счетов (далее – ЕПС) и отраслевых стандартов бухгалтерской (финансовой) отчетности (далее – ОСФО).

Кроме того, в различных стадиях рассмотрения находятся проекты нормативных документов, устанавливающих квалификационные и репутационные требования к органам управления и контроля СПКК, изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части ответственности СПКК и их должностных лиц), поправки в законодательство о сельскохозяйственной кооперации (устанавливающие дополнительные требования к кооперативам).

Только нормы права, *вступившие в силу*, гарантированно приведут к ликвидации большинства ныне действующих кооперативов в связи со следующим.

В соответствии с подходом, заложенным в Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка», саморегулируемые организации (далее – СРО) являются своего рода структурными подразделениями Банка России, в отношении которых Банк России вправе ставить задачи, давать поручения, смещать руководство, но которые финансируются своими членами. При этом Банк России вправе лишить СРО в сфере финансового рынка статуса (что автоматически ставит ее членов вне закона) за различные нарушения, в том числе и в связи с недостаточностью сметы на финансирование. При таком подходе СРО СПКК неизбежно смогут действовать только в составе очень небольшого количества членов (около 150–200) – остальные, будучи исключенными, вынуждены будут закрыться.

В равной степени примерно такой же группе СПКК теоретически посилен переход на ЕПС. Как минимум такой переход требует автоматизации бухгалтерского учета, тогда как более половины всех отчитывающихся в Банке России СПКК (в частности, более 300 СПКК Липецкой области) ведут ручной учет – и другого вести в обозримом будущем не смогут. Однако и в группе СПКК, использующих автоматизацию учета, требования по переходу на ЕПС выполнимы не более чем в половине случаев в силу квалификации персонала и наличия средств на поддержание программно-аппаратного обеспечения.

Очевидно, процесс создания новых СПКК, практически сошедший на нет в первом квартале 2017 года, с реализацией новых регуляторных мер, прекратится окончательно.

Равно как и уже реализующиеся регуляторные меры, новые требования не имеют отношения к удовлетворению потребностей

членов СПКК – сельскохозяйственных товаропроизводителей, а являются лишь неизбежным, неустранимым следствием регулирования, которое возложено на Банк России, что не отрицается и самим регулятором.

4. Угроза разрушения кооперативной инфраструктуры вследствие принудительного внедрения института СРО в сельскохозяйственной потребительской кредитной кооперации

В отличие от иных некредитных финансовых организаций, а также иных видов кооперативов в сельскохозяйственной кооперации сложилась система контроля деятельности и защиты прав и интересов членов в форме ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов и их саморегулируемых организаций.

В соответствии с требованиями Федерального закона от 8 декабря 1995 года № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» все сельскохозяйственные кооперативы (включая СПКК) должны являться членами одного из ревизионных союзов (по своему выбору). Функциями ревизионного союза являются контроль деятельности кооперативов, консультирование, защита перед третьими лицами, но в первую очередь доведение до сведения членов кооперативов объективной информации о деятельности исполнительных органов кооператива. В настоящее время созданы и действуют 90 ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов (в подавляющем большинстве – по территориальному признаку), объединенные в две саморегулируемые организации (РСО «Агроконтроль» и СРО РосСоюз «Чаянов»).

Функции саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка, предусмотренные Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка» в значительной степени являются дублирующими по отношению к функциям ревизионных союзов, однако главный акцент при этом делается не на защите интересов членов кооперативов, а на обслуживании административных функций Банка России.

В связи с этим в случае реализации сценария появления СРО СПКК неизбежным становится вопрос об исключении нормы об обязательном членстве СПКК в ревизионных союзах

сельскохозяйственных кооперативов. Такой сценарий раскалывает сельскохозяйственную потребительскую кооперацию каждого региона на кредитную (исключенную из регионального сообщества) и некредитную. Кроме того, хотя сами действующие СПКК составляют относительно небольшую (около 10%) часть членской базы ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов, их исключение сделает невозможным продолжение деятельности примерно каждого третьего ревизионного союза – а следовательно, и обеих СРО ревизионных союзов. Таким образом, реализация обязательного саморегулирования СПКК косвенно влечет за собой разрушение ревизионной инфраструктуры для всех кооперативов (включая не только потребительские некредитные, но и сельскохозяйственные производственные кооперативы).

Следствием данного сценария являются, с одной стороны, обособление СПКК по отношению к другим кооперативам (выжившие СПКК замкнутся в себе и прекратят развивать другие виды кооперации), с другой – размывание кооперативных принципов в сельском хозяйстве (поскольку их сохранение и поддержание – это функция ревизионных союзов и их СРО).

5. Первоочередные меры законодательного характера, позволяющие сохраниться и восстановить развитие сельскохозяйственной потребительской кооперации в сфере выдачи займов

Исходя из вышеизложенного, для того чтобы сохранить возможность продолжения деятельности существующих СПКК и дать возможность появляться новым аналогичным кооперативам, необходимо осуществление следующих первоочередных действий в сфере законодательства.

1. Выделение категории сельскохозяйственных потребительских кооперативов по кредитованию своих членов, действующих вне государственного регулирования.

Необходимо внесение изменений в Федеральный закон от 8 декабря 1995 года № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации», в соответствии с которыми получают организационное оформление сельскохозяйственные потребительские кооперативы (рабочее наименование – «ссудно-сберегательные»), аналогичные по своим функциям и полномочиям СПКК, но при этом имеющие следующий масштаб деятельности:

фонд финансовой взаимопомощи ссудно-сберегательного кооператива не превышает 10 млн. рублей;

общее количество членов и ассоциированных членов ссудно-сберегательного кооператива не превышает 200;

доля членов и ассоциированных членов ссудно-сберегательного кооператива, проживающих и (или) зарегистрированных на территории одного поселения, составляет не менее 95%.

Такие кооперативы в силу малого масштаба их деятельности и отсутствия рисков для финансовой системы не должны подлежать государственному регулированию.

2. Исключение обязанности по обязательному членству СПКК в СРО.

Необходимо внесение изменений в Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка» и Федеральный закон от 8 декабря 1995 года № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации», исключающих обязательное членство СПКК в саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка.

3. В части исключения обязанности СПКК по переходу на ЕПС.

Необходимо внесение изменений в Федеральный закон от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» в части исключения из перечня функций Банка России утверждения отраслевых стандартов и плана счетов бухгалтерского учета для СПКК.

Если уподобить развитие кооперации развитию жизни на Земле, то сельскохозяйственные потребительские кредитные кооперативы – это те древние растения, деятельность которых когда-то наполнила атмосферу нашей планеты кислородом. Позже в этой атмосфере получили развитие гораздо более сложные формы жизни – вплоть до жизни разумной. Пропустить в эволюции какой-то этап невозможно, будь то это эволюция Земли или социальной системы. Нельзя создать жизнеспособную совокупность кооперативов по хранению, переработке и сбыту сельскохозяйственной продукции, не сохранив и не распространив на каждый сельский населенный пункт сельскохозяйственную кооперацию по взаимному кредитованию, которая выполнит функцию насыщения атмосферы отечественного агропромышленного комплекса кислородом кооперативных традиций и принципов.

Информационно-аналитический материал

О ситуации с предоставлением субсидий из федерального бюджета на поддержку сельского хозяйства и льготного кредитования в сфере агропромышленного комплекса

1. Ситуация с субсидированием сельского хозяйства из федерального бюджета.

1.1. Одним из важнейших инструментов государственной поддержки агрокомплекса, используемых в ходе реализации Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы (далее – Государственная программа), являются субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации.

Федеральным бюджетом на 2017 год предусмотрено в рамках реализации Государственной программы предоставление бюджетам субъектов Российской Федерации 14 субсидий на общую сумму 145,6 млрд. рублей.⁴ В их число входят:

8 субсидий на реализацию мероприятий федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года». В том числе субсидия на софинансирование расходных обязательств, связанных с реализацией мероприятий по строительству и реконструкции автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к ближайшим общественно значимым объектам сельских населенных пунктов, а также к объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции – в размере 8,34 млрд. рублей; субсидия на софинансирование расходных обязательств, связанных с реализацией мероприятий по комплексному обустройству объектами социальной и инженерной инфраструктуры населенных пунктов, расположенных в сельской местности, в том числе по развитию сети учреждений культурно-досугового типа – в размере 0,3 млрд. рублей; на софинансирование расходных обязательств, связанных с реализацией мероприятий по улучшению жилищных

⁴ Федеральный закон от 19 декабря 2016 года № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов».

условий граждан, проживающих в сельской местности – в размере 3,46 млрд. рублей; субсидия на софинансирование расходных обязательств, связанных с развитием водоснабжения и газификации – 1,8 млрд. рублей; субсидия на софинансирование расходных обязательств, связанных с развитием сети общеобразовательных организаций – 0,39 млрд. рублей; субсидия на софинансирование расходных обязательств, связанных с развитием сети фельдшерско-акушерских пунктов и офисов врачей общей практики – 0,16 млрд. рублей; субсидия на софинансирование расходных обязательств, связанных с развитием сети плоскостных спортивных сооружений – 0,12 млрд. рублей; субсидия на софинансирование расходных обязательств, связанных с реализацией проектов комплексного обустройства площадок под компактную жилищную застройку – 0,86 млрд. рублей⁵;

субсидия на реализацию мероприятий федеральной целевой программы «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014–2020 годы» в размере 4,41 млрд. рублей;

субсидия на оказание несвязанной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям в области растениеводства – в размере 11,34 млрд. рублей;

субсидия на повышение продуктивности в молочном скотоводстве – в размере 7,96 млрд. рублей;

субсидия на содействие достижению целевых показателей региональных программ развития агропромышленного комплекса – в размере 36 млрд. рублей;

субсидия на возмещение части процентной ставки по инвестиционным кредитам (займам) в агропромышленном комплексе – в размере 58,84 млрд. рублей;

субсидия на возмещение части прямых понесенных затрат на создание и модернизацию объектов агропромышленного комплекса, а также на приобретение техники и оборудования – в размере 11,53 млрд. рублей.

В начале 2017 года было осуществлено распределение 0,08 млрд. рублей в рамках еще одной субсидии – на софинансирование расходных обязательств, связанных с

⁵ Федеральный закон от 19 декабря 2016 года № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов»; распоряжения Правительства Российской Федерации от 20 января 2017 года № 49-р, от 28 января 2017 года № 132-р, от 21 января 2017 года № 56-р.

реализацией мероприятий по грантовой поддержке местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности.⁶ Появление этой субсидии связано с выполнением поставленной в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию задачи создать механизм, обеспечивающий учет мнения граждан при реализации программ благоустройства населенных пунктов⁷, а также в соответствии с пунктом 1-а) Перечня поручений по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 декабря 2016 года № Пр-2346 от 5 декабря 2016 года.

Количество предоставляемых субсидий в 2017 году сократилось по сравнению с 2016 годом (50 субсидий на общую сумму 180,64 млрд. рублей) более чем в 3,5 раза. По мнению Минсельхоза России, сокращение количества субсидий (в основном путем их консолидации) позволяет решить поставленную в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию задачу предоставления субъектам Российской Федерации большей самостоятельности в определении приоритетов использования федеральных субсидий, выделяемых на поддержку АПК.⁸

1.2. В 2017 году из 14 субсидий, предоставляемых в рамках Государственной программы развития сельского хозяйства, только две (на сумму 44 млрд. рублей) были распределены Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов».⁹ Остальные субсидии распределялись нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации. В предыдущем году Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2016 год» были распределены 17 субсидий на общую сумму 54,67 млрд. рублей.

⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 января 2017 года № 49-р.

⁷ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 1 декабря 2016 года.

⁸ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 1 декабря 2016 года, пункт 1-а) Перечня поручений по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 декабря 2016 года № Пр-2346 от 5 декабря 2016 года.

⁹ Федеральный закон от 19 декабря 2016 года № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов».

Совет Федерации считает целесообразным распределение федеральным законом максимального количества межбюджетных трансфертов.¹⁰

В 2017 году субсидии, предоставляемые в рамках реализации Государственной программы развития сельского хозяйства, были распределены до конца января. В соответствии с Федеральным законом от 19 декабря 2016 года № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» (статья 10 пункт 3) распределение Правительством Российской Федерации субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации должно быть осуществлено в срок до 1 февраля. **Данное требование законодательства в отношении субсидий, предоставляемых в рамках реализации Государственной программы развития сельского хозяйства, выполнено.**

1.3. Большая часть субсидий в рамках реализации Государственной программы (136,9 млрд. рублей из 145,6 млрд. рублей) предоставляется Минсельхозом России. По состоянию на 1 марта 2017 года лимиты бюджетных обязательств в объеме 136 млрд. рублей были доведены на лицевые счета, открытые в территориальных органах Федерального казначейства. При этом на указанную дату кассовое исполнение составило всего 0,17 млрд. рублей (0,1% лимита).¹¹ **Несмотря на своевременное принятие решений о распределении субсидий между бюджетами субъектов Российской Федерации, остается низким уровень их кассового исполнения.**

2. О кредитовании в агропромышленном комплексе.

2.1. Одной из самых острых проблем в агропромышленном комплексе является **закредитованность его предприятий**. Общая задолженность сельхозорганизаций перед банками превысила 2,3 трлн. рублей¹², при этом объем просроченной задолженности составил 207 млрд. рублей.

¹⁰ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 марта 2016 года № 137-СФ «О предложениях Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по формированию концепции федерального бюджета на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов».

¹¹ О текущей ситуации в АПК. Официальный сайт Минсельхоза России.

¹² По данным Банка России, на 1 февраля 2017 года сумма задолженности составила: перерабатывающих предприятий АПК – 804,1 млрд. рублей, сельскохозяйственных предприятий – 1499,4 млрд. рублей. При этом просроченная задолженность на 1 февраля 2017 года составила, соответственно, 73,3 млрд. рублей и 133,6 млрд. рублей.

Другая проблема – **низкая доступность кредитов**. Агропромышленное производство характеризуется ярко выраженной сезонностью, высокой зависимостью от природно-климатических условий и от конъюнктуры внутреннего и внешнего рынков. Риски для кредитных организаций в данной сфере традиционно рассматриваются как высокие, и это определяет не самые привлекательные условия предоставления кредитных средств, особенно если речь идет о средних и малых предприятиях. Проблемой также является отсутствие достаточного ликвидного обеспечения. Немногие банки могут предложить сельскохозяйственным предприятиям кредитный продукт, который учитывал бы особенности аграрного сектора, например, под залог будущего урожая.

При этом государственные банки в силу различных объективных и субъективных причин предпочитают работать в основном с вертикально интегрированными холдингами.

2.2. По данным Минсельхоза России, объем кредитов, выданных на проведение сезонных полевых работ, по состоянию на 4 мая 2017 года составил 116,12 млрд. рублей, что на 12,5% больше, чем за аналогичный период прошлого года, в том числе АО «Россельхозбанк» выдано кредитов на сумму 97,85 млрд. рублей (+37%), ПАО Сбербанк – 18,27 млрд. рублей (–42,3%)¹³. В целом же в 2016 году предприятиям и организациям АПК на проведение сезонных полевых работ было выдано кредитных ресурсов на сумму 334,54 млрд. рублей, в том числе АО «Россельхозбанк» – 260 млрд. рублей, «ПАО Сбербанк» – 84,54 млрд. рублей.

2.3. С 2017 года был изменен порядок поддержки краткосрочного кредитования в агропромышленном комплексе. Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2016 года №1528¹⁴ утверждены Правила предоставления из федерального бюджета субсидий российским кредитным организациям на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным по льготной ставке сельскохозяйственным товаропроизводителям, организациям и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим

¹³ О текущей ситуации в агропромышленном комплексе Российской Федерации в феврале 2017 года. Официальный интернет-портал Минсельхоза России.

¹⁴ Вступило в силу с 1 января 2017 года.

производство, первичную и (или) последующую (промышленную) переработку сельскохозяйственной продукции и ее реализацию.

Если раньше заемщики брали кредиты по коммерческой ставке и затем обращались в Минсельхоз России за субсидиями, то теперь субсидии предоставляются непосредственно системно значимым российским кредитным организациям¹⁵. Правилами утверждены критерии отбора таких банков, среди которых: наличие у них собственных средств (капитала) в размере не менее 20 млрд. рублей и использование ими специализированных кредитных продуктов и программ для кредитования организаций агропромышленного комплекса. Субсидии предоставляются банкам на возмещение недополученных ими доходов в размере 100% ключевой ставки Банка России по кредитам, выданным по ставке не более 5%. Заемщик самостоятельно может выбрать уполномоченный банк для подачи заявки на получение льготного кредита.

В 2017 году в бюджете предусмотрено 21 млрд. рублей на поддержку льготного кредитования, из них на субсидирование инвестиционных льготных кредитов – 5,9 млрд. рублей, краткосрочных льготных кредитов – 15,4 млрд. рублей¹⁶. В целом по стране сельхозпроизводители могут получить кредитов на общую сумму 240,17 млрд. рублей, из них краткосрочных – 129,46 млрд.

¹⁵ Уполномоченными банками являются банки, входящие в перечень системно значимых кредитных организаций («Россельхозбанк», Сбербанк, «АЛЬФА-БАНК», «Промсвязьбанк», Банк ВТБ, Газпромбанк, РОСБАНК, Банк «Открытие», «Райффайзенбанк», ЮниКредит Банк). По результатам отбора определены еще 15 банков, которые примут участие в льготном кредитовании АПК (Банк Зенит, Банк Возрождение, Московский Индустриальный Банк, Связь-Банк, АК БАРС, Банк, Московский Кредитный Банк, АКБ «Российский Капитал», Всероссийский Банк Развития Регионов, Банк Санкт-Петербург, «ТРАНСКАПИТАЛБАНК», Банк Россия, ИНГ БАНК, Российский Национальный Коммерческий Банк, РосЕвроБанк и «Абсолют Банк»).

¹⁶ План льготного кредитования на 2017 год (объем субсидий на 2017 год, предоставляемых уполномоченным банкам по планируемым к выдаче льготным краткосрочным кредитам и льготным инвестиционным кредитам) предусматривает: краткосрочные кредиты 15,43 млрд. рублей (в том числе 4,38 млрд. рублей – на кредиты малым формам хозяйствования, 4,63 млрд. рублей – на растениеводство, 2,32 млрд. рублей – на животноводство, 1,3 млрд. рублей – на молочное скотоводство, 0,4 млрд. рублей – на мясное скотоводство, 1,47 млрд. рублей – на переработку продукции растениеводства и животноводства), инвестиционные кредиты 5,86 млрд. рублей (в том числе 0,59 млрд. рублей – на кредиты малым формам хозяйствования, 1,05 млрд. рублей – на кредиты размером менее 1 млрд. рублей, 2,64 млрд. рублей на кредиты размером от 1 до 8 млрд. рублей, 1,58 млрд. рублей на кредиты размером более 8 млрд. рублей).

рублей и инвестиционных – 110,71 млрд. рублей¹⁷.

Этих средств явно недостаточно для полного обеспечения потребности отрасли в льготном кредитовании. Министр сельского хозяйства Российской Федерации А.Н. Ткачев отметил, что **сейчас лимит средств позволяет закрыть лишь 30% от всех потребностей рынка¹⁸.** Чтобы обеспечить краткосрочными кредитами только осенние полевые работы необходимо дополнительно еще 9 млрд. рублей.

Экспертным сообществом¹⁹ отмечаются следующие **проблемы в работе новой системы льготного кредитования:**

необоснованные отказы в предоставлении субсидированного кредита. Отказать в субсидиях могут уполномоченные банки, выдающие субсидированные кредиты в данном субъекте Российской Федерации. Сельхозпроизводитель должен подготовить бизнес-план и предоставить все необходимые документы. В случае положительного решения банка сельхозпроизводитель становится потенциальным заемщиком. Если выделенного банку лимита субсидий достаточно для удовлетворения заявок всех потенциальных заемщиков, то они получают кредиты под субсидируемые проценты, если же лимит исчерпан, то банк выбирает, кому дать кредит под льготный процент, а кому под обычный. В этой ситуации банки закономерно отдают предпочтение своим «якорным» клиентам²⁰;

перевод субсидируемого кредита в несубсидируемый. По новым правилам в случае исчерпания лимита субсидий банк имеет право перевести заемщиков с льготного процента на обычный (льготный процент плюс ключевая ставка Банка России);

сложный алгоритм распределения лимитов субсидий. Ранее

¹⁷ Статья «Кто успел, тот и взял: кому достались льготные сельхозкредиты». 24 марта 2017 года. <<http://tass.ru/ekonomika/4122810>>.

¹⁸ Статья «Минсельхоз Российской Федерации: условия льготного кредитования АПК корректируются». 6 марта 2017 года. <http://milknews.ru/index/novosti-moloko_9763.html>.

¹⁹ В. Узун. Кредиты в АПК: жизнь по новым правилам // Мониторинг экономической ситуации в России: тенденции и вызовы социально-экономического развития Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара (Института Гайдара), Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), Всероссийской академии внешней торговли (ВАВТ) Минэкономразвития России. № 3(41). Февр. 2017.

²⁰ Статья «Кто успел, тот и взял: кому достались льготные сельхозкредиты». 24 марта 2017 года. <<http://tass.ru/ekonomika/4122810>>.

лимиты устанавливались только по субъектам Российской Федерации, а теперь к ним добавились лимиты по каждому банку;

малые банки не имеют доступа к кредитованию субъектов малого и среднего предпринимательства на селе. Уполномоченные банки должны иметь собственный капитал не менее 20 млрд. рублей. Таких банков в стране насчитывается около 50, при этом большинство из них не имеют опыта работы в АПК, особенно в кредитовании малого бизнеса.

В связи с этим необходимо принять дополнительные меры по обеспечению доступности кредитов, в том числе направленные на упрощение условий их получения.

Одним из путей облегчения доступа к кредитным ресурсам может стать активное использование земли в качестве залогового обеспечения. Сейчас сельхозземли относятся к категории обеспечения с низким уровнем ликвидности. Учитывая это, представляется необходимым провести системную работу по кадастрированию земель сельхозназначения.

Информационно-аналитический материал

Об устойчивом развитии сельских территорий

Создание условий для устойчивого развития сельских территорий является одной из важнейших стратегических целей государственной политики.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2010 года № 2136-р была **утверждена Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года**. В рамках реализации Концепции была принята Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы²¹.

Программно-целевым инструментом является **федеральная целевая программа «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года»**²² (далее – Программа).

Основными целями Программы являются: создание комфортных условий жизнедеятельности в сельской местности; стимулирование инвестиционной активности в агропромышленном комплексе путем обеспечения необходимых инфраструктурных условий в сельской местности; содействие созданию высокотехнологичных рабочих мест на селе; активизация участия граждан, проживающих в сельской местности, в реализации общественно значимых проектов; формирование позитивного отношения к сельской местности и сельскому образу жизни.

Общий объем финансирования Программы в 2014–2020 годах²³ составляет 252,6 млрд. рублей (в ценах соответствующих лет), из которых средства федерального бюджета – 139,2 млрд. рублей, средства консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации – 74,6 млрд. рублей и средства внебюджетных источников – 38,8 млрд. рублей.

Основным механизмом использования средств федерального бюджета в рамках Программы является предоставление

²¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 года № 717.

²² Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 года № 598.

²³ Паспорт федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года».

межбюджетных трансфертов в форме субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации.

Предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации осуществляется по результатам отбора региональных целевых программ устойчивого развития сельских территорий, разработанных на основе документов территориального планирования в координации с перспективными планами развития агропромышленного комплекса.

За период реализации Программы предусматривается ввести 3676,1 тыс. кв. метров жилья для граждан, проживающих в сельской местности, в том числе 2457,7 тыс. кв. метров – для молодых семей и молодых специалистов. Планируется повысить уровень социально-инженерного обустройства в сельской местности.

Кроме того, реализация программных мероприятий позволит ввести в действие общеобразовательные учреждения на 11,05 тыс. ученических мест; учреждения культурно-досугового типа на 4,18 тыс. мест; 428 фельдшерско-акушерских пунктов и (или) офисов врача общей практики; 257 тыс. кв. метров плоскостных спортивных сооружений; 4,05 тыс. километров автомобильных дорог.

За период реализации Программы в сельской местности должны быть созданы 25,4 тыс. рабочих мест.

Кроме того, **по поручению Президента Российской Федерации В.В. Путина²⁴ Правительство Российской Федерации утвердило Стратегию устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года (далее – Стратегия)²⁵.**

Стратегией предусмотрено создание благоприятных социально-экономических условий, стабилизация численности сельского населения, обеспечение занятости и повышение уровня жизни на селе, а также повышение эффективности сельскохозяйственного производства.

²⁴ Итоги совместного заседания Государственного совета и Совета при Президенте по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике, апрель 2014 года.

²⁵ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2015 года № 151-р «Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года».

Реализация стратегии будет проводиться в два этапа: 2015–2020 годы и 2021–2030 годы. Первый этап рассматривается как переходный, а второй – как основной.

Во время переходного периода должна произойти стабилизация демографической ситуации. Также должна получить существенное развитие жилищная, инженерная и дорожно-транспортная инфраструктура. Одновременно будут предприниматься меры, направленные на обеспечение доступности услуг образования и здравоохранения.

На основном этапе планируется повысить качество жизни сельского населения. Для этого предусмотрены меры для улучшения демографической ситуации, внедрены новые механизмы хозяйственной деятельности и социального обеспечения. Также на основном этапе предусматривается развитие инфраструктуры связи и обеспечение культурно-досуговых потребностей сельских жителей.

В случае успешной реализации Стратегии, прогнозируется достижение к 2030 году следующих основных целевых показателей: численность сельского населения стабилизируется на уровне 35 миллионов человек; ожидаемая продолжительность жизни сельчан составит 75,6 лет; уровень занятости повысится до 65,5%; среднегодовой темп прироста производства сельхозпродукции составит 5,5%; 37,3% сельских жителей будут систематически заниматься физкультурой и спортом; в 80% населенных пунктов появятся автодороги с твердым покрытием.

1. Об итогах реализации Программы в 2014–2016 годах²⁶

Государственная поддержка на реализацию программных мероприятий предоставлялась из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации по результатам отбора государственных программ (подпрограмм государственных программ) субъектов Российской Федерации, направленных на устойчивое развитие сельских территорий, разработанных на основе документов территориального планирования в координации с перспективными планами развития агропромышленного комплекса (далее – Отбор).

²⁶ По информации Министерства сельского хозяйства Российской Федерации.

В **2014 году** в реализации Программы приняли участие прошедшие отбор 74 субъекта Российской Федерации. Программные мероприятия реализовывались в 6777 сельских населенных пунктах (4,4% от общего количества сельских населенных пунктов, учтенных переписью населения 2010 года).

Фактические расходы на реализацию Программы за счет всех источников финансирования составили 38,1 млрд. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета – 10,2 млрд. рублей (99% от годового лимита), консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (региональные и местные бюджеты) – 16,8 млрд. рублей, внебюджетных источников – 11,1 млрд. рублей.

Основными источниками финансирования программных мероприятий являются средства консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников, которые в 2014 году составили 73,3% от общего объема расходов.

В 2014 году введены (приобретены) 889,5 тыс. кв. метров общей площади жилых помещений (план – 856,7 тыс. кв. метров), в том числе 49% площади предназначено для обеспечения жильем молодых семей и молодых специалистов – 435,5 тыс. кв. метров (план – 484,2 тыс. кв. метров)²⁷.

В рамках мероприятий по развитию социальной и инженерной инфраструктуры за счет всех источников финансирования были введены в действие: 28 общеобразовательных организаций на 4,63 тыс. ученических мест (план – 2,7 тыс. ученических мест), 159 фельдшерско-акушерских пунктов и (или) офисов врачей общей практики (план – 105 единиц), 120 плоскостных спортивных сооружений общей площадью 155,7 тыс. кв. метров (план – 63,7 тыс. кв. метров), распределительных газовых сетей – 2,91 тыс. километров (план – 3,3 тыс. километров)²⁸, локальных водопроводов – 2,28 тыс. километров (план – 2,4 тыс. километров)²⁹.

²⁷ Первые три места в рейтинге 10 лучших субъектов Российской Федерации по выполнению планового задания по вводу (приобретению) жилья заняли Омская (задание выполнено на 183,5%), Оренбургская (170,3%) и Воронежская (146%) области. Не выполнили плановое задание в полном объеме Сахалинская область, республики Бурятия и Карелия, Удмуртская Республика.

²⁸ В пятерку лучших регионов по выполнению планового показателя по вводу распределительных газовых сетей вошли Ростовская область (задание перевыполнено в 3,5 раза), Республика Марий Эл (180%), Орловская (162%), Курганская (151,8%), Владимирская (142,6%) области.

²⁹ В пятерку лучших регионов по выполнению планового показателя по выполнению планового задания по вводу локальных водопроводов – Томская

Реализованы проекты комплексного обустройства площадок под компактную жилищную застройку в 15 сельских населенных пунктах. На подготовленных площадках построены более 3 тыс. жилых домов общей площадью 308,2 тыс. кв. метров, в том числе 92,8 тыс. кв. метров жилья для 1173 семей. Также введены в действие 1 школа на 140 ученических мест, 4 детских дошкольных учреждения на 281 место; приняты в эксплуатацию 64,7 километра распределительных газовых сетей; 81,1 километра сетей водоснабжения и 43,9 километра канализации; построены 5 водонапорных башен и 89,4 километра линий электропередачи; благоустроены 5,8 тыс. кв. метров территории; проложены 59,5 километра улично-дорожной сети.

По итогам общего рейтинга субъектов Российской Федерации по выполнению целевых индикаторов, максимальное количество баллов набрали Краснодарский край, республики Татарстан, Калмыкия, Саха (Якутия), Ростовская область.

Из 18 целевых индикаторов и показателей Программы не выполнены 3 целевых индикатора: по вводу (приобретению) жилья для молодых семей и молодых специалистов (89,9%), по вводу распределительных газовых сетей (88,2%) и локальных водопроводов (95%).

Основными причинами неполного выполнения целевых индикаторов являются: дефицит средств в региональных бюджетах; приоритет строительства жилья (нормативный срок которого составляет 1–2 года); позднее получение положительных заключений государственной экспертизы на проекты объектов капитального строительства в связи с изменением порядка ее проведения, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2009 года № 427.

В целях активизации человеческого потенциала и мобилизации собственных материальных, трудовых и финансовых ресурсов для социального обустройства села в рамках Программы осуществлялась реализация мероприятия по грантовой поддержке местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности. Грантовую поддержку из федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации получили 130 проектов, в том числе 119 проектов по созданию и обустройству зон отдыха, спортивных и детских игровых площадок,

область (в 4,6 раза), Республика Татарстан (в 2,9 раза), Пензенская область (150%), Вологодская (137%), Кемеровская (136,1%) области.

7 проектов по сохранению и восстановлению природных ландшафтов, историко-культурных памятников, 4 проекта по поддержке национальных культурных традиций, народных промыслов и ремесел.

В рамках мероприятий по поощрению и популяризации достижений в сфере развития сельских территорий проводились Всероссийские соревнования по традиционным для России (национальным) видам спорта.

В результате реализации мероприятий Программы в 2014 году достигнуты следующие положительные результаты, определяющие ее социально-экономическую эффективность:

улучшили свои жилищные условия 14,7 тыс. сельских семей, в том числе 7,8 тысячи молодых семей и молодых специалистов³⁰;

сократилось на 4,6% (план – 2,7%) число обучающихся в общеобразовательных организациях, находящихся в аварийном состоянии;

увеличилась на 91,7 тысячи человек (план – 68,4 тысячи человек) численность сельского населения, для которого стала более доступной первичная медицинская помощь;

обеспечены спортивными сооружениями 88,9 тысячи человек (план – 32,7 тысячи человек);

уровень газификации домов (квартир) сетевым газом в сельской местности вырос до 57,8% (план – 57,4%), уровень обеспеченности сельского населения питьевой водой – до 61,1% (план – 60,2%);

вновь созданы и сохранены 29,1 тыс. рабочих мест.

В **2015 году** на финансирование Программы предусмотрено 12,6 млрд. рублей из средств федерального бюджета (90% к объему), в том числе главным распорядителям средств федерального бюджета: Министерству сельского хозяйства Российской Федерации – 8,1 млрд. рублей, Федеральному дорожному агентству Министерства транспорта Российской Федерации – 4,5 млрд. рублей³¹.

³⁰ Число очередников, нуждающихся в улучшении жилищных условий в сельской местности, сократилось на 2,9% (план 2,6%), в том числе молодых семей и молодых специалистов – на 4,6% (план 4%, без учета новых семей, поставленных на учет в качестве нуждающихся). Увеличился до 54% (в 2013 году составлял 50%) удельный вес молодых семей и молодых специалистов в общем числе семей, улучшивших жилищные условия.

³¹ Общий объем софинансирования составил почти 12 млрд. рублей.

С 2015 года в состав Программы включена реализация мероприятий по развитию сети автомобильных дорог, ведущих к общественно значимым объектам сельских населенных пунктов, объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции, государственным заказчиком которых выступает Росавтодор.

В реализации программных мероприятий приняли участие 82 субъекта Российской Федерации.

В 2015 году обеспечены жильем 8,2 тыс. семей, в том числе 5,3 тыс. молодых семей и молодых специалистов.

В 2015 году газифицированы 399 населенных пунктов, обеспечены питьевой водой 296 населенных пунктов.

В **2016 году** на развитие социальной сферы на селе было выделено более 1 млрд. рублей (из всех источников, расходы составили более 3 млрд. рублей). Были построены 129 фельдшерско-акушерских пунктов и офисов врачей общей практики, 13 новых школ. Число созданных сельских клубов³² в 4 раза превысило плановый показатель.

Уровень газификации домов на селе достиг 60%³³. На таком же уровне находится обеспеченность населения питьевой водой. Введены в эксплуатацию новые спортивные сооружения и тысячи квадратных метров жилья. При этом значительная часть новых домов и квартир предназначена для молодых семей и молодых специалистов.

В целом по Российской Федерации освоение средств федерального бюджета составило 69%, освоение средств региональных бюджетов – 52%³⁴.

В 2017 году на реализацию мероприятий федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий» планируется выделить около 15,4 млрд. рублей³⁵.

Представляется целесообразным рассмотреть возможность увеличения финансирования мероприятий Программы за счет средств федерального бюджета. Также необходимо повысить эффективность использования выделяемых бюджетных средств.

³² По данным Министерства сельского хозяйства Российской Федерации.

³³ По данным Министерства сельского хозяйства Российской Федерации.

³⁴ По состоянию на 11 августа 2016 года.

³⁵ Федеральный закон от 19 декабря 2016 года № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов».

3. О проблемах, препятствующих устойчивому развитию сельских территорий

Сельские территории страны обладают мощным природным, демографическим, экономическим и историко-культурным потенциалом. Его рациональное использование может обеспечить устойчивое развитие, достойный уровень и качество жизни сельского населения.

Несмотря на предпринимаемые государством меры, **уровень жизни сельского населения, по-прежнему, остается крайне низким.** Увеличивается разрыв между городом и селом по уровню доходов. Численность сельского населения с 2000 года сократилась на 2,3 миллиона человек и составила на 1 января 2014 года 37,1 миллиона человек³⁶. В структуре расселения преобладают малочисленные сельские населенные пункты. По данным Всероссийской переписи населения 2010 года, из 153 тыс. сельских населенных пунктов 12% не имеют постоянного населения, а две трети – имеют население менее 200 человек. Сельские населенные пункты с численностью жителей более 2 тысячи человек составляют около 2%.

Современная социально-экономическая, экологическая и демографическая ситуация на селе характеризуется комплексом проблем, препятствующих его переходу к динамичному устойчивому развитию.

Переход сельских территорий к устойчивому развитию тормозится **отсутствием эффективной системы межведомственного взаимодействия и координации для решения вопросов** развития. Таким образом, целей государственной политики в области обеспечения устойчивого развития сельских территорий невозможно достичь без организации постоянного и тесного взаимодействия между федеральным, региональным и муниципальным уровнями управления и без участия сельских жителей и их объединений.

По сравнению с развитыми странами уровень государственной поддержки сельского хозяйства в Российской Федерации значительно ниже, что является одним из факторов низкой доходности сельского хозяйства, ограничивает возможности

³⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2015 года № 151-р «Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года».

модернизации и инновационного развития отрасли, негативно отражается на уровне оплаты труда ее работников и на формировании налоговой базы местных бюджетов сельских поселений. Поддержка всех видов сельской инфраструктуры в целом недостаточна и преимущественно осуществляется там, где наблюдается приток инвестиций в сельское хозяйство, что еще больше усиливает дифференциацию территорий и очаговый характер их развития.

Развитие жизненно важной инфраструктуры здравоохранения и образования подчинено преимущественно целям обеспечения их экономической эффективности в ущерб доступности для населения, что фактически ведет к нарушению конституционных прав жителей села на медицинскую помощь и образование.

Обустройство дорожной сети и современных средств связи в сельской местности ведется темпами, не позволяющими в ближайшее время преодолеть существующий пространственный и коммуникационный разрыв между городом и селом.

Сохраняются ведомственные барьеры, снижающие доступность ресурсов жизнеобеспечения для жителей села и, как следствие, ведущие к неэффективному использованию земельных, лесных, рыбных и других природных богатств.

Институт сельского самоуправления не обладает достаточными средствами для решения насущных проблем сельского населения. В этой ситуации его гражданская активность развивается очень медленно, равно как и институты гражданского общества.

Утрата сельской традиционной культуры не осознается обществом как заслуживающая внимания проблема, и не ведется поиск общественных ресурсов для ее решения. В результате разрушаются и исчезают уникальные памятники материального и нематериального наследия народов России, служащие основой их идентичности.

Недостаточное научное, статистическое и кадровое обеспечение управления сельским развитием, ограниченный доступ сельхозтоваропроизводителей и населения к информационно-консультационным услугам тормозят внедрение инновационных технологий в агропромышленное

производство и в развитие малого предпринимательства, в том числе в альтернативных сферах деятельности.

Низкий уровень и качество сельской жизни, увеличение притягательной силы городов по условиям жизнедеятельности самым негативным образом сказываются на демографических и миграционных процессах на селе. **Жизнь в сельской местности не является привлекательной для молодежи**, а ее отток в города стал ощутимым препятствием для формирования кадровой базы сельского развития. По данным социологических опросов Всероссийского НИИ экономики сельского хозяйства, 30% жителей (50% из которых молодежь) планируют переезд из родного села или поселка³⁷.

Кроме того, одна из проблем, с которой сталкиваются участники программы при строительстве жилья в сельской местности – это **предоставление неподготовленных под жилищное строительство земельных участков** (например, окраина поселка) с отсутствующей коммунальной инфраструктурой и обременительными условиями присоединения к инженерным сетям.

Механизм ипотечного кредитования при строительстве (приобретении) жилья в сельской местности практически не используется ввиду низкого уровня доходов населения и отсутствия у него собственных средств.

В целях создания условий для комплексного развития сельских территорий и повышения качества жизни сельского населения целесообразно:

разработать дополнительные компенсирующие меры, направленные на закрепление трудовых ресурсов в сельской местности;

разработать и обеспечить внедрение действенных мотивационных механизмов для стимулирования высокопроизводительного труда;

стимулировать процессы самоорганизации и кооперации сельхозтоваропроизводителей;

³⁷ Диагностика проблем сельских территорий как условие функционирования и развития региональных социально-экономических систем. Мухаметова Н.Н. // <<http://journals.creativeconomy.ru/index.php/zhs/article/view/544/1805>>.

способствовать сокращению общего числа сельских жителей, в том числе молодых семей и молодых специалистов, нуждающихся в улучшении жилищных условий;

обеспечить осуществление ввода в действие планируемого количества фельдшерско-акушерских пунктов и (или) офисов врачей общей практики;

обеспечить строительство и ввод в эксплуатацию планируемого километража автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к ближайшим общественно значимым объектам сельских населенных пунктов, а также к объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции;

шире применять практику грантовой поддержки инициатив граждан, проживающих в сельской местности;

продолжить работу по поощрению и популяризации достижений в сфере развития сельских территорий.

Информационно-аналитический материал

О переходе субъектов Российской Федерации на новую систему обращения с отходами производства и потребления: проблемы и перспективы

В Российской Федерации значительное внимание уделяется совершенствованию законодательства в целях развития отрасли обращения с отходами и перехода к индустриальной переработке отходов. В декабре 2016 года на заседании Государственного совета Российской Федерации по вопросу «Об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений» Президент Российской Федерации отметил: «В нашей сегодняшней повестке – задачи поэтапного перехода России к модели устойчивого развития, и не просто к модели устойчивого развития, а экологически устойчивого развития. Я хочу это подчеркнуть, мы говорим о развитии экономики страны, но с упором на решение экологических проблем»³⁸.

2017 год объявлен в России Годом экологии и Годом особо охраняемых природных территорий³⁹. Острые вопросы охраны окружающей среды вызывают повышенный общественный резонанс. Примером может служить решение о закрытии свалки в г. Балашихе Московской области, принятое после обращения жителей города к Президенту России во время программы «Прямая линия с Владимиром Путиным»⁴⁰.

На данном этапе оптимальным решением проблемы мусорных полигонов и свалок является внедрение новых технологий переработки мусора и строительство современных

³⁸ Из выступления на заседании Государственного совета по вопросу «Об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений», 27 декабря 2016 года.

³⁹ Указ Президента Российской Федерации от 5 января 2016 года № 7 «О проведении в Российской Федерации Года экологии», Указ Президента Российской Федерации от 1 августа 2015 года № 392 «О проведении в Российской Федерации Года особо охраняемых природных территорий».

⁴⁰ 15 июня 2017 года к Президенту России обратились жители г. Балашихи (Московская область), где в черте города рядом с жилыми кварталами свыше 50 лет находится огромная мусорная свалка (на ней регулярно происходили возгорания, выбросы газов). 22 июня 2017 года В.В. Путин дал поручение правительству Московской области и Минприроды России в течение месяца обеспечить прекращение работы свалки с ее последующей ликвидацией и рекультивацией (ранее планировалось начать ее ликвидацию с 2019 года).

мусороперерабатывающих заводов. Именно этим путем предполагается решить проблему в Москве, Подмосковье и Татарстане. В частности, приоритетный проект «Чистая страна» государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы⁴¹ предполагает строительство четырех объектов по термическому обезвреживанию твердых коммунальных отходов (далее – ТКО) в Московской области и одного объекта в Республике Татарстан. Это позволит к 2023 году снизить объем размещения ТКО на 7% в целом по Российской Федерации и достичь «нулевого захоронения» в г. Казани с одновременным получением электроэнергии в объеме 2,68 млрд. кВт·ч в год. Следует отметить, что технологии, которые будут использоваться при строительстве мусоросжигательных заводов в Казани и Подмосковье, снижают опасность выбросов вредных веществ в тысячи раз по сравнению с обычными свалками, на которых регулярно происходят возгорания.

Значимым направлением профилактики образования загрязнений и отходов является внедрение наилучших доступных технологий (далее – НДТ)⁴², что должно повысить эффективность и конкурентоспособность российских компаний, стимулировать импортозамещение и локализацию производств⁴³. Переход к новой системе нормирования в области охраны окружающей среды будет осуществляться поэтапно до 2020 года. В целях реализации закона о внедрении НДТ принят ряд постановлений и распоряжений Правительства России, приказов Минпромторга России, Минприроды России, Росстандарта. Ими определены области применения НДТ, порядок определения технологий в качестве НДТ и создания отраслевых справочников НДТ, утверждены критерии определения объектов, подлежащих федеральному эконадзору. За

⁴¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 31 марта 2017 года № 397 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы».

⁴² В соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды».

⁴³ По оценке спецпредставителя Президента России по вопросам природоохранной деятельности, экологии и транспорта С.Б. Иванова, «300 крупнейших отечественных производств, наиболее опасных с точки зрения вредных выбросов, начнут внедрять НДТ уже в 2019 году, а с 2020 года установка оборудования, уменьшающего загрязнение окружающей среды, станет обязательной для всех предприятий». Заседание оргкомитета по проведению Года экологии, 8 апреля 2016 года.

2015–2016 годы утверждено 24 необходимых справочника из 51, в 2017 году должны быть утверждены оставшиеся⁴⁴.

Другим приоритетным направлением работы в ближайшие годы станет ликвидация объектов накопленного вреда. Эта проблема в значительной мере является наследием советской промышленности. Огромные территории отравлены отходами уже давно не работающих предприятий. Например, проблемный объект на территории Новосибирской области – бесхозные отстойники, расположенные в районе спиртового завода в г. Куйбышеве, площадь которых составляет более 30 гектаров, здесь накоплено свыше 1,5 млн. куб. метров отходов⁴⁵. Такого рода объекты есть практически во всех регионах страны. Реализация приоритетного проекта «Чистая страна» приведет к снижению основных экологических рисков за счет ликвидации 25 объектов в 20 субъектах Российской Федерации. Это позволит восстановить к концу 2018 года 1,04 тыс. гектаров земель, а к концу 2025 года – 1,45 тыс. гектаров земель, улучшить экологические условия проживания 1,6 миллиона человек к 2018 году и 4,3 миллиона человек – до конца 2025 года⁴⁶.

В апреле 2017 года был утвержден базовый для экологической политики государства документ – «Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года»⁴⁷.

В Стратегии констатируется, что в России ежегодно образуется примерно 4 млрд. тонн отходов. Увеличивается количество отходов, которые не вовлекаются во вторичный хозяйственный оборот. Они размещаются на полигонах и свалках, что приводит к выводу из оборота сельскохозяйственных земель. Около 15 тысяч санкционированных объектов размещения отходов занимают территорию общей площадью примерно 4 млн. гектаров,

⁴⁴ О развитии законодательства Российской Федерации в сфере охраны окружающей среды. Аналитический доклад «Экологическое просвещение – чистая страна» к VIII Невскому международному экологическому конгрессу. М., 2017. С. 10–18.

⁴⁵ В настоящий момент идет подготовка заявки на включение данного объекта в приоритетную программу «Чистая страна». Официальный сайт Куйбышевского района Новосибирской области, 5 июня 2017 года.

⁴⁶ Из паспорта подпрограммы «Приоритетный проект «Чистая страна» государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы.

⁴⁷ Указ Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 года № 176.

и эта территория ежегодно увеличивается на 300–400 тыс. гектаров. Свыше 30 млрд. тонн отходов производства и потребления накоплено в результате хозяйственной и иной деятельности. По итогам инвентаризации территорий выявлено 340 объектов накопленного вреда окружающей среде, являющихся источником потенциальной угрозы жизни и здоровью 17 миллионов человек.

Проблемы безопасного обращения с отходами актуальны для большинства российских регионов. На федеральном уровне в Плане мероприятий Года экологии⁴⁸ запланировано 234 мероприятия, 54 из которых непосредственно связано с темой отходов, в том числе рекультивация полигонов бытовых отходов, строительство новых объектов размещения отходов, мусоросортировочных комплексов, проекты по ликвидации прошлого экологического вреда. К этому перечню добавляются мероприятия, проводимые регионами. Например, Тюменская область после строительства четырех мусороперерабатывающих заводов в городах Тюмени, Ялуторовске, Ишиме, Тобольске и выхода их на полную мощность планирует снизить долю отходов, направляемых на захоронение, до 20% от всех образующихся отходов.

В декабре 2014 года Федеральным законом № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления»⁴⁹ были заложены основы новой системы обращения с отходами. В декабре 2015 года Федеральным законом № 404-ФЗ⁵⁰ был установлен переходный период до начала 2017 года, но в декабре 2016 года он был продлен до 2019 года⁵¹. Были уточнены полномочия органов местного самоуправления в области обращения с отходами, а также требования к объектам

⁴⁸ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 июня 2016 года № 1082-р «Об утверждении плана основных мероприятий по проведению в 2017 году в Российской Федерации Года экологии».

⁴⁹ Федеральный закон от 29 декабря 2014 года № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации».

⁵⁰ Федеральный закон от 29 декабря 2015 года № 404-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁵¹ Федеральным законом от 28 декабря 2016 года № 486-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусмотрен поэтапный запуск новой системы регулирования в области обращения с твердыми коммунальными отходами в срок до 1 января 2019 года.

размещения отходов⁵², обязательство по уплате утилизационного сбора распространено на самоходные машины и прицепы к ним, уточнены нормы, регламентирующие порядок взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду⁵³. Освобождены от обложения налогом на добавленную стоимость операции по реализации на территории России макулатуры⁵⁴. Приняты подзаконные акты, необходимые для реализации Федерального закона от 29 декабря 2014 года № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации»⁵⁵.

Совет Федерации на протяжении нескольких лет ведет мониторинг реализации законодательства об обращении с отходами в субъектах Российской Федерации. Неоднократно проводился сбор и анализ информации о проблемах регионов, их опыте и достижениях, инициативах по совершенствованию законодательства. Как показала практика, основной сложностью для регионов была работа в условиях отсутствия необходимых подзаконных актов. Например, утверждение территориальных схем обращения с отходами и наделение юридических лиц статусом регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами должны были быть осуществлены не позднее 6 месяцев со дня вступления в силу требований к составу и

⁵² Федеральный закон от 29 июня 2015 года № 203-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (в части устранения правовой неопределенности).

⁵³ Федеральный закон от 29 декабря 2015 года № 404-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁵⁴ Федеральный закон от 2 июня 2016 года № 174-ФЗ «О внесении изменения в статью 149 части второй Налогового кодекса Российской Федерации».

⁵⁵ В том числе постановления Правительства России от 5 сентября 2016 года № 881 «О проведении уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации конкурсного отбора региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами» (вместе с «Правилами проведения уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации конкурсного отбора региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами») и от 12 ноября 2016 года № 1156 «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 года № 641».

содержанию таких схем. Шестимесячный срок со дня вступления в силу постановления Правительства Российской Федерации от 16 марта 2016 года № 197 истек 26 сентября 2016 года. При этом постановление Правительства Российской Федерации «О проведении уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации конкурсного отбора региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами» было принято только в начале сентября 2016 года.

Однако даже в таких непростых условиях многие субъекты Российской Федерации успели подготовить соответствующие нормативные правовые акты, утвердить территориальные схемы обращения с отходами. Именно поэтому позиция Совета Федерации состояла в том, чтобы 2019 год стал датой окончания, а не начала переходного периода. В итоге весной 2017 года было отобрано 27 пилотных регионов, которые заявили о намерении начать внедрение новой системы обращения с отходами уже в текущем году⁵⁶. Большинство пилотных регионов во втором полугодии 2017 года планируют выбрать регионального оператора по обращению с отходами и формировать инвестиционные программы.

Следует отметить активное участие институтов гражданского общества в мероприятиях по ликвидации накопленного экологического ущерба. Например, Общероссийский народный фронт в рамках проекта «Генеральная уборка» создал интерактивную карту свалок, которая служит ориентиром не только для общественников, но и для надзорных органов.

Важным новшеством в сфере обращения с отходами стал принцип расширенной ответственности производителя⁵⁷. Он предполагает, что импортеры и производители товаров должны обеспечивать утилизацию отходов от использования этих товаров, включая упаковку⁵⁸. Такой подход будет стимулировать

⁵⁶ По данным, приведенным Министром природных ресурсов и экологии Российской Федерации С.Е. Донским.

⁵⁷ Статьями 24.2–24.5 Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ, введенными в действие Федеральным законом от 29 декабря 2014 года № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», регулируются правоотношения, в основе которых предусмотрена обязанность производителей, импортеров товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств, обеспечивать утилизацию отходов от использования этих товаров, включая упаковку.

⁵⁸ Под утилизацией отходов понимается использование отходов для производства продукции, выполнения работ, оказания услуг, включая

производителей продукции продумывать весь цикл ее использования, в том числе с точки зрения экологичности используемых материалов и технологий. В случае невыполнения производителями или импортерами товаров обязательств по самостоятельной утилизации отходов установлено взимание экологического сбора⁵⁹. В этом году экологический сбор уплачивается впервые. По данным на июнь 2017 года, в Росприроднадзор уже поступило более 1,5 млрд. рублей платежей. Эти средства планируется направить в виде субсидий пилотным регионам как целевое финансирование. В настоящее время Минприроды России готовит поправки в законодательство с целью адресного распределения субсидий регионам, которые перешли на новую систему обращения с отходами⁶⁰.

Также на совещании Президента Российской Федерации с членами Правительства России в июне 2017 года Министр природных ресурсов и экологии Российской Федерации С.Е. Донской заявил, что регионы указывают на дефицит инвестиций для ликвидации переполненных полигонов и строительства инфраструктуры переработки отходов. Поэтому Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации предлагает «проработать вопрос, связанный с расширением перечня товаров, которые можно было бы утилизировать, и увеличением уровня утилизации, так чтобы это с минимального уровня дошло до уровня, который был бы сейчас приемлем. Тем самым можно, в принципе, собирать до 30 млрд. рублей и направлять регионам для проведения всех необходимых работ»⁶¹.

На сегодняшний день остается целый ряд проблем в сфере обращения с отходами, требующих законодательного

повторное применение отходов (рециклинг), их возврат в производственный цикл после соответствующей подготовки (регенерация), а также извлечение полезных компонентов для их повторного применения (рекуперация).

⁵⁹ Перечень готовых товаров, включая упаковку, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств, утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2015 года № 1886-р (далее – Перечень). Нормативы утилизации утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 декабря 2015 года № 2491-р.

⁶⁰ Данные из доклада Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации С.Е. Донского на 411-м заседании Совета Федерации, 26 апреля 2017 года.

⁶¹ Из выступления Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации С.Е. Донского на совещании Президента Российской Федерации с членами Правительства России, 22 июня 2017 года.

регулирования. В частности, Президент России поручил гармонизировать законодательство в области охраны окружающей среды и законодательство в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения для выработки единых подходов к классификации отходов⁶². Это необходимо для решения проблемы медицинских отходов. Роспотребнадзор уже подготовил и направил в Минприроды России и Минздрав России проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», который разработан в целях совершенствования законодательства в сфере обращения с отходами производства и потребления и медицинскими отходами (в частности, в целях формирования условий отнесения медицинских отходов к отходам производства и потребления, а значит, включения их в оборот и соответствующим образом исчисления платы за негативное воздействие на окружающую среду). Также Роспотребнадзором сформулирована и обоснована позиция (направлена в Минприроды России) с предложениями по внесению изменений в законодательство Российской Федерации в целях формирования единых подходов к классификации отходов.

Еще один вопрос, требующий решения, – неясность термина «участие» по отношению к полномочиям органов местного самоуправления в области обращения с отходами. Министр природных ресурсов и экологии Российской Федерации С.Е. Донской в мае 2016 года разъяснил позицию министерства: «В законе прописать подробно как раз формы взаимодействия субъектов с муниципалами достаточно сложно было, специально включили норму, которая позволила более гибкую схему реализовывать»⁶³. Но пожелания ряда субъектов Российской Федерации⁶⁴ сходятся в том, что нужно конкретизировать термин

⁶² Перечень поручений Президента Российской Федерации от 24 января 2017 года № Пр-140ГС.

⁶³ На «правительственном часе» в Совете Федерации 25 мая 2016 года Министр природных ресурсов и экологии С.Е. Донской заявил: «В законе прописать подробно как раз формы взаимодействия субъектов с муниципалами достаточно сложно было, специально включили норму, которая позволила более гибкую схему реализовывать. Что касается рекомендаций, я коллегам поручу, подготовим».

⁶⁴ Чеченская Республика, Пермский край, Приморский край, Камчатский край и другие.

именно в федеральном законодательстве⁶⁵. Их позицию поддержала Генеральная прокуратура Российской Федерации. По ее данным, в 2016 году в большинстве регионов выявлены случаи ненадлежащего исполнения местными органами власти полномочий по организации сбора и вывоза твердых коммунальных отходов, что зачастую приводило к появлению несанкционированных свалок⁶⁶.

Для населения наиболее острым может оказаться вопрос повышения тарифов за коммунальные услуги по утилизации отходов. По данным анализа Федеральной антимонопольной службы, размер платы граждан за коммунальные услуги в связи с переходом на новую систему регулирования в сфере обращения с ТКО будет значительно различаться в регионах России. Цена услуги с учетом утилизации, захоронения, обезвреживания отходов может увеличиться более чем вдвое. В зависимости от региона это даст прирост платы за коммунальные услуги от 4,1% (Владимирская область) до 40,3% (Ямало-Ненецкий автономный округ).

⁶⁵ В Федеральном законе от 29 декабря 2014 года № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» и Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

⁶⁶ Информация Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

**Итоговые документы
мероприятий Совета Федерации, включающие рекомендации
по различным аспектам реализации Послания Президента
Российской Федерации Федеральному Собранию
Российской Федерации**

**Рекомендации
«круглого стола» на тему «О ходе реализации Стратегии
развития пищевой и перерабатывающей промышленности
Российской Федерации на период до 2020 года»**

г. Москва

10 февраля 2017 года

Рассмотрев вопрос «О ходе реализации Стратегии развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2020 года», участники «круглого стола» отмечают следующее.

Стратегия развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2020 года утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2012 года № 559-р (далее – Стратегия). Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2016 года № 1378-р Стратегия изложена в новой редакции.

Стратегия разработана с учетом положений Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства», Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р, Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 года № 120 (далее – Доктрина), Основ государственной политики Российской Федерации в области здорового питания населения на период до 2020 года, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2010 года № 1873-р, а также с учетом рекомендуемых рациональных норм потребления пищевых продуктов, отвечающих требованиям здорового питания.

Важнейшее значение для создания условий для развития пищевой и перерабатывающей промышленности, развития их сырьевой базы имело принятие в последние годы ряда нормативных правовых актов. Среди них особо отметим

Федеральный закон от 29 декабря 2014 года № 467-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» и распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2016 года № 2524, утвердившее перечень продукции для целей, указанных в части 1 статьи 7 Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства», а также Стратегию повышения качества пищевой продукции в Российской Федерации до 2030 года, утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2016 года № 1364-р, Концепцию развития внутренней продовольственной помощи в Российской Федерации, утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 июля 2014 года № 1215-р и план мероприятий по реализации Концепции развития внутренней продовольственной помощи в Российской Федерации, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2014 года № 2028-р.

Реализация Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 года № 717 (далее – Государственная программа), государственной программы Российской Федерации «Развитие рыбохозяйственного комплекса», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 314, осуществление импортозамещения позволили сохранить в последние годы положительную динамику развития пищевой и перерабатывающей промышленности.

Вместе с тем, несмотря на принимаемые меры, ряд важных проблем системного характера, сдерживающих развитие отдельных отраслей промышленности, остается. Прежде всего это относится к развитию сырьевой базы. Темпы производства сырья животноводческой отрасли не отвечают потребностям пищевой и перерабатывающей промышленности и не способствуют насыщению рынков мясной и молочной продукцией.

Неразвитая инфраструктура продовольственного рынка негативно отражается на формировании цен на социально значимые виды продовольствия для населения.

С учетом морального и физического износа основных производственных фондов организаций пищевой и перерабатывающей промышленности их обновление должно осуществляться в ускоренном режиме. Важнейшими проблемами

агропромышленного комплекса России были и остаются недостаточная глубина переработки сельскохозяйственного сырья и высокие потери при хранении. Для решения этих проблем необходимо развитие пищевой и перерабатывающей промышленности, материально-технической базы хранения. Также требуют неотложного решения проблемы экологического характера. В зоне особого внимания государства остаются вопросы регулирования генно-инженерной деятельности, контроля за оборотом генно-инженерно-модифицированных организмов, а также мониторинга их воздействия на человека и окружающую среду. В стране недостаточно развито производство пищевых ингредиентов – витаминов, витаминно-минеральных премиксов, аминокислот, изолятов и концентратов белков, пищевых добавок, ферментных препаратов, необходимых не только для производства пищевых продуктов, но и кормов для животноводства и аквакультуры.

Серьезную озабоченность вызывает сегодня ситуация с обеспечением контроля качества пищевой продукции, поскольку действующие на нее технические регламенты ограничиваются требованиями к безопасности продукции и не содержат требований к показателям пищевой ценности, физико-химическим и органолептическим показателям. Тревогу также вызывает структура питания значительной части населения Российской Федерации, которая характеризуется избыточным потреблением жиров, в первую очередь животного происхождения, сахара, соли при одновременном недостатке ряда витаминов, макро- и микроэлементов (кальций, железо, йод) и пищевых волокон из-за недостаточного потребления овощей и бахчевых, фруктов, ягод, молочных продуктов.

Требует совершенствования система информирования населения через средства массовой информации о преимуществах здорового питания как эффективного способа сохранения здоровья и повышения качества жизни.

Необходимо осуществление комплекса мер, направленных на выявление фактов реализации продовольственных товаров с признаками фальсификации и контрафактных товаров, включая совершенствование законодательства, в том числе о защите прав потребителей с одновременным усилением ответственности за нарушение установленных требований.

Необходимо комплексное развитие отраслей пищевой и перерабатывающей промышленности с учетом развития основных направлений сельскохозяйственного производства, развития

товаропроводящей и логистической инфраструктуры агропродовольственного рынка.

Для развития пищевой и перерабатывающей промышленности принципиальное значение имеет развитие внутреннего спроса и потребления. Для стимулирования внутреннего спроса и потребления необходимо развитие различных каналов розничного сбыта, то есть развитие многоформатной розничной торговли.

Для обеспечения продовольственной безопасности страны необходимо принятие ряда решений, в том числе направленных на повышение эффективности государственной поддержки и регулирования в агропромышленном комплексе, совершенствование их механизмов, создание условий для модернизации предприятий пищевой и перерабатывающей промышленности за счет проведения технического перевооружения на основе инновационных и ресурсосберегающих технологий. Важное значение имеет развитие внутренней продовольственной помощи в Российской Федерации как в целях улучшения питания отдельных категорий граждан, нуждающихся в социальной поддержке, и достижения его сбалансированности с учетом рациональных норм потребления пищевых продуктов, так и в целях стимулирования внутреннего спроса на отечественное сельскохозяйственное сырье и продовольствие.

Требуются дальнейшее совершенствование нормативной правовой базы функционирования агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов, пищевой и перерабатывающей промышленности, формирование государственных информационных ресурсов в сфере обеспечения продовольственной безопасности.

Особая роль принадлежит обеспечению эффективного взаимодействия между профильными федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, отраслевыми союзами (ассоциациями), товаропроизводителями агропромышленного комплекса, субъектами агропродовольственного рынка, научными и учебными учреждениями.

С учетом вышеизложенного участники заседания **рекомендуют:**

Федеральному Собранию Российской Федерации:

уделить особое внимание проведению мониторинга правоприменительной практики Федерального закона от 3 июля 2016

года № 273-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»; Федерального закона от 3 июля 2016 года № 358-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования государственного регулирования в области генно-инженерной деятельности»; Федерального закона от 13 июля 2015 года № 243-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О ветеринарии» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Правительству Российской Федерации:

ускорить подготовку и внесение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных законов «О производстве и обороте органической продукции»; «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О производстве и обороте органической продукции»; «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства, регулирующего виноградарство и виноделие»; «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части развития внутренней продовольственной помощи»; «О внесении изменений в Федеральный закон «О качестве и безопасности пищевых продуктов» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части усиления административной ответственности за нарушение требований технических регламентов, предъявляемых к пищевой продукции»; «О внесении изменений в статьи 346.1, 346.3 и 346.8 части второй Налогового кодекса Российской Федерации в части применения налога на добавленную стоимость плательщиками единого сельскохозяйственного налога»;

ускорить формирование государственной автоматизированной информационной системы в сфере обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации;

обеспечить своевременное и в полном объеме финансирование в 2017 году мероприятий Государственной программы;

внести в целях реализации Федерального закона от 29 декабря 2014 года № 467-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон

«О развитии сельского хозяйства» и распоряжения Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2016 года № 2524 «Об утверждении перечня продукции для оказания государственной поддержки организациям, занимающихся первичной и промышленной переработкой сельскохозяйственной продукции» необходимые изменения в Государственную программу в части, касающейся льготного кредитования организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих первичную и (или) последующую (промышленную) переработку сельскохозяйственного сырья и ее реализацию, в доходе которых доля дохода от реализации продукции составляет не менее чем 70% за календарный год;

принять меры, направленные на развитие конкурентоспособного отечественного производства пищевых ингредиентов и биологически активных веществ, используемых в пищевой промышленности и при производстве кормов для различных видов животных и объектов аквакультуры, а также разработать единые механизмы определения качества, сертификации и маркировки аналогичной продукции, ввозимой из-за рубежа, с целью защиты от недобросовестной конкуренции при ее поставке, реализации и использовании;

осуществить комплекс мер для упрощения и удешевления доступа отечественных товаропроизводителей на рынки сбыта, в том числе направленных на ускоренное развитие потребительской и сбытовой кооперации, инфраструктуры агропродовольственного рынка (оптово-распределительных центров, оптовых рынков, мощностей для хранения сельскохозяйственной продукции). Разработать и принять меры по развитию торговли сельскохозяйственными и продовольственными товарами на розничных рынках и ярмарках и упрощению получения торговых мест в указанных торговых форматах;

рассмотреть вопросы о применении дополнительных мер для защиты внутреннего рынка продовольствия от недобросовестной конкуренции извне и поддержки экспорта продукции российского агропромышленного комплекса, прежде всего продукции высокой степени переработки;

рассмотреть вопрос о ходе реализации Концепции развития внутренней продовольственной помощи в Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 июля 2014 года № 1215-р, и плана мероприятий по реализации Концепции развития внутренней продовольственной помощи в Российской Федерации, утвержденного распоряжением

Правительства Российской Федерации от 11 октября 2014 года № 2028-р;

совместно с высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации подготовить уточненные прогнозные балансы продовольственных ресурсов на период до 2020 года с учетом продолжения осуществления импортозамещения в агропромышленном комплексе и обеспечения продовольственной безопасности.

Министерству сельского хозяйства Российской Федерации совместно с Министерством промышленности и торговли Российской Федерации, Министерством экономического развития Российской Федерации, другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти:

разработать проект плана мероприятий по реализации Стратегии развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2012 года № 559-р (в редакции от 30 июня 2016 года № 1378-р), и внести его на утверждение в Правительство Российской Федерации.

Органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

обеспечить выполнение в 2017 году показателей (индикаторов) Государственной программы, установленных соглашениями о предоставлении субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации;

осуществить мероприятия по развитию многоформатной торговли сельскохозяйственной продукцией, в том числе малых и средних форматов торговли, а также нестационарной, мобильной, ярмарочной и рыночной торговли;

предусмотреть дополнительные меры, направленные на стимулирование производителей к выпуску качественной пищевой продукции, в том числе путем проведения конкурсов качества.

Председатель Комитета
Совета Федерации
по аграрно-продовольственной
политике и природопользованию

М.П. Щетинин

**Рекомендации
совещания на тему «О прогнозном балансе ресурсов
и использования зерна в Российской Федерации»**

г. Москва

13 февраля 2017 года

Рассмотрев вопрос «О прогнозном балансе ресурсов и использования зерна в Российской Федерации», участники совещания отмечают следующее.

Производство зерна определяет уровень продовольственной безопасности государства, составляет основу всего агропродовольственного комплекса Российской Федерации и является основой устойчивого функционирования национального продовольственного сектора, носит системообразующий характер для других отраслей экономики страны, от развития которой в значительной степени зависят продовольственная безопасность страны, обеспеченность населения продуктами питания и его уровень жизни.

В соответствии с положением Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 года № 120 (далее – Доктрина), пороговое значение удельного веса зерна собственного производства должно составлять не менее 95%. За последние годы этот показатель не опускался.

Приоритетная роль зерна в обеспечении продовольственной безопасности также определяется технологической возможностью создания резервов и запасов, предназначенных для гарантированного снабжения страны.

Актуальность и особая важность этой темы обусловлены прежде всего тем, что Россия в этом году впервые в новейшей истории стала мировым лидером по продаже пшеницы. Урожай зерна составил порядка 119 млн. тонн. Это абсолютный рекорд в современной России, больше собирали только в 1978 году – 127 млн. тонн. Возвращение лидирующих позиций на мировом рынке экспортеров зерна, несомненно, является выдающимся результатом развития отечественного АПК, но вместе с тем несет определенные риски и экономические вызовы.

На фоне высокого урожая пшеницы (73,3 млн. тонн в весе после доработки) специфика текущего сельхозсезона (2016–2017 годы) такова, что наблюдается недостаточное количество качественного зерна, в частности, продовольственной пшеницы 3-го

класса, являющейся одной из важнейших зерновых культур для производства массовых сортов хлеба в России. Если пять лет назад 50% урожая приходилось на пшеницу 3-го класса, то в этом году – всего 24,5%. При этом значимая часть этой пшеницы уходит на экспорт. Доля пшеницы 4-го класса наоборот увеличилась и составила 32 млн. тонн и 5-го класса – 22 млн. тонн. Это является показателем того, что в стране отсутствуют механизмы, которые стимулировали бы аграриев выращивать высококачественное зерно, присутствующее в недостаточных объемах.

Сформированный действенный рыночный механизм проводимых государством с 2001 года зерновых интервенций, формирующий зерновой резерв, позволяет нивелировать отрицательную конъюнктуру на рынке, но не предполагает немедленного и автоматического реагирования на изменение ситуации и не способен изменить структуру зернопроизводства в сегодняшнем его наполнении государственным финансированием. Необходимо развивать рынок зерна, в том числе новые экспортные направления, выстраивая необходимую логистическую инфраструктуру, в том числе с выходом на новый азиатский рынок. Это позволит российским зернопроизводителям, не используя механизма интервенции, получить выход на реализацию зерна на новых рынках.

Ключевым вопросом становится логистика: сегодня можно констатировать, что до 40% от стоимости зерна по перевозке из Сибири и Урала в центр России составляет стоимость железнодорожной перевозки. Учитывая, что перевозка зерновых культур составляет не более 2% в структуре доходов железнодорожных перевозок, решение проблемы в той или иной форме снижения железнодорожного тарифа позволит существенно повысить конкурентоспособность российского зерна.

Важнейшее значение имеют политика в области растениеводства по стимулированию производства высокого качества (в настоящее время производится зерно в основном 4-го и 5-го класса), механизмы, которые стимулировали бы аграриев выращивать высококачественное зерно, внедрение современных агротехнологий, требующих определенных финансовых вложений и заинтересованности. Кроме того, на качество зерна серьезное влияние оказывает недостаточная обеспеченность сельхозтехникой и ее физический и моральный износ, которые приводят к смещению агротехнических сроков проведения сезонных полевых работ,

повышению потерь урожая и снижению его качества (в результате понижения классности зерна). По данным Минсельхоза России, за период 1990–2016 годов произошло сокращение парка тракторов (с 1366 тыс. единиц до 410 тыс. единиц) и зерноуборочных комбайнов (с 408 тыс. единиц до 128 тыс. единиц), и в настоящий момент на полях Российской Федерации работает в 3–4 раза меньше техники. Среднегодовой темп выбытия парка техники составляет 7–8%. Основная часть сельхозтехники в машинно-тракторном парке имеет возраст старше 10 лет, что превышает установленный срок эксплуатации. Средний износ техники в парке составляет 70–80%.

Следует также обратить внимание и на **сырьевой экспорт** зерновой продукции высокого качества, которая перерабатывается экспортерами и далее поставляется в третьи страны с добавленной стоимостью. Мировой опыт показывает, что производство продуктов переработки сельскохозяйственного сырья (в том числе зерна и масличных культур) с высокой добавленной стоимостью является важнейшим направлением развития перерабатывающей промышленности и входит в круг вопросов продовольственной безопасности. В связи с этим актуальной является задача переориентировать рынки на производство подсолнечника, сои, бобовых и так далее, а также стимулировать производство переработанной продукции.

Таким образом, вопросы, связанные со статистической отчетностью о количестве и качестве собранного зерна в зачетном весе для зернопроизводителей всех форм собственности и периодическая отчетность об остатках зерна в процессе его реализации и потребления, являются крайне актуальными.

По вопросу прогнозного баланса ресурсов обеспечения мукомольно-крупяной отрасли качественным сырьем было отмечено следующее:

в настоящее время в Российской Федерации отсутствуют достоверные статистические данные по потреблению хлеба и, соответственно, муки. Так, по данным Росстата, в 2016 году производство муки составило 9714,4 тыс. тонн, в том числе производство пшеничной муки высшего сорта – 6352,3 тыс. тонн, пшеничной муки первого сорта – 2058,0 тыс. тонн, муки из прочих зерновых – 640,3 тыс. тонн.

По оценкам РСМКП, исходя из норм потребления населения Российской Федерации, производство муки составляет порядка 15 млн. тонн, в том числе ржаной – 1,5 млн. тонн).

Таким образом, рассчитать зерновой баланс также не представляется возможным, так как колебания в количестве требуемого зерна для производства пшеничной муки находятся в пределах от 13 до 19 млн. тонн.

В ходе совещания обсуждались краеугольные вопросы функционирования хлебопекарной промышленности, выгоды для внутреннего рынка от растущего производства зерна и его экспорта. По данным Росстата и некоторых экспертов хлебопекарного рынка, несмотря на растущие показатели производства зерна, для производства хлеба в самом массовом сегменте используется зерно низкого качества. А объем и динамика импорта хлебопекарных «улучшителей» и хлебных смесей в Российской Федерации также являются косвенным доказательством падения качества хлебобулочных изделий и роста фальсификата в отрасли.

Проблемы, которые могут возникнуть в развитии зерновой отрасли, во многом будут влиять на положение России в мире как ведущего игрока на зерновом рынке. Перепроизводство фуражного зерна может привести к попаданию России в экономическую ловушку, чреватую зависимостью от внешней конъюнктуры и экспорта, производством избыточного объема зерна 4-го и 5-го классов, а также затрагивает фундаментальные вопросы продовольственной безопасности.

Исходя из вышеизложенного, основными проблемами развития зернового комплекса Российской Федерации являются:

При прогнозах перспективного экспорта 39–40 млн. тонн зерна в год и высокого урожая свыше 110 млн. тонн, в случае непредвиденного снижения объемов экспорта, возможна ситуация, когда остатки в России зерна 4-го и 5-го классов будут настолько велики, что это приведет к крайне негативным последствиям. А именно:

хранение зерна будет сложным и дорогостоящим, цена на рынке значительно снизится, что неминуемо приведет к массовому разорению мелких и средних хозяйств, не имеющих финансовой подушки, чтобы пережить один сложный год;

существующий механизм проведения государственных интервенций не предполагает немедленного и автоматического стимулирования на производство зерна с показателями более высокого качества;

перекос в избыточном производстве фуражного зерна и отсутствие механизмов, стимулирующих производство высококачественных сортов пшеницы;

распределение субсидий требует тщательного анализа со стороны государственных институтов и перенаправления финансовых средств в перспективные направления развития отечественного АПК;

конъюнктура рынка показывает, что необходимо переходить к целевому субсидированию пшеницы 3-го класса и отказа от субсидирования пшеницы 4-го и 5-го классов в ряде регионов (например, в южных регионах Российской Федерации);

стимулирование экспорта при низкой стоимости зерна на мировом рынке может привести к тому, что производители в ряде случаев будут вынуждены продавать зерно ниже себестоимости, при этом государство практически субсидирует не отечественное сельское хозяйство, а низкую цену на зерно для стран-импортеров;

низкие темпы прироста объемов внутреннего потребления зерна, незначительный объем глубокой переработки и, как необходимость, стимулирование производства продуктов переработки сельскохозяйственного сырья (в том числе зерна, зернобобовых и масличных культур) **с высокой добавленной стоимостью** – важнейшего направления развития перерабатывающей промышленности и животноводческого комплекса;

снижение обеспеченности производителей зерна сельскохозяйственной техникой, машинами и оборудованием, в том числе по причине удорожания техники, а также дисбаланс темпов выбытия и темпов восполнения сельхозтехники и оборудования;

формирующийся дисбаланс в экспортной возможности регионов Сибири и Дальнего Востока требует определения государственного подхода по созданию логистики, позволяющей этим регионам быть конкурентоспособными экспортерами и иметь возможности для выхода на новый азиатский рынок;

необходимость перехода на промышленное семеноводство во избежание незаконного оборота семян, снижения урожайности и обеспечения качества зерна.

С учетом вышеизложенного участники совещания рекомендуют:

Правительству Российской Федерации:

обеспечить своевременное и в полном объеме финансирование в 2017 году мероприятий Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы;

взять на особый контроль исполнение раннее данного поручения Правительством Российской Федерации (пункт 2 раздела II протокола заседания Комиссии Правительства Российской Федерации по вопросам агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов от 29 октября 2013 года № 8) в части принятия проекта федерального закона «О зерне и продуктах его переработки»;

подготовить уточненные прогнозные балансы продовольственных ресурсов на период до 2020 года с учетом продолжения осуществления импортозамещения в агропромышленном комплексе и обеспечения продовольственной безопасности;

предложить включить в программу долгосрочное прогнозирование на двух- и трехлетнюю перспективу с рекомендациями сельскохозяйственным и фермерским хозяйствам об объемах и классности зерна для производства, размерах субсидий;

обеспечить меры государственного регулирования при перевозках зерна железнодорожным транспортом, в том числе путем перевода зерновых и зернобобовых культур (позиции ЕТСНГ 011–018), семян сои (код ЕТСНГ 021100) и продукции мукомольно-крупяной промышленности (позиции ЕТСНГ 501–504) из 2-го в 1-й тарифный класс грузов Прейскуранта № 10-0101 «Тарифы на перевозки грузов и услуги инфраструктуры, выполняемые российскими железными дорогами» (Тарифное руководство № 1);

предусмотреть меры выравнивания тарифной политики по отношению к тарифной политике в странах Евразийского Экономического Сообщества (ЕврАзЭС);

возобновить государственные контрольные функции за качеством и рациональным использованием зерна и продуктов его переработки;

предусмотреть меры поддержки (субсидий) и стимулирования перспективных направлений развития отечественного производства зерновых и зернобобовых культур, продуктов их переработки;

рассмотреть возможность целевого субсидирования производства пшеницы 3-го класса и отказа от субсидирования пшеницы 4-го и 5-го классов в ряде регионов с избыточным производством фуражного зерна;

внести корректировку и привести в соответствие по отношению друг к другу постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 2015 года № 719 «О критериях отнесения промышленной продукции к промышленной продукции, не имеющей аналогов, произведенных в Российской Федерации», постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 года № 1432 «Об утверждении правил предоставления субсидий производителям сельскохозяйственной техники», постановление Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2016 года № 81 «Об утилизационном сборе в отношении самоходных машин и (или) прицепов к ним и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», регламентирующие развитие сельхозмашиностроения в целях стимулирования приобретения средств производства и отечественных перерабатывающих технологий для обеспечения продовольственной и технологической безопасности.

Министерству сельского хозяйства Российской Федерации:

создать и внедрить автоматизированную систему сбора и обработки информации о количестве и качестве зерна нового урожая, зерна, находящегося на хранении, поступающего по импорту и отгружаемого на экспорт, переходящих остатках;

разработать и представить на утверждение до конца 2017 года актуализированные редакции ведомственных инструкций и документов о выращивании зерна и зернобобовых культур в Российской Федерации, обороте зерна и продуктов его переработки, включая муку, крупу, комбикорма и компоненты для их производства, побочные продукты переработки зерна, на внутреннем рынке, при экспорте импорте, в том числе при хранении, включая требования обеспечения норм надзора и контроля;

разработать меры поддержки государственных приоритетов, направленных на развитие экспорта муки, зерна и других продуктов переработки сельскохозяйственной продукции, в том числе на азиатские рынки;

обеспечить бюджетное финансирование инструментов технической и технологической модернизации АПК (в первую очередь АО «Росагролизинг»), в отношении которых отмечается повышенный спрос со стороны субъектов малого и среднего бизнеса – категории сельхозпроизводителей, наиболее остро испытывающих проблемы с технической оснащенностью;

тиражировать в АПК типовые проекты создания инфраструктурных мощностей для хранения и переработки зерна (в том числе мощности по глубокой переработке зерна с высокой добавленной стоимостью), включающих в себя необходимый и достаточный перечень оборудования и средств производства, стоимость реализации которых будет стабильной, а также разработать зональные технологии выращивания семян, обеспечивающие получение качественного семенного материала с высоким коэффициентом размножения;

до момента принятия проекта федерального закона «О зерне и продуктах его переработки» в срок до 15 апреля 2017 года в целях выполнения комплекса мероприятий, направленных на обеспечение качества и безопасности экспортируемого зерна и продуктов его переработки в соответствии с требованиями стран-импортеров, предъявляемых к качеству и безопасности ввозимого зерна, которые в ряде случаев являются более жесткими, чем предусмотренные нормативными документами Российской Федерации, повышения конкурентоспособности российского зерна на внешнем рынке и устранения существующего правового пробела разработать и утвердить нормативный правовой акт, регламентирующий порядок осуществления государственного контроля (надзора) за качеством и безопасностью российского зерна, предназначенного для обращения на внутреннем рынке и на экспорт;

для формирования эффективной системы семеноводства, отвечающей рыночной экономике, подготовить федеральную программу по семеноводству, созданию национального и региональных союзов селекционеров и семеноводов с возложением на них функций контроля за качеством посевного материала, оказания государственной поддержки селекционных и селекционно-

семеноводческих учреждений независимо от форм собственности, создания региональных систем семеноводства и внедрения в субъектах Российской Федерации системы промышленного семеноводства;

актуализировать и внести изменения в Программу «Международная кооперация и экспорт» в целях проведения протекционистской поддержки в части нивелирования избыточных требований к качеству российского экспортного зерна;

совместно с Министерством транспорта Российской Федерации и Министерством экономического развития Российской Федерации проработать меры, направленные на дальнейшее снижение транспортно-логистических издержек при перевозке зерна, в том числе рассмотреть возможность:

снижения стоимости железнодорожной перевозки зерна и продуктов его переработки;

повышения конкуренции железнодорожных перевозчиков зерна в экспортном направлении глубоководных портов Новороссийска и Тамани;

снижения портовых расценок на перевалку российского зерна и продуктов его переработки при отгрузке их на экспорт.

Министерству экономического развития Российской Федерации:

предусмотреть комплекс защитных мер по ограничению вывоза масличных культур в условиях резкого роста экспорта семян подсолнечника, спровоцированного снижением экспортной пошлины до 6,5% в рамках соблюдения обязательств Российской Федерации перед ВТО, на фоне дефицита сырья на внутреннем рынке и 30-процентной недозагрузки производственных мощностей;

разработать методологию обеспечения достоверности данных Росстата по объемам производства и потребления зерна и продуктов его переработки;

организовать учет производителей муки, чтобы понять общие объемы производства мукомольной продукции и на основе этого – количество и качество требуемого производства сырья;

оценить возможность распространения положений статьи 32 Технического регламента Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» на муку и крупяные изделия.

Министерству промышленности и торговли Российской Федерации:

разработать прозрачный механизм контроля ценообразования на сельхозтехнику и запасные части к ней, позволяющий исключить необоснованный рост их стоимости (особенно в период сезонно-полевых работ), а также способствующий снижению финансовой нагрузки на сельхозпроизводителя и, соответственно, снижению себестоимости готовой продукции.

Министерству иностранных дел Российской Федерации:

разработать комплекс мер, направленных на прямую поддержку и продвижение продукции российского производства, а также защиту интересов российских предпринимателей.

Федеральной Службе Государственной статистики:

повысить качество предоставления информации и статистики по зерновым балансам, разработать понятийный аппарат определения категорий качества зерна и методику достоверности и точности предоставляемых данных, системного количественного и качественного учета зерна под углом рассмотрения зернового баланса не как статического, а динамического процесса.

Федеральной антимонопольной службе:

проверить обоснованность ценообразования тарифов на перевалку российского зерна и продуктов его переработки при отгрузке на экспорт в портовых терминалах, являющихся на сегодняшний день одними из самых высоких в мире.

Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации:

создать рабочую группу для подготовки проекта федерального закона «О зерне и продуктах его переработки».

Рекомендации
«круглого стола» на тему «Об актуальных вопросах развития
агропромышленного комплекса Нечерноземной зоны
Российской Федерации»

г. Москва

23 марта 2017 года

Рассмотрев вопрос «Об актуальных вопросах развития агропромышленного комплекса Нечерноземной зоны Российской Федерации», участники «круглого стола» отмечают следующее.

В соответствии с «Общероссийским классификатором экономических регионов ОК 024-95», утвержденным постановлением Госстандарта России от 27 декабря 1995 года № 640 (в ред. от 28 сентября 2016 года), к Нечерноземной зоне Российской Федерации относятся 32 субъекта Российской Федерации, в том числе республики Карелия, Коми, Удмуртия, Марий Эл, Мордовия, Чувашия, Пермский край, Архангельская, Брянская, Владимирская, Вологодская, Калининградская, Ивановская, Калужская, Кировская, Костромская, Ленинградская, Московская, Мурманская, Нижегородская, Новгородская, Орловская, Псковская, Рязанская, Свердловская, Смоленская, Тверская, Тульская, Ярославская области, города федерального значения Москва и Санкт-Петербург, Ненецкий автономный округ.

Общая площадь Нечерноземной зоны Российской Федерации составляет 2411,2 тыс. кв. километров. В Нечерноземной зоне имеется 36,8 млн. гектаров сельскохозяйственных угодий, в том числе 25,9 млн. гектаров пашни. Численность населения составляет около 44 миллионов человек, из них сельского – 10,5 миллиона человек.

Нечерноземная зона Российской Федерации отличается разнообразием почвенно-климатических условий в связи с ее большой протяженностью с запада на восток и с севера на юг. Почвы Нечерноземной зоны Российской Федерации отличаются разнообразием, имеют небольшую мощность пахотного слоя, содержат мало гумуса и питательных веществ, имеют повышенную кислотность. При этом следует отметить, что Нечерноземная зона Российской Федерации получила название по преобладающему типу почв как противопоставление Черноземью.

Природно-климатические условия зоны благоприятны для развития животноводства, особенно молочного и мясного скотоводства, а также позволяют выращивать высокие урожаи

зерновых культур (кроме кукурузы), зернобобовых (гороха, вики яровой, люпина), картофеля и овощей, льна-долгунца, сахарной свеклы (в южной и юго-восточной части зоны). Климатические условия особенно благоприятны для возделывания кормовых трав, малотребовательных к теплу. В целом развитию сельского хозяйства Нечерноземной зоны Российской Федерации способствует хорошая увлажненность, почти полное отсутствие засухи. Вместе с тем почвы бедны гумусом, но при проведении правильной мелиорации могут давать хорошие урожаи указанных сельскохозяйственных культур. Наличие крупных городов и промышленных центров определяет специфику сельскохозяйственного производства в Нечерноземной зоне Российской Федерации, основная цель которого – обеспечение городского населения главным образом свежими продуктами питания (картофель, овощи, фрукты, мясо, молоко).

В 2016 году хозяйствами всех категорий Нечерноземной зоны Российской Федерации произведено сельскохозяйственной продукции на сумму 1279,5 млрд. рублей (22,7% общероссийского производства), из них продукции растениеводства – 579,8 млрд. рублей, продукции животноводства – 699,7 млрд. рублей. Наибольшие объемы сельскохозяйственного производства приходятся на Московскую (7,6% общего производства в зоне), Ленинградскую (7,0%), Брянскую (6,1%), Свердловскую (6,0%), Нижегородскую (5,8%) области. Наивысший рост производства продукции сельского хозяйства отмечен в Псковской (119,3%), Орловской (109,3%), Брянской (108,5%) и Тверской (108,2%) областях. В то же время в ряде регионов Нечерноземной зоны Российской Федерации произошло снижение объемов сельскохозяйственного производства.

В 2016 году в Нечерноземной зоне Российской Федерации собрано зерна 14,8 млн. тонн (102,8% к уровню 2015 года), картофеля – около 11,0 млн. тонн (90,2%), овощей – 3,3 млн. тонн (99,2%). Нечерноземная зона Российской Федерации занимает ведущее место в стране по производству льнопродукции. В 2016 году валовой сбор волокна льна-долгунца составил 25,4 тыс. тонн (91,2% к уровню 2015 года), или 61,7% общероссийского производства.

В Нечерноземной зоне Российской Федерации произведено также 3,9 млн. тонн (106,0% к уровню 2015 года) скота и птицы на убой в живой массе, 9,2 млн. тонн (101,3%) молока, 17,4 млрд. штук (101,5%) яиц. Производство в субъектах Нечерноземной зоны скота

и птицы на убой составляет 28% от общего объема по Российской Федерации, молока и яиц – соответственно 30% и 40%.

Самообеспеченность регионов Нечерноземной зоны Российской Федерации зерном в 2016 году составила 86,7%, мясом – 81,2%, молоком – 82,4%, картофелем – 107,9%, овощами – 97,7%.

Потребление мяса на душу населения превышает рекомендуемую рациональную норму (73 килограмма) в 14 регионах Нечерноземной зоны Российской Федерации, потребление молока превышает норму (235 килограммов) в 12 регионах. Больше рекомендуемых норм в регионах Нечерноземной зоны Российской Федерации потребляется сахара, хлебных продуктов, картофеля (за исключением отдельных регионов), в то же время потребление овощей практически во всех регионах ниже рациональной нормы на 5,8% – 42,9%.

В 2016 году в Нечерноземной зоне Российской Федерации осуществляли деятельность 5869 сельскохозяйственных организаций, получавших государственную поддержку из федерального бюджета. Рентабельность от всей деятельности с учетом субсидий в Нечерноземной зоне Российской Федерации составила в 2016 году 12% (на уровне 2015 года). Доля прибыльных сельскохозяйственных организаций в зоне увеличилась по сравнению с показателями 2015 года на 1,7 процентных пункта и составила 78,9% (в Российской Федерации доля прибыльных организаций увеличилась с 84,8% до 87,4%). Без государственной поддержки некоторые сельскохозяйственные товаропроизводители Нечерноземной зоны Российской Федерации становятся убыточными.

В 2016 году сельскохозяйственным товаропроизводителям Нечерноземной зоны Российской Федерации доведены лимиты бюджетных обязательств (с учетом остатков средств федерального бюджета на 1 января 2016 года, потребность в которых подтверждена) на общую сумму 46,2 млрд. рублей, из которых получателям направлено 45,1 млрд. рублей (97,7%). В соответствии с заключенными соглашениями в бюджетах субъектов Российской Федерации указанной зоны на государственную поддержку сельского хозяйства в 2016 году предусмотрено 16,6 млрд. рублей, из которых, по данным отчетности регионов, доведено получателям 16,2 млрд. рублей (97,4% предусмотренного объема).

Необходимо подчеркнуть, что в настоящее время на территории Нечерноземной зоны Российской Федерации субсидируется 9431 инвестиционный проект – возмещается часть затрат на уплату процентов по инвестиционным кредитам (займам) на общую сумму кредитных средств 474,2 млрд. рублей, размер выплаченных субсидий по которым составляет 99,0 млрд. рублей. Среди них 6641 проект – по технической и технологической модернизации сельскохозяйственного производства, 1024 – по молочному скотоводству, 650 – по приобретению племенной продукции, 239 – по птицеводству, 193 – по свиноводству, 12 – по подработке, хранению, перевалке зерновых и масличных культур. При этом реализуется только 8 проектов по переработке высокопротеиновых сельскохозяйственных культур, 5 проектов по переработке плодоовощной и ягодной продукции, 1 проект по переработке льна и льноволокна. Следует также отметить, что по состоянию на 6 марта 2017 года из регионов Нечерноземной зоны Российской Федерации направлено на рассмотрение Комиссии по координации вопросов кредитования АПК Министерства сельского хозяйства Российской Федерации 574 инвестиционных проекта на общую сумму кредитных средств 50,6 млрд. рублей.

Предприятия пищевой и перерабатывающей промышленности Нечерноземной зоны Российской Федерации вырабатывают полный ассортимент социально значимых продовольственных товаров. На регионы зоны приходится значительная доля общероссийского производства основных видов продовольствия: мяса и субпродуктов – 34,4%, колбасных изделий – 42,1%, мясных полуфабрикатов – 38,1%, сыров и сырных продуктов – 37,5%, цельномолочной продукции – 37,2%, хлеба и хлебобулочных изделий – 34,1%, кондитерских изделий – 35,2%, масла сливочного – 33,2%, плодоовощных консервов – 27,9%.

Вместе с тем в агропромышленном комплексе Нечерноземной зоны Российской Федерации сохраняются закредитованность значительной части сельскохозяйственных товаропроизводителей, недостаточная обеспеченность техникой, высокий уровень износа основных фондов в сельском хозяйстве и пищевой промышленности, недостаточная глубина переработки сельскохозяйственного сырья и высокие потери при его хранении, значительная зависимость отечественного сельскохозяйственного производства от импорта племенного и посадочного материала, средств механизации и химизации. Имеются серьезные проблемы с

проведением противоэрозионных мероприятий, наблюдаются заболачивание и зарастание полей. Кроме того, отмечается рост заболеваемости сельскохозяйственных животных бруцеллезом, сибирской язвой, африканской чумой свиней. Серьезной проблемой остается неразвитость транспортной, инженерной и социальной инфраструктур сельских территорий. Продолжает оставаться низким уровень заработной платы в сельском хозяйстве, сокращается численность сельского населения.

Для решения имеющихся проблем требуется осуществление комплекса мер, направленных на создание условий для дальнейшего развития производства сельскохозяйственной продукции, ориентированного на обеспечение населения, в том числе мегаполисов и крупных промышленных центров, картофелем и овощами, молоком и молочными продуктами, мясом и мясопродуктами, яйцами. Особое внимание в регионах Нечерноземной зоны Российской Федерации следует уделить мерам, направленным на развитие льноводства и тепличного овощеводства, овцеводства, расширение площадей под овсом, ячменем, кормовыми культурами. При этом важное значение имеет осуществление мероприятий по технической и технологической модернизации сельскохозяйственного производства, развитию племенного дела и семеноводства, мелиорации земель путем их осушения и орошения, внесения удобрений, известкования почв, эффективной борьбы с эрозией, раскорчевки древесно-кустарниковой растительности, укрупнения полей и улучшения их формы. Особого внимания заслуживает осуществление мер, касающихся улучшения условий жизни сельского населения.

Необходимо учитывать, что решение проблем, имеющихся в агропромышленном комплексе Нечерноземной зоны Российской Федерации, требует выполнения комплекса мер и не может быть осуществлено усилиями отдельных регионов.

С учетом вышеизложенного участники заседания **рекомендуют:**

Правительству Российской Федерации:

разработать и утвердить концепцию долгосрочного социально-экономического развития Нечерноземной зоны Российской Федерации на период до 2030 года;

рассмотреть возможность внесения изменений в Государственную программу развития сельского хозяйства и

регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы (далее – Государственная программа), предусматривающих включение в Государственную программу отдельной подпрограммы «Развитие агропромышленного комплекса Нечерноземной зоны Российской Федерации».

Министерству сельского хозяйства Российской Федерации:

проанализировать ход реализации мероприятий по достижению показателей (индикаторов) Государственной программы в регионах Нечерноземной зоны Российской Федерации, разработать комплекс мероприятий, направленных на повышение эффективности мер государственной поддержки развития сельского хозяйства в Нечерноземной зоне Российской Федерации и прежде всего молочного и мясного скотоводства, в том числе на увеличение размера грантовой поддержки семейных животноводческих ферм и начинающих фермеров, занятых в сфере молочного и мясного скотоводства, а также мероприятий, направленных на повышение эффективности борьбы с инфекционными заболеваниями сельскохозяйственных животных;

рассмотреть возможность расширения применения повышающих коэффициентов, связанных с экономико-географическими особенностями регионов, при распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации Нечерноземной зоны Российской Федерации, направленных на государственную поддержку сельского хозяйства;

в разрабатываемой программе развития льноводства особое внимание уделить Нечерноземной зоне, осуществить дополнительные меры государственной поддержки развития льняного комплекса и овощеводства в Нечерноземной зоне Российской Федерации;

рассмотреть вопрос о государственной поддержке проведения агрохимических работ по восстановлению почв для повышения их плодородия (известкование, фосфоритование), осушительных и других мелиоративных работ в Нечерноземной зоне Российской Федерации и подготовке предложений о внесении соответствующих изменений в федеральную целевую программу «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014–2020 годы»;

разработать комплекс мер, направленных на привлечение трудовых ресурсов в сельское хозяйство Нечерноземной зоны Российской Федерации, в том числе рассмотреть вопрос о внесении изменений в федеральную целевую программу «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года»;

в целях реализации Федерального закона от 29 декабря 2014 года № 467-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» и распоряжения Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2016 года № 2524-р, утвердившего перечень продукции для целей части 1 статьи 7 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства», внести необходимые изменения в Государственную программу в части, касающейся развития льготного кредитования организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих первичную и (или) последующую (промышленную) переработку сельскохозяйственной продукции и ее реализацию, в доходе которых доля от реализации этой продукции составляет не менее 70% за календарный год;

подготовить уточненные прогнозные балансы продовольственных ресурсов на период до 2020 года в регионах Нечерноземной зоны Российской Федерации с учетом продолжения осуществления импортозамещения в агропромышленном комплексе и обеспечения продовольственной безопасности.

Министерству сельского хозяйства Российской Федерации:

совместно с АО «Росагролизинг» подготовить предложения по усилению государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей Нечерноземной зоны Российской Федерации в приобретении и передаче им в лизинг отечественной сельскохозяйственной техники и оборудования, выращенного в России скота специализированных мясных пород;

совместно с Министерством экономического развития Российской Федерации и Министерством финансов Российской Федерации подготовить, утвердить и направить в регионы Нечерноземной зоны Российской Федерации методические рекомендации по разработке программ развития сельского хозяйства субъектов Российской Федерации, учитывающие специфику агропромышленного производства в указанной зоне.

АО «Россельхозбанк»:

осуществить меры, направленные на кредитование сельскохозяйственных товаропроизводителей, предприятий и организаций агропромышленного комплекса Нечерноземной зоны Российской Федерации, в том числе на кредитование инвестиционных проектов по созданию и модернизации плодохранилищ, картофелехранилищ (овощехранилищ), тепличных комплексов, объектов по переработке высокопротеиновых сельскохозяйственных культур, плодоовощной и ягодной продукции, льна и льноволокна, а также на кредитование малых форм хозяйствования и сельскохозяйственных потребительских кооперативов.

Исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации Нечерноземной зоны Российской Федерации:

разработать и реализовать комплекс дополнительных мер по обеспечению населения качественной пищевой продукцией из водных биологических ресурсов прежде всего за счет оказания дополнительных мер поддержки и стимулирования развития аквакультуры;

обеспечить вовлечение в сельскохозяйственное производство неиспользуемых земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения, в том числе путем реализации Федерального закона от 3 июля 2016 года № 354-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации».

Председатель Комитета
Совета Федерации
по аграрно-продовольственной
политике и природопользованию

М.П. Щетинин

**Рекомендации
парламентских слушаний
«О ходе реализации Федерального закона
«Об основах государственного регулирования торговой
деятельности в Российской Федерации»**

г. Москва

31 марта 2017 года

Рассмотрев вопрос «О ходе реализации Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», участники парламентских слушаний отмечают.

Федеральным законом от 3 июля 2016 года № 273-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ) внесены изменения в Федеральный закон от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о торговле). Среди них наиболее существенными являются следующие.

Вышеназванный Федеральный закон дополнен новой частью 6, предусматривающей, что установленные в нем антимонопольные правила, требования, запреты на действия (бездействие) хозяйствующих субъектов распространяются также на действия (бездействие) лиц, входящих с ними в одну группу лиц.

Установлен совокупный размер вознаграждения, выплачиваемого торговой сети в связи с приобретением у поставщика определенного количества продовольственных товаров, а также платы за оказание услуг по продвижению товаров, логистических услуг, услуг по подготовке, обработке, упаковке указанных товаров, иных подобных услуг в размере до 5% от цены приобретенных продовольственных товаров.

Снижены сроки оплаты поставляемых продовольственных товаров. В отношении продовольственных товаров, на которые срок годности установлен менее чем 10 дней, срок оплаты не должен превышать 8 рабочих дней со дня приемки таких товаров торговой сетью (было 10 рабочих дней). В отношении продовольственных товаров, на которые срок годности установлен от 10 до 30 дней включительно, срок оплаты не должен превышать 25 календарных дней (было 30 календарных дней). В отношении продовольственных

товаров, на которые срок годности установлен свыше 30 дней, а также алкогольной продукции, произведенной на территории Российской Федерации, срок оплаты не должен превышать 40 календарных дней (было 45 календарных дней).

Кроме того, уточнен перечень недопустимых условий и запретов, касающихся выплат между торговыми сетями и поставщиками продовольственных товаров (безусловные запреты). Закреплен запрет не только на включение в договор недопустимых условий, но и на исполнение таких незаконных условий договора поставки продовольственных товаров. При этом увеличено количество составов административных правонарушений (незаконным будет являться не только включение в договор поставки недопустимых условий, но и их исполнение в соответствующей части).

Уточнены антимонопольные нормы, касающиеся запретов создания дискриминационных условий. Внесенные в этой части изменения предполагают установление четких требований к участникам рынка и направлены на борьбу со складывающейся негативной практикой создания дискриминационных условий, а также уточнена редакция нормы Федерального закона о торговле, касающаяся запрета на использование договора комиссии или смешанного договора, содержащий элементы договора комиссии.

Внесены также изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП), в том числе предусматривающие увеличение до одного года срока привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства о торговой деятельности (было 2 месяца), в диспозициях соответствующих статей КоАП предусмотрены запреты и административная ответственность не только за включение запрещенных условий, но и за исполнение (реализацию) данных условий, остальные изменения в КоАП обусловлены одновременным внесением изменений в Федеральный закон о торговле.

Федеральный закон № 273-ФЗ вступил в силу с 15 июля 2016 года. При этом статьей 3 Федерального закона № 273-ФЗ предусмотрены переходные положения, в соответствии с которыми условия договоров поставки и иных договоров, регулируемых Федеральным законом о торговле и заключенных до дня вступления в силу Федерального закона № 273-ФЗ, должны быть приведены в соответствие с Федеральным законом о торговле (в ред. Федерального закона № 273-ФЗ) до 1 января 2017 года, а условия

договоров, противоречащие Федеральному закону о торговле, признаются утратившими силу с 1 января 2017 года.

В связи с этим, в том числе по инициативе Государственной Думы и Совета Федерации, контролирующими и общественными организациями был проведен комплекс различных мероприятий, осуществлены мониторинг деятельности торговых сетей и поставщиков продовольственных товаров на предмет ее соответствия требованиям и нормам Федерального закона о торговле, правоприменительной практики Федерального закона о торговле, анализ деятельности по своевременному пресечению возможных попыток пренебречь правами производителей и потребителей, а также подготовка предложений для последующего внесения возможных законодательных инициатив в Государственную Думу. Необходимо подчеркнуть, что отдельно был проведен мониторинг правоприменительной практики Федерального закона о торговле (в ред. Федерального закона № 273-ФЗ) законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (на 4 апреля 2017 года поступили результаты из 72 регионов), а также были отправлены запросы по данному вопросу в исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации (на 4 апреля 2017 года поступили ответы из 59 регионов).

Полученные данные об эффективности правоприменения Федерального закона о торговле в целом зафиксировали положительный результат. В итоге были выделены следующие позитивные и негативные аспекты.

Внесенные в Федеральный закон о торговле и КоАП изменения позволили установить превентивные меры защиты прав потребителей и производителей продукции.

Принятие Федерального закона № 273-ФЗ позволило сдержать рост цен, а также внесло существенный вклад в снижение общего уровня инфляции в стране. Произошло сокращение сроков оплаты с 12–45 дней, до 8–40 дней. Более четким стало определение пакета документов, подтверждающих начало отсчета срока оплаты.

Осуществлен переход на прямую торговую наценку без бэк-маржи (прибыль, которую компания получает от поставщика в виде различных скидок, бонусов и т.п.).

В ходе мероприятий было обращено внимание на то, что торговые сети принимают меры, которые могут быть расценены как попытка обойти введенные механизмы отечественных производителей продуктов питания.

По мнению поставщиков продовольственной продукции, торговые сети продолжают искать пути обхода 5% ретробонуса с целью увеличения своей маржи. Территориальными органами ФАС России выявлены признаки нарушений части 4 статьи 9 Федерального закона о торговле в части установления для поставщиков продовольственных товаров обязанностей по выплатам вознаграждений свыше установленного законом размера (5%).

В отдельных случаях выявлены факты, когда торговые сети, формально приведя договоры с поставщиками продовольственных товаров в соответствие с требованиями Федерального закона № 273-ФЗ, обеспечивают заключение договоров на оказание услуг с иной подконтрольной им организацией, что приводит к конечному установлению для поставщиков обязанностей по выплатам вознаграждений, свыше установленных законом 5%.

С момента вступления в силу Федерального закона № 273-ФЗ в ходе переговорного процесса торговые сети требуют от поставщиков предоставления скидок в размере от 10% до 50%. И они либо равны, либо размером превышают те ретробонусы, которые взымались сетями до внесения поправок в закон. На просьбы (требования) поставщиков понизить цену на полке после предоставления скидки сети в большинстве случаев отвечали отказом.

По мнению представителей Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», выходом из создавшейся ситуации, может быть достижение соглашения с поставщиками о снижении торговыми сетями конечных цен вслед за полученными скидками. Размер снижения цены может быть определен самим ритейлом, в противном случае необходимо инициировать изменения в федеральный закон, которые позволят убрать монопольное право торговых сетей на полку. Совокупный эффект от переговорного процесса оказался негативным для поставщиков, у них уменьшились оборотные средства (если раньше у поставщиков какое-то время находилась бэк-маржа, то теперь – нет). Одновременно с этим торговые сети вводят новые бэк-выплаты, которых не было ранее, а также увеличивают стоимость ранее оказываемых услуг (например, логистических). В случае несогласия поставщика с предложенными торговой сетью условиями договора возражения не рассматриваются, а поставщику предлагается не заключать договор.

В большинстве регионов дополнительные бонусы (премии, вознаграждения, плата за услуги) с 1 января 2017 года не выплачиваются предприятиями торговым сетям, так как задолго до внесения изменений в Федеральный закон о торговле все виды премий, вознаграждений и услуг были переведены торговыми сетями на основании договоров в цену товара.

Торговые сети, в свою очередь, увеличили валовую выручку за счет резкого увеличения торговой наценки. В результате без особых ценовых колебаний для потребителя происходит одномоментное и повсеместное увеличение торговой наценки, что может свидетельствовать о признаках нарушения торговыми сетями антимонопольного законодательства.

У поставщиков отсутствуют рычаги воздействия на торговую наценку. По их информации, если в 2016 году средний размер торговой наценки в федеральных торговых сетях варьировался в диапазоне от 30% до 100%, то в 2017 году он составляет от 70% и более (до 300%).

В новых договорах торговые сети существенно увеличивают штрафы за некорректные документы, расхождения в наименованиях при поставке, недопоставки в промоакции. Размер и критерии установления штрафных санкций за неисполнение условий договора поставки законодательно не урегулированы и определяются соглашением сторон договора в соответствии с нормами Гражданского кодекса Российской Федерации. Зачастую в договорах, подготавливаемых торговыми сетями и предлагаемых к заключению поставщикам, предусмотрены необоснованные и завышенные штрафы, которые явно несоразмерны с последствиями нарушений. Вызывают настороженность данные опроса по возможному суммарному размеру штрафа. Штрафные санкции за одну поставку могут превысить сумму поставки (более 100%), если будут просуммированы все пункты штрафов по различным основаниям. Также вызывает обеспокоенность рост фиксированных штрафов с 30 тыс. рублей в 2016 году до 1 млн. рублей в 2017 году. Вышеизложенное может свидетельствовать не о намерении торговой сети побудить поставщиков к исполнению условий договора, а о желании торговой сети получить дополнительную выгоду в целях компенсации снижения доходности, вызванной принятием Федерального закона № 273-ФЗ.

С принятием Федерального закона № 273-ФЗ возвраты продукции с истекшим сроком годности из торговых организаций обратно поставщикам не уменьшились, а в большинстве регионов наоборот увеличились. Одной из основных причин возвратов

продукции является отсутствие материальной ответственности сетевой торговли за формирование заказов как по ассортименту, так и по объему продукции.

По мнению участников мониторинга, необходимо продолжить подготовку внесения изменений в Федеральный закон о торговле, которые облегчат продвижение отечественных товаров, в том числе на зарубежных рынках. Необходимо гармонизировать законодательство, в том числе налоговое, в рамках Таможенного союза (установление единого НДС и т.д.). Для поставщиков продовольственных товаров, особенно отдаленных от рынков сбыта, необходимо снижение тарифов на железнодорожные перевозки и решение других проблем.

До конца не решена основная проблема во взаимоотношениях поставщиков и ритейлеров – злоупотребление торговых сетей своим доминирующим положением на рынке. Необходимо поддерживать все формы торговли (малый и средний бизнес), добросовестную конкуренцию, равные условия и равные возможности для всех участников рынка розницы (крупные торговые сети и магазины шаговой доступности) в сфере реализации продуктов питания. Несмотря на принятые меры в виде специальных налоговых режимов, доступности к ярмаркам, преимущественного права выкупа используемых малым и средним бизнесом помещений из государственной и муниципальной собственности, утверждения схем расположения нестационарных торговых объектов с учетом интересов малого бизнеса, количество магазинов шаговой доступности неуклонно уменьшается. Этот факт свидетельствует о том, что меры либо не работают, либо работают не в полном объеме. Поступили также предложения об ограничении работы гипермаркетов по времени в качестве меры поддержки малых форм торговли как альтернативы монополизации торгового пространства крупным бизнесом.

Роспотребнадзор неоднократно обращал внимание на большое количество обращений граждан по защите прав потребителей в спорах с хозяйствующими субъектами торговли и необходимость альтернативных способов рассмотрения их обращений. В частности, есть предложения привлечь к этой теме multifunctional центры, а также вести на сайтах торговых сетей электронные (а не бумажные) жалобные книги, где они давали бы ответы потребителям в общедоступной форме.

Многие регионы требуют решить проблему ведения торгового реестра. В соответствии с приказом Минпромторга России органы исполнительной власти обязаны вести торговый реестр на своей

территории (это предложил в свое время Минпромторг России). Однако хозяйствующие субъекты в этот реестр сведения предоставлять не обязаны. Не менее важным является совершенствование организации проведения ярмарок. Необходимы условия для хранения и реализации скоропортящихся, в том числе молочных и мясных, продуктов, соблюдение условий хранения, соблюдение санитарных норм и правил во время таких мероприятий.

Исходя из вышеизложенного, участники слушаний считают:

необходимо предусмотреть меры защиты отечественного производителя от кабальных условий договоров (в ряде случаев их подмены в интересах торговых сетей);

ограничить штрафы и ввести симметричную ответственность торговых сетей, запретить скидки и требования скидок;

пресечь другие виды недобросовестных практик торговых сетей-монополистов;

предусмотреть и расширить меры поддержки среднего и малого бизнеса (малых форм торговли).

Учитывая изложенное, участники парламентских слушаний **рекомендуют:**

Федеральному Собранию Российской Федерации и Правительству Российской Федерации:

рассмотреть вопросы о внесении изменений в нормативные правовые акты в части, касающейся:

введения в связи с необоснованно длительным периодом рассмотрения коммерческих предложений предприятий-производителей (год и более) и периодом согласования изменения цены поставщиком регулирования данных периодов для хозяйствующего субъекта, который осуществляет розничную торговлю продовольственными товарами посредством организации торговой сети, а также установления запрета указанному хозяйствующему субъекту возврата нереализованной продукции вне зависимости от доказательств навязывания условия о возврате;

введения административной ответственности за отказ рассматривать протоколы разногласий к типовым договорам поставки для хозяйствующего субъекта, который осуществляет розничную торговлю продовольственными товарами посредством организации торговой сети;

предоставления поставщику хозяйствующего субъекта, который осуществляет розничную торговлю продовольственными

товарами посредством организации торговой сети, права приостановки поставок продукции через определенный срок после заявления о переоценке, если торговая сеть не извещает поставщика о принятии (непринятии) условий для пресечения затягивания сроков согласования новых цен;

установления в связи с необоснованным возрастанием размера неустоек по договору, отсутствием их предельного размера, максимального совокупного размера всех неустоек и штрафных санкций по договору поставки, который заключается с хозяйствующим субъектом, который осуществляет розничную торговлю продовольственными товарами посредством организации торговой сети;

введения квотирования мест на торговой полке для региональных поставщиков-контрагентов хозяйствующего субъекта, который осуществляет розничную торговлю продовольственными товарами посредством организации торговой сети, в случае установления доли реализуемых этим хозяйствующим субъектом товаров региональных поставщиков ниже определенного процента от всех реализуемых товаров данным поставщиком в конкретном субъекте Российской Федерации;

установления запрета на требование хозяйствующего субъекта, который осуществляет розничную торговлю продовольственными товарами посредством организации торговой сети, на проведение дополнительных, не предусмотренных действующим законодательством Российской Федерации, проверок качества поставляемых такому субъекту товаров – на проведение указанными хозяйствующими субъектами аудита производственной деятельности поставщиков на платной основе;

разработки правовых мер воздействия за вышеуказанные недобросовестные практики в отношении хозяйствующих субъектов, которые осуществляют розничную торговлю продовольственными товарами посредством организации торговой сети;

внесения изменений в пункт 4 статьи 20 Федерального закона о торговле в части возложения обязанности на хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, и хозяйствующих субъектов, осуществляющих поставки товаров (за исключением производителей товаров), представлять сведения в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в целях надлежащего и полного формирования торгового реестра и использования такого информационного ресурса на практике органами государственной власти, органами местного самоуправления, хозяйствующими субъектами и гражданами;

приведения статьи 14.41 КоАП в соответствие с частями 1 и 2 статьи 9 Федерального закона о торговле (в ред. Федерального закона № 273-ФЗ) с учетом того, что предоставление информации по запросу контрагента Федеральным законом № 273-ФЗ отменено, а изменения в статью 14.41 КоАП не внесены, в результате чего за непредоставление именно запрашиваемой информации установлена административная ответственность (при этом обязанность предоставлять информацию по запросу отменена);

совершенствования регулирования сферы торговли, в том числе ярмарочной торговли и порядка предоставления мест отечественным товаропроизводителям на ярмарках;

разработки критериев, соответствие которым позволило бы освободить от дополнительной нагрузки по созданию и ведению сайта в сети Интернет осуществляющих оптовые поставки и розничную торговлю субъектов малого предпринимательства.

Правительству Российской Федерации:

рассмотреть вопросы расширения перечня социально значимых продовольственных товаров, за приобретение определенного количества которых не требуется выплата вознаграждения (постановление Правительства Российской Федерации от 15 июля 2010 года № 530 (в ред. от 21 марта 2016 года) «Об утверждении Правил установления предельно допустимых розничных цен на отдельные виды социально значимых продовольственных товаров первой необходимости, перечня отдельных видов социально значимых продовольственных товаров первой необходимости, в отношении которых могут устанавливаться предельно допустимые розничные цены, и перечня отдельных видов социально значимых продовольственных товаров, за приобретение определенного количества которых хозяйствующему субъекту, осуществляющему торговую деятельность, не допускается выплата вознаграждения», в частности с учетом разрабатываемой Минпромторгом России программы внутренней продовольственной помощи социально незащищенным слоям населения.

Министерству промышленности и торговли Российской Федерации:

внести изменения в приказ Минпромторга России от 16 июля 2010 года № 602 «Об утверждении Формы торгового реестра, Порядка формирования торгового реестра и Порядка предоставления информации, содержащейся в торговом реестре» в части обязанности субъектов Российской Федерации вести торговый реестр при отсутствии обязанности хозяйствующих

субъектов предоставлять в этот реестр информацию и отсутствии ответственности за непредоставление такой информации;

совместно с профильными федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации проработать с учетом целесообразности и местной специфики дополнительные меры поддержки малых форм торговли в продовольственной сфере, включая возможность регулирования времени работы крупнейших субъектов торговой деятельности.

Федеральной службе государственной статистики:

в целях решения проблемы необязательности предоставления информации хозяйствующими субъектами в торговый реестр проработать вопрос о возможности включения информации, которую хозяйствующие субъекты в соответствии с приказом Минпромторга России от 16 июля 2010 года № 602 «Об утверждении Формы торгового реестра, Порядка формирования торгового реестра и Порядка предоставления информации, содержащейся в торговом реестре» предоставляют в торговый реестр, в состав первичных статистических данных, которые предоставляют хозяйствующие субъекты в соответствии со статьей 8 Федерального закона от 29 ноября 2007 года № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации».

Федеральной антимонопольной службе:

проводить проверки торговых сетей в случаях значительного увеличения ими размера торговых наценок в условиях, когда расходы, необходимые для реализации товара, состав продавцов или покупателей товара, условия обращения товара на рынке остались неизменными или их изменение явно не соответствует изменению уровня торговой наценки.

Председатель Комитета
Совета Федерации
по аграрно-продовольственной
политике и природопользованию

М.П. Щетинин

**Рекомендации
парламентских слушаний
«Законодательное обеспечение подготовки кадров
для агропромышленного комплекса
Российской Федерации»**

г. Москва

18 апреля 2017 года

Рассмотрев вопрос «Законодательное обеспечение подготовки кадров для агропромышленного комплекса Российской Федерации», участники парламентских слушаний Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию отмечают следующее.

По данным Федеральной службы государственной статистики, общая численность населения России на 1 января 2017 года составляет более 146,8 миллиона человек. Кроме того, в Российской Федерации сосредоточено более 9% мировых сельхозугодий. Площадь земель сельскохозяйственного назначения составляет 383,7 млн. гектаров, в том числе площадь сельскохозяйственных угодий – 197,7 млн. гектаров.

Сельские территории страны являются важнейшим ресурсом для выполнения производственных, демографических, рекреационных и социально ориентированных народно-хозяйственных функций, поэтому стратегия их устойчивого развития должна оставаться приоритетной задачей не только аграрной, но и всей социально-экономической политики государства.

Для современного сельского хозяйства характерны рост и структурное изменение потребления сельскохозяйственной продукции, связанные с совершенствованием технологии производства и переработки, хранения, транспортировки и реализации готовых продуктов. В связи с этим аграрной отрасли постоянно требуются квалифицированные специалисты среднего и высшего звена, способные оперативно и качественно осуществлять весь цикл сельскохозяйственных работ.

В настоящее время кадровое обеспечение сельского хозяйства России опирается на основополагающие нормативные документы, в том числе Конституцию Российской Федерации, Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2016 года № 350 «О мерах по реализации государственной научно-технической политики в интересах развития сельского хозяйства», Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ «О развитии сельского

хозяйства», Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», Доктрину продовольственной безопасности Российской Федерации, Федеральную целевую программу развития образования на 2013–2020 годы, Стратегию устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года, Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы.

Современное состояние и проблемы развития аграрного образования постоянно находятся в центре внимания органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В большинстве регионов утверждены программы кадрового обеспечения агропромышленного комплекса на пятилетний период. На заседаниях законодательных (представительных) органов государственной власти республик Татарстан, Башкортостан, Алтайского, Краснодарского и Ставропольского краев, Московской, Нижегородской, Новосибирской, Омской, Оренбургской, Орловской, Тюменской, Рязанской, Самарской, Тамбовской и многих других областей определены конкретные показатели и критерии оценки деятельности аграрных образовательных учреждений. В зависимости от эффективности их работы разрабатываются обоснованные предложения по количеству бюджетных мест и необходимые объемы инвестиций на развитие образовательных учреждений села. Одновременно усиливается их взаимодействие с органами управления АПК субъектов Российской Федерации на основе долговременных соглашений с взаимными обязательствами сторон по эффективному кадровому обеспечению сельскохозяйственной отрасли.

В настоящее время в Российской Федерации действуют более 26 тыс. сельских школ, где обучаются 3,5 миллиона учеников. На эти цели из бюджета страны в 2017 году планируется направить 3 млрд. рублей.

Система высшего аграрного образования Министерства сельского хозяйства Российской Федерации (далее – Минсельхоз России) включает 54 вуза, в том числе 31 аграрный университет, 22 сельскохозяйственные академии и 1 сельскохозяйственный институт. Аграрные образовательные организации расположены в 50 субъектах Российской Федерации. По направлению «Природообустройство и водопользование» студенты обучаются в

21 вузе Минобрнауки России, по направлению «Землеустройство и кадастры» – в 38.

Численность обучающихся по программам бакалавриата, специалитета, магистратуры в вузах Минсельхоза России по состоянию на 1 октября 2016 года составляла 355,4 тысячи человек. Из них 46,1% – обучаются за счет средств федерального бюджета, остальные – за счет физических и юридических лиц с полным возмещением затрат на обучение.

30 вузов Минсельхоза России реализуют программы среднего профессионального образования по 51 специальности. Всего в вузах Минсельхоза по таким программам обучается 22,2 тысячи человек.

Образовательные учреждения Минсельхоза России одновременно реализуют программы дополнительного профессионального образования. В подведомственных Минсельхозу России образовательных учреждениях проходят профессиональную переподготовку и повышение квалификации почти 45 тысяч слушателей, в том числе 19,3 тысячи – за счет средств федерального бюджета.

Наряду с этим образовательные учреждения Минсельхоза России оказывают консультационную помощь сельскохозяйственным товаропроизводителям и сельскому населению по вопросам технологий производства сельскохозяйственной продукции, экономике предприятий, бухгалтерскому учету, аграрному праву. В связи с этим встает вопрос о сохранении в структуре образовательных учреждений учебно-опытных хозяйств и организации других форм практического обучения.

Вместе с тем в настоящее время наблюдается тенденция к сокращению финансирования текущей деятельности образовательных организаций.

Подготовка кадров по направлениям аграрного профиля финансируется по 2-й группе (распределение нормативов финансирования подготовки в зависимости от потребности в лабораторном оборудовании, определено Минобрнауки России). При определении объемов данного финансирования не в полной мере учитывается специфика образовательного процесса в сельскохозяйственных вузах; не учитывается, что проводимый в них образовательный процесс требует значительных затрат, в том числе на приобретение и использование техники и технологий,

содержание земельных участков, на которых расположены сельскохозяйственные угодья, здания, строения, сооружения, опытно-производственные и учебно-опытные подразделения учебных хозяйств, не имеющие статуса сельскохозяйственного товаропроизводителя и лишенные государственной поддержки.

Кроме того, длительное время практически не финансируются затраты на обновление материально-технической базы и лабораторного оборудования аграрных вузов.

Еще одна важная проблема – это лишение аграрных вузов государственной аккредитации. За период 2015–2017 годов 15 аграрных вузов лишены государственной аккредитации образовательной деятельности по отдельным уровням и направлениям подготовки, в 2 вузах приостановлено действие государственной аккредитации, в 18 вузах возобновлено действие приостановленной ранее государственной аккредитации образовательной деятельности.

Исходя из вышеизложенного, вопросы обеспечения качества образовательной деятельности аграрных вузов должны решаться совместными усилиями Минсельхоза России, Минобрнауки России, Минфина России, Рособнадзора. Целесообразно рассмотреть возможность внесения изменений в применяемую в настоящее время методику расчета нормативов финансирования образовательной деятельности образовательных организаций высшего образования, провести дополнительный анализ распределения специальностей аграрного профиля, направлений подготовки кадров по установленным стоимостным группам, размеров применяемых по ним корректирующих коэффициентов.

Также полагаем целесообразным проработать вопрос создания отраслевой (агропромышленной) экспертной организации, которая может быть аккредитована в соответствии с законодательством Российской Федерации об аккредитации в национальной системе аккредитации и в соответствии с законодательством в сфере образования в целях привлечения такой организации органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора) в сфере образования, а также аккредитационными органами для проведения аккредитационной экспертизы в рамках государственной аккредитации образовательной деятельности.

Сегодня образовательные организации аграрного профиля финансируются из разных источников (местных, региональных,

федеральных), что затрудняет концентрацию средств на подготовку наиболее востребованных кадров для села. Одновременно наличествует разрозненная информация о текущих и перспективных потребностях в работниках различного уровня квалификации и условиях их жизнеобеспечения.

Современная экономика, в том числе аграрная, нуждается в специалистах, чья эффективность и результативность напрямую зависят от их интеллектуального потенциала и способностей применения на практике. Достижение весомых конкурентных преимуществ, выход в благоприятные сегменты аграрного и других рынков требуют человеческих ресурсов, обладающих все более высоким уровнем квалификации и способностей, поэтому качество подготовки специалистов должно постоянно улучшаться.

С учетом вышеизложенного участники парламентских слушаний **рекомендуют**:

Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации:

ускорить рассмотрение проекта федерального закона № 21184-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части установления возможности строительства на земельных участках, предоставленных или приобретенных для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, объектов индивидуального жилищного строительства);

ускорить разработку следующих законопроектов с учетом их кадровой составляющей:

«О внесении изменений в отдельные законодательные акты в части совершенствования регулирования сохранения плодородия земель, предназначенных для сельскохозяйственного производства»;

«О мелиорации»;

«О землеустройстве»;

«О внесении изменений в Федеральный закон «О племенном животноводстве»;

«О внесении изменений в Федеральный закон «О семеноводстве»;

«О внесении изменений в Федеральный закон «О сельскохозяйственной кооперации» (в части поддержки сельхозкооперации);

«О внесении изменения в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения ветеринарной безопасности территории Российской Федерации»;

«О внесении изменения в Закон Российской Федерации «О ветеринарии» (в части наделения Россельхознадзора полномочиями по осуществлению контроля за исполнением органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочий в области ветеринарии);

«О внесении изменения в Закон Российской Федерации «О ветеринарии» (в части аттестации специалистов в области ветеринарии).

Правительству Российской Федерации:

обеспечить приоритетную реализацию и финансирование мероприятий федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2015–2017 годы и на период до 2020 года» в течение всего срока ее действия с учетом сохранения такого финансирования на уровне не ниже принятого паспортом программы;

рассмотреть возможность выделения в рамках федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2015–2017 годы и на период до 2020 года» дополнительных финансовых ресурсов для строительства современных школ в сельской местности;

разработать систему индикативных показателей, позволяющих оценивать качество жизни и состояние трудового потенциала в сельской местности и совершенствовать на этой основе программы социально-экономического развития сельских территорий;

считать приоритетным обязательный учет проблем кадрового развития сельских территорий при разработке и реализации стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации;

разработать комплекс мер, направленных на обустройство социальной инфраструктуры территорий с низкой плотностью населения, в том числе мероприятий по стимулированию инвесторов, реализующих проекты по развитию социальной инфраструктуры села;

признать сельскохозяйственными товаропроизводителями организации, осуществляющие образовательную деятельность по образовательным программам в области подготовки специалистов

сельскохозяйственного производства и имеющие структурные подразделения, на базе которых осуществляется сельскохозяйственное производство (учебно-опытные хозяйства, учебно-производственные центры и т.д.);

разработать комплекс мер по поддержке базовых сельскохозяйственных организаций, обеспечивающих практическую подготовку студентов аграрных вузов, предусмотрев для них преференции (приоритетное получение техники по программам агролизинга, субсидирование на 1 гектар посевов, субсидирование учебного места обучающегося и др.);

поручить Минсельхозу России разработать программу кадрового обеспечения АПК;

закрепить нормативными правовыми актами обязательное прохождение руководителями и специалистами предприятий АПК повышения квалификации не реже одного раза в 5 лет;

предусмотреть финансирование развития материально-технической базы и лабораторного оборудования аграрных вузов, в том числе реализации программ лидирующих аграрных вузов;

разрешить аграрным вузам передавать часть используемых ими земель малым инновационным предприятиям в качестве меры государственной поддержки аграрной науки и аграрного образования;

ежегодно на заседании Правительственной комиссии по вопросам агропромышленного комплекса и устойчивого развития сельских территорий рассматривать проблемы и перспективы развития кадрового обеспечения АПК в Российской Федерации;

поручить Минсельхозу России, органам государственной власти субъектов Российской Федерации разработать механизмы формирования кадрового заказа агропромышленной комплекса к системе многоуровневого профессионального образования.

Министерству сельского хозяйства Российской Федерации:

ежегодно предоставлять в Комитет Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию аналитический доклад о реализации концепции развития аграрного образования в Российской Федерации до 2025 года и совместно участвовать в его обсуждении;

создать единый учебно-методический центр для разработки примерных основных профессиональных образовательных программ, в том числе учебных планов, календарных учебных

графиков, рабочих учебных программ курсов, дисциплин (модулей), фондов оценочных средств, методических материалов и иных компонентов образовательных программ аграрного профиля;

инициировать разработку профессиональных стандартов «Руководитель сельскохозяйственной организации», «Менеджер сельскохозяйственного производства», «Экономист сельскохозяйственного производства», «Организатор агробизнеса» с требованием наличия специализированного профильного образования (ВО, профпереподготовки) по вышеуказанным стандартам;

разработать систему привлечения и закрепления талантливой молодежи в агропромышленном комплексе, в том числе за счет активизации работы по расширению реализации механизма целевого обучения в интересах работодателей агропромышленного комплекса в субъектах Российской Федерации, развития системы интеллектуальных состязаний среди школьников, студентов, конкурсов профессионального мастерства обучающихся и молодых специалистов, включая отраслевые чемпионаты по профессиональному мастерству по стандартам «Ворлдскиллс»;

разработать и внедрить систему независимой оценки качества подготовки специалистов для агропромышленного комплекса;

обеспечить развитие аграрной науки и научного обеспечения агропромышленного комплекса Российской Федерации в соответствии с направлениями реализации Национальной технологической инициативы и Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации для ведения высокопродуктивного и экологически чистого агрохозяйства за счет привлечения инвестиций крупных агрохолдингов;

разработать план мероприятий («дорожную карту») по развитию сети подведомственных образовательных организаций высшего образования, предусмотрев их участие в инновационных территориальных кластерах;

разработать и внедрить систему непрерывного профессионального образования в интересах агропромышленного комплекса.

Министерству образования и науки Российской Федерации:

содействовать расширению подготовки специалистов среднего и высшего звена для сельских территорий по наиболее

востребованным специальностям, обеспечив приоритетность обучения для молодежи из сельской местности;

внести изменения в приказ Минобрнауки России № 444 от 28 апреля 2015 года и ввести дополнительный корректирующий коэффициент, учитывающий специфику образовательных программ аграрного профиля, равный 1,3;

расширить перечень грантов на проведение научных исследований, выделяемых Минобрнауки России, по аграрным направлениям. Предусмотреть возможность учета статей, индексируемых в базе данных AGRIS;

предусмотреть в регламентах работы Рособнадзора положения, обеспечивающие ранжирование принимаемых мер воздействия в зависимости от степени влияния нарушений нормативных правовых документов на качество подготовки специалистов;

ввести в перечень специальностей высшего образования – подготовки кадров высшей квалификации по программам ординатуры специальность «Ветеринария»;

восстановить на бюджетной основе подготовку кадров высшей квалификации в аспирантуре по направлению «Землеустройство и кадастры – экономические науки».

Российской академии наук:

в рамках Евразийского союза с участием структурных подразделений РАН и Федерального Собрания Российской Федерации провести совместную научно-практическую конференцию, посвященную проблемам формирования и развития кадрового потенциала АПК;

акцентировать внимание на подготовке новых учебников и учебно-методических материалов для аграрных образовательных учреждений высшего и среднего образования с учетом современной специфики развития сельскохозяйственного производства.

Органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

разработать систему показателей оценки кадрового обеспечения сельскохозяйственных предприятий с учетом местных особенностей, а также учитывать имеющиеся кадровые потребности для совершенствования программ социально-экономического развития сельских территорий;

обеспечить увеличение доли целевой подготовки специалистов в интересах агропромышленного комплекса;

обеспечить мониторинг целевого приема и целевого обучения в интересах агропромышленного комплекса;

в дополнение к бюджетным источникам финансирования программ профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров аграрного сектора активнее привлекать внебюджетные источники, в том числе в рамках муниципально-частного партнерства.

Направить настоящие рекомендации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Комиссию Совета законодателей по аграрно-продовольственной политике, природопользованию и экологии, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Министерство образования и науки Российской Федерации, Федеральное агентство научных организаций, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, Российскую академию наук.

Председатель
Комитета Совета Федерации
по аграрно-продовольственной
политике и природопользованию

М.П. Щетинин

Рекомендации
«круглого стола» на тему «Телецкое озеро – уникальный
природный символ России»

г. Москва

21 июня 2017 года

Проведя с участием членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, представителей федеральных и региональных органов государственной власти, научно-исследовательских учреждений и общественных организаций, экспертного сообщества обсуждение планов по сбережению Телецкого озера, как уникального памятника природы, с учетом сохранения баланса между охраной природного комплекса озера и продолжением на его территории туристической, рекреационной и иной антропогенной деятельности, участники «круглого стола» отмечают следующее.

Телецкое озеро расположено на северо-востоке Республики Алтай в Турочакском и Улаганском административных районах и является одним из важнейших центров туризма и отдыха на Алтае. Это пресноводный, слабоминерализованный, богатый кислородом, холодноводный, проточный горный водоем со снеговым, дождевым и подземным питанием.

Телецкое озеро – самое глубокое в Западной Сибири; занимает 39-е место среди глубочайших озер мира. Восточный берег озера и часть его акватории входят в состав Государственного природного биосферного заповедника «Алтайский» и включены в 1998 году ЮНЕСКО в список объектов мирового наследия в составе комплексного объекта «Золотые горы Алтая», однако состояние озера и его прибрежной части вызывает серьезные опасения.

В связи с активным развитием туризма в Республике Алтай на Телецкое озеро, особенно в его северной части, резко возросла антропогенная нагрузка. Это сопровождается воздействием как на природные ландшафты водосборного бассейна (строительство объектов туристической инфраструктуры, нарушение растительности вследствие вытаптывания и замусоривания, фактор беспокойства для животного мира), так и на экосистему озера (поступление неочищенных сточных вод от туристических объектов и домохозяйств, загрязнение нефтепродуктами от многократного возросшего по численности водного транспорта: моторных лодок, катеров и кораблей).

Во исполнение пункта 1 «е» перечня поручений по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 декабря 2016 года № Пр-2346 Правительством Республики Алтай проведена работа по формированию проекта паспорта «Сохранение Телецкого озера», который предполагает формирование согласованной эколого-экономической политики в отношении бассейна Телецкого озера, при которой приоритетной задачей станет сохранение уникальных свойств экосистем озера.

Одним из предлагаемых мероприятий для включения в приоритетный проект по сохранению Телецкого озера, который сформировало Правительство Республики Алтай, является разработка проекта федерального закона «Об охране Телецкого озера», направленного на совершенствование и развитие законодательства об охране окружающей среды в целях реализации поставленной Президентом Российской Федерации задачи.

С учетом изложенного, в целях сохранения Телецкого озера как одного из природных символов России и обеспечения социально-экономического развития прилегающих к озеру территорий, участники заседания «круглого стола» **рекомендуют:**

Правительству Российской Федерации:

совместно с Правительством Республики Алтай проработать возможность утверждения отдельного приоритетного проекта, направленного на сохранение и предотвращение загрязнения Телецкого озера в рамках направления стратегического развития Российской Федерации «Экология», или учесть в полном объеме предложения по сохранению Телецкого озера, подготовленные Правительством Республики Алтай и направленные в адрес Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (исх. № АБ-112/17 от 24 марта 2017 года), в рамках приоритетного проекта «Дикая природа России: сохранить и увидеть»;

рассмотреть возможность разработки модельного закона по сохранению статуса уникальных природных объектов Российской Федерации, который с учетом региональных особенностей может быть использован для дальнейшей проработки вопросов законодательного обеспечения их охраны.

Федеральному Собранию Российской Федерации:

поддержать проект федерального закона «Об охране Телецкого озера» при его внесении в Государственную Думу Федерального Собрания в установленном порядке.

Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации:

совместно с Правительством Республики Алтай, заинтересованными организациями и общественными объединениями создать рабочую группу по разработке отдельного приоритетного проекта, направленного на сохранение и предотвращение загрязнения Телецкого озера, или по учету в полном объеме предложений по сохранению Телецкого озера, подготовленных Правительством Республики Алтай, в рамках приоритетного проекта «Дикая природа России: сохранить и увидеть».

включить в отдельный приоритетный проект, направленный на сохранение и предотвращение загрязнения Телецкого озера, или в приоритетный проект «Дикая природа России: сохранить и увидеть», следующие мероприятия:

разработка проекта федерального закона «Об охране Телецкого озера», предусматривающего правовые основы охраны озера и развития прилегающей территории;

подготовка программы развития эколого-экономических видов деятельности на территории экосистемы Телецкого озера;

решение вопросов организации сбора и утилизации отходов на территории водосборной площади Телецкого озера;

строительство на берегу Телецкого озера в Турочакском районе причала для стоянки и обслуживания судов (заправки топливом и удаления подсланевых вод, посадки и высадки пассажиров, грузовых операций), где все суда будут под контролем природоохранных организаций и где будет соответствующая инфраструктура, в связи с чем загрязнение озера от водного транспорта значительно сократится;

техническое переоснащение существующей сети гидрометеорологических наблюдений и наблюдений за загрязнением окружающей среды, увеличение объема наблюдений за состоянием окружающей среды;

контроль и комплексная оценка состояния экосистемы и акватории Телецкого озера;

привлечь к реализации отдельного приоритетного проекта, направленного на сохранение и предотвращение загрязнения Телецкого озера, или приоритетного проекта «Дикая природа России: сохранить и увидеть» в части Телецкого озера, институты, подведомственные Федеральному агентству научных организаций, в том числе:

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт водных и экологических проблем Сибирского отделения Российской академии наук (ИВЭП СО РАН);

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт водных проблем Российской академии наук (ИВП РАН);

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт озераведения Российской академии наук;

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт систематики и экологии животных Сибирского отделения Российской академии наук (ИСиЭЖ СО РАН);

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Лимнологический институт Сибирского отделения Российской академии наук;

рассмотреть вопрос о внесении изменений в Федеральный закон от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» в части закрепления правового положения особо охраняемых природных территорий, обладающих международным статусом, в том числе включения в него перечня видов таких территорий, особенностей их создания и управления, режима особой охраны, разграничения полномочий органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по обеспечению функционирования и управлению особо охраняемыми природными территориями, обладающими международным статусом.

Министерству транспорта Российской Федерации, Министерству Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Федеральной службе по надзору в сфере транспорта поручить своим территориальным органам во взаимодействии с транспортной Прокуратурой Республики Алтай усилить контроль за надлежащей эксплуатацией водного транспорта на акватории Телецкого озера.

Правительству Республики Алтай направить представителей в совместную с Министерством природных

ресурсов и экологии Российской Федерации рабочую группу по разработке отдельного приоритетного проекта, направленного на сохранение и предотвращение загрязнения Телецкого озера, или по учету в полном объеме предложений по сохранению Телецкого озера в рамках приоритетного проекта «Дикая природа России: сохранить и увидеть».

Государственному Собранию – Эл Курултай Республики Алтай продолжить работу по подготовке мероприятий для включения в паспорт отдельного приоритетного проекта, направленного на сохранение и предотвращение загрязнения Телецкого озера, или в паспорт приоритетного проекта «Дикая природа России: сохранить и увидеть».

Федеральному государственному бюджетному учреждению науки Институт водных и экологических проблем Сибирского отделения Российской академии наук (ИВЭП СО РАН) продолжить проведение регулярных лимно-экологических и ландшафтно-экологических научных исследований актуального состояния Телецкого озера и его водосборного бассейна.

Первый заместитель
Председателя Совета Федерации
Федерального Собрания
Российской Федерации

Н.В. Федоров

**Рекомендации
научно-практического конгресса на тему
«Правовые и организационные механизмы реализации
Стратегии повышения качества пищевой продукции
в Российской Федерации до 2030 года»**

г. Москва

19 апреля 2017 года

Рассмотрев вопрос «Правовые и организационные механизмы реализации Стратегии повышения качества пищевой продукции в Российской Федерации до 2030 года», участники конгресса отмечают следующее.

Стратегия повышения качества пищевой продукции в Российской Федерации до 2030 года (далее – Стратегия) утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2016 года № 1364-р.

Стратегия ориентирована на обеспечение полноценного питания, профилактику заболеваний, увеличение продолжительности и повышение качества жизни населения, стимулирование развития производства и обращения на рынке пищевой продукции надлежащего качества и является основой для формирования национальной системы управления качеством пищевой продукции.

Стратегией предусматривается решение ряда задач, в том числе совершенствование и развитие нормативной базы, обеспечение мониторинга, совершенствование государственного регулирования в области качества пищевой продукции, включая обеспечение государственного контроля (надзора) и применение мер административной ответственности за несоблюдение изготовителем (продавцом) требований к качеству пищевой продукции, создание единой информационной системы прослеживаемости пищевой продукции, разработка и внедрение системы управления в этой сфере, создание механизмов стимулирования производителей к выпуску пищевой продукции, отвечающей критериям качества и принципам здорового питания, создание условий для развития производства пищевых ингредиентов, актуализация действующих нормативов содержания в пищевой продукции пищевых добавок, вкусоароматических веществ, биологически активных веществ, остатков лекарственных средств для ветеринарного применения и средств защиты растений, продвижение принципов здорового питания.

Необходимо подчеркнуть, что Стратегией предусматривается переход на обязательное соблюдение требований качественных показателей продукции, создание системы прослеживаемости при обращении пищевой продукции, формирование единого подхода к мониторингу и контролю соблюдения указанных требований.

Следует также отметить, что важнейшее значение для создания условий для развития производства пищевой продукции и повышения ее качества, развития сырьевой базы пищевой и перерабатывающей промышленности имело принятие в последние годы ряда нормативных правовых актов. Среди них отметим Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства», Федеральный закон от 29 декабря 2014 года № 467-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» и распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2016 года № 2524-р, утвердившее перечень продукции для целей части 1 статьи 7 Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства», а также Доктрину продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 года № 120, Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2016 года № 350 «О мерах по реализации государственной научно-технической политики в интересах развития сельского хозяйства», Основы государственной политики Российской Федерации в области здорового питания населения на период до 2020 года, утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2010 года № 1873-р, Стратегию развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2012 года № 559-р (распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2016 года № 1378-р Стратегия изложена в новой редакции), Концепцию развития внутренней продовольственной помощи в Российской Федерации, утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 июля 2014 года № 1215-р, и план мероприятий по реализации Концепции развития внутренней продовольственной помощи в Российской Федерации, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2014 года № 2028-р.

Реализация Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 года № 717 (далее – Государственная программа), государственной программы Российской Федерации «Развитие рыбохозяйственного комплекса», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 314, осуществление импортозамещения создали условия для развития производства продукции сельского хозяйства и рыбохозяйственного комплекса, которые обеспечивают сырьем пищевую и перерабатывающую промышленность.

Вместе с тем, несмотря на принимаемые меры, ряд важных проблем системного характера, сдерживающих развитие производства пищевой продукции и повышение ее качества, остается. Это отсутствие интегрированной системы сквозного контроля безопасности и качества сырья и пищевой продукции по принципу «от поля до стола потребителя», проблемы сырьевой базы, моральный и физический износ основных производственных фондов предприятий пищевой и перерабатывающей промышленности, недостаточная глубина переработки сельскохозяйственного сырья и высокие потери при хранении. Стабильное развитие животноводства и комплекса предприятий по переработке сырья животного происхождения, а также интересы потребителей не могут быть обеспечены в отсутствие функционального единства ветеринарной службы страны. В зоне особого внимания остаются вопросы несанкционированного использования в процессе сельскохозяйственного производства лекарственных препаратов для ветеринарного применения, преднамеренно вводимых в организм продуктивных животных, что может приводить к негативным последствиям для здоровья человека. До сих пор не восстановлена интегрированная система обеспечения безопасного применения пестицидов в аграрном производстве и контроля их остаточных количеств в сырье и пищевой продукции. Также требуют неотложного решения проблемы экологического характера. Не менее важное значение имеют и вопросы регулирования генно-инженерной деятельности, контроля за оборотом генно-инженерно-модифицированных организмов, а также мониторинга их воздействия на человека и окружающую среду. В стране недостаточно развито производство

пищевых ингредиентов – витаминов, аминокислот, пищевых добавок, ферментных препаратов, биологически активных веществ, заквасочных и пробиотических микроорганизмов, пребиотических веществ и других.

Тревогу также вызывает структура питания значительной части населения Российской Федерации, которая в ряде случаев характеризуется избыточным потреблением жиров, в первую очередь животного происхождения, сахара, соли при одновременном недостатке ряда витаминов, макро- и микроэлементов (кальций, железо, йод) и пищевых волокон из-за недостаточного потребления овощей и бахчевых, фруктов, ягод, молочных продуктов. Фактическое потребление пищевых продуктов в ряде случаев не соответствует рекомендуемым рациональным нормам потребления пищевых продуктов, отвечающих требованиям здорового питания. Потребление пищевой продукции с низкими потребительскими свойствами является причиной снижения качества жизни и развития ряда заболеваний населения, в том числе за счет необоснованно высокой калорийности пищевой продукции и сниженной пищевой ценности.

Нуждается в совершенствовании система информирования населения через средства массовой информации о преимуществах здорового питания как эффективного способа сохранения здоровья и повышения качества жизни.

Необходимо создание условий для дальнейшего развития потребительского рынка пищевой продукции, который представляет собой важнейшую часть современной экономики Российской Федерации и требует комплексного и системного развития, а также совершенствование правового регулирования в этой сфере.

Кроме того, следует учитывать, что сложившаяся в Российской Федерации система нормативно-правового регулирования отношений в области обеспечения качества и безопасности пищевой продукции была связана с унификацией и гармонизацией национальных норм безопасности пищевой продукции с международными стандартами и выполнением обязательств Российской Федерации как члена Всемирной торговой организации и Евразийского экономического союза. В связи с этим серьезную озабоченность вызывает в настоящее время ситуация с обеспечением контроля качества пищевой продукции, поскольку действующие на нее технические регламенты ограничиваются требованиями только к одной характеристике качества –

безопасности и не содержат требований к показателям пищевой ценности, физико-химическим и органолептическим показателям. Несовершенство правовых и организационных механизмов в отношении качества пищевой продукции приводит к тому, что на российском рынке имеет место оборот продуктов, не отвечающих потребностям большинства населения, а также фальсифицированной пищевой продукции.

Особое значение имеет дальнейшее развитие нормативной правовой базы в сфере технического регулирования и стандартизации, устанавливающей обязательные и добровольные требования к пищевой продукции, процессам производства, хранения, перевозки, реализации и утилизации, а также требования оценки соответствия.

К настоящему времени вступил в силу ряд технических регламентов Таможенного союза, в том числе «О безопасности пищевой продукции», «О безопасности отдельных видов специализированной пищевой продукции, в том числе диетического лечебного и диетического профилактического питания», «Требования безопасности пищевых добавок, ароматизаторов и технологических вспомогательных средств», «Пищевая продукция в части ее маркировки», «О безопасности упаковки», «О безопасности зерна», «О безопасности мяса и мясной продукции», «Технический регламент на соковую продукцию из фруктов и овощей», «Технический регламент на масложировую продукцию», «О безопасности молока и молочной продукции», «Технический регламент на табачную продукцию». Кроме того, в различных стадиях разработки и принятия находятся 17 технических регламентов Евразийского экономического союза (Таможенного союза), регламентирующих требования для пищевой продукции.

С принятием технических регламентов Евразийского экономического союза устанавливаются четкие требования к показателям безопасности пищевой продукции, правилам и методам их контроля, отбора проб, к проведению государственного надзора и контроля за продукцией на всех стадиях ее оборота – от сырья до готовой продукции, в том числе в области ветеринарно-санитарного и санитарно-эпидемиологического контроля, к маркировке пищевой продукции, а также правилам оценки ее соответствия установленным требованиям.

Вопросы обеспечения безопасности пищевой продукции урегулированы в Единых санитарно-эпидемиологических и

гигиенических требованиях к товарам, подлежащим санитарно-эпидемиологическому контролю (надзору), Едином перечне товаров, подлежащих санитарно-эпидемиологическому контролю (надзору) на таможенной границе и таможенной территории, Едином перечне товаров, подлежащих ветеринарному контролю (надзору).

Осуществляются также меры по совершенствованию системы стандартизации, так как технические регламенты непосредственно связаны со стандартами. Стандарты обеспечивают высокую конкурентоспособность продукции, в первую очередь за счет повышения ее качества и снижения издержек производства.

Необходимо отметить, что в Российской Федерации создана система федерального государственного надзора, обеспечивающая комплексное решение актуальных вопросов санитарно-эпидемиологического благополучия населения и защиты прав потребителей. Образована сеть центров информирования и консультирования потребителей на базе территориальных органов и учреждений Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (далее – Роспотребнадзор). Сформирован и ведется государственный информационный ресурс в области защиты прав потребителей, адресованный гражданам, органам власти, представителям бизнес-сообществ и общественных объединений.

В 2016 году территориальными органами Роспотребнадзора проведены проверки в отношении около 56,7 тыс. хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность по производству пищевых продуктов, общественному питанию и торговле пищевыми продуктами, из них нарушения санитарного законодательства выявлены на 66%. За выявленные нарушения санитарного законодательства за указанный период вынесено более 60 тыс. постановлений о назначении административного наказания, наложено административных штрафов на сумму около 755 млн. рублей.

По представлению Роспотребнадзора судами приняты решения о привлечении к административной ответственности 9,7 тыс. хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность по производству пищевых продуктов, общественному питанию и торговле с нарушением требований санитарного законодательства, из них принято решений об административном приостановлении деятельности в отношении 2,3 тыс. хозяйствующих субъектов. Снято с реализации более 73 тыс. партий пищевых продуктов,

не соответствующих нормативным требованиям, объемом свыше 3 тыс. тонн, в том числе импортных – 774 тонны.

Усилен контроль за организациями, осуществляющими деятельность по производству и реализации молока и молочной продукции. По результатам контрольно-надзорных мероприятий в 2016 году снято с реализации 7,5 тыс. партий молока и молочной продукции объемом 130 тонн, не соответствующих нормативным требованиям по санитарно-химическим, микробиологическим и физико-химическим показателям.

В рамках Государственного информационного ресурса по защите прав потребителей создана система быстрого оповещения «О сведениях и принимаемых мерах в отношении не соответствующей нормативным требованиям продукции», в которую в постоянном режиме поступают сведения о выявлении в обороте на территории Российской Федерации пищевой продукции, не соответствующей установленным требованиям. Указанная система позволила принимать меры реагирования одновременно во всех субъектах Российской Федерации, на территорию которых поступила опасная и недоброкачественная продукция, а также на территории которых она произведена, координировать межведомственное взаимодействие с органами внутренних дел, оперативно реагировать на факты выявления в обороте фальсифицированной продукции. По всем фактам обнаружения в обороте фальсифицированной продукции территориальными органами Роспотребнадзора проведены контрольно-надзорные мероприятия в отношении производителей и продавцов.

Кроме того, следует отметить, что Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору (далее – Россельхознадзор) осуществлялась работа по выявлению несоответствий по показателям безопасности в продукции животного происхождения и кормах, проводились исследования продукции животного происхождения и кормов на соответствие качественного состава, заявленного производителем, а также проводились контрольно-надзорные мероприятия в области обеспечения безопасности и качества зерна и продуктов его переработки.

В 2016 году учреждениями, подведомственными Россельхознадзору проведены лабораторные исследования проб 103 450 партий продукции животного происхождения и кормов по выявлению несоответствия по показателям безопасности (из

которых 7,83% партий не соответствовали требованиям по показателям безопасности), в том числе 37 682 партий мяса и мясной продукции (7,26%), 26 073 партий молока и молочной продукции (7,27%), 15 298 партий рыбы, рыбной продукции, нерыбных объектов промысла и продукции, вырабатываемой из них (5,4%), 3757 партий яиц и яичной продукции (3,86%), 19 256 партий кормов и кормовых добавок (12,0%), 1384 партий меда и продукции пчеловодства (13,0%). Проведены также лабораторные исследования проб 24 158 партий продукции животного происхождения и кормов на соответствие качественного состава, заявленного производителями (из которых 20,96% партий не соответствовали качественному составу, заявленному производителем), в том числе 2415 партий мяса и мясопродуктов (28,5%), 15 727 партий молока и молочной продукции (22,4%), 4908 партий рыбы, рыбной продукции, нерыбных объектов промысла и продукции, вырабатываемой из них (13,1%), 10 партий яиц и яичной продукции (не выявлено), 813 партий кормов и кормовых добавок (23,2%), 285 партий меда и продукции пчеловодства (8,4%).

Территориальными управлениями Россельхознадзора проведено в целях обеспечения государственного контроля (надзора) за безопасностью и качеством зерна и продуктов его переработки 38 608 контрольно-надзорных мероприятий, проинспектировано 52,1 млн. тонн зерна и продуктов его переработки, выявлено 8,8 млн. тонн зерновой продукции, не соответствующей требованиям нормативных документов.

В целом необходимо осуществление комплекса мер, направленных на выявление фактов реализации пищевой продукции с признаками фальсификации и контрафактных товаров, включая совершенствование законодательства, в том числе о защите прав потребителей с одновременным усилением ответственности за нарушение установленных требований, а также совершенствование правового регулирования в сфере торговой деятельности.

Очевидно, что для обеспечения качества пищевой продукции необходимо принятие ряда решений, в том числе направленных на создание условий для модернизации предприятий пищевой и перерабатывающей промышленности за счет проведения технического перевооружения на основе инновационных ресурсосберегающих технологий. Важное значение имеет развитие

внутренней продовольственной помощи в Российской Федерации как в целях улучшения питания отдельных категорий граждан, нуждающихся в социальной поддержке, и достижения его сбалансированности с учетом рациональных норм потребления пищевых продуктов, так и в целях стимулирования внутреннего спроса на отечественное сельскохозяйственное сырье и продовольствие.

Не менее важное значение имеет создание условий для развития деятельности автономной некоммерческой организации «Российская система качества» (Роскачество), которой разрабатываются повышенные требования к качеству продукции, оформлению необходимой нормативной документации, организованы закупки в розничных сетях и исследованы показатели качества отдельных видов пищевой продукции. Результаты проведенных исследований размещаются на официальном сайте Роскачества.

Учитывая изложенное, участники конгресса предлагают **рекомендовать:**

Правительству Российской Федерации:

ускорить подготовку и внесение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных законов «О производстве и обороте органической продукции», «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О производстве и обороте органической продукции», «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства, регулирующего виноградарство и виноделие», «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части развития внутренней продовольственной помощи», «О внесении изменений в Федеральный закон «О качестве и безопасности пищевых продуктов» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части усиления административной ответственности за нарушение требований технических регламентов, предъявляемых к пищевой продукции»;

ускорить рассмотрение проекта плана мероприятий по реализации Стратегии повышения качества пищевой продукции в Российской Федерации до 2030 года и его утверждение, а также

обеспечить участие профильных научных учреждений в реализации мероприятий, предусмотренных указанным планом;

рассмотреть возможность внесения изменений в Государственную программу и дополнения ее новой подпрограммой «Развитие пищевой и перерабатывающей промышленности», предусматривающей меры по стимулированию увеличения объемов производства продукции пищевой и перерабатывающей промышленности и повышения ее качества, производства продукции для здорового питания, а также внесения изменений в Государственную программу в целях реализации Федерального закона от 29 декабря 2014 года № 467-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» и распоряжения Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2016 года № 2524-р, утвердившего перечень продукции для целей части 1 статьи 7 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства», в части, касающейся развития льготного кредитования организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих первичную и (или) последующую (промышленную) переработку сельскохозяйственной продукции и ее реализацию, в доходе которых доля дохода от реализации этой продукции составляет не менее чем 70% за календарный год;

рассмотреть вопрос о внесении изменений в Государственную программу в части осуществления дополнительных мероприятий по борьбе с инфекционными заболеваниями сельскохозяйственных животных, в том числе лейкозом коров;

продолжить работу в рамках Евразийской экономической комиссии над предложениями о внесении изменений в Технический регламент Таможенного союза «О безопасности молока и молочной продукции», направленных на исключение (запрет) использования наименований, относящихся к понятиям «молочный продукт» и «молочный составной продукт» при маркировке молокосодержащих продуктов и указания хорошо читаемым шрифтом наименования молокосодержащих продуктов и массовой доли жира, в том числе немолочного, а также над проектом положения о согласованных подходах при проведении идентификации, регистрации и прослеживаемости животных и продукции животного происхождения;

рассмотреть вопрос о возможности направления в Евразийскую экономическую комиссию проектов правовых актов, предусматривающих внесение в технические регламенты

Таможенного союза и Евразийского экономического союза изменений, направленных на установление дополнительных требований к показателям качества пищевой продукции, а также к маркировке пищевой продукции, и на обеспечение предупреждения действий, вводящих в заблуждение потребителей;

ускорить реализацию мероприятий, необходимых для создания, обеспечения функционирования и развития национального сегмента Российской Федерации интегрированной информационной системы Евразийского экономического союза, в том числе в части технического регулирования, применения санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер;

осуществить своевременное и в полном объеме финансирование в 2017 году и в последующие годы за счет федерального бюджета мероприятий в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, а также направленных на создание условий для повышения качества пищевой продукции;

рассмотреть вопрос введения защитных мер при импорте высокотехнологичных продуктов глубокой переработки сельскохозяйственного сырья, таких как лизин (соответствует коду ТН ВЭД 2922410000), пептоны, белковые вещества и прочие производные (соответствуют коду ТН ВЭД 3504009000);

активизировать работу, направленную на совершенствование и развитие системы подготовки и переподготовки инженерных и рабочих кадров для пищевой и перерабатывающей промышленности, обеспечить разработку новых образовательных технологий и программ по нутрициологии, диетологии и пищевой биотехнологии для системы высшего и дополнительного профессионального образования;

обеспечить постоянный мониторинг безопасности и качества пищевой продукции, внедрение системы сквозного контроля сырья и продукции по принципу «от поля до стола потребителя».

Правительству Российской Федерации совместно с высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации:

подготовить уточненные прогнозные балансы продовольственных ресурсов на период до 2020 года с учетом продолжения осуществления импортозамещения в агропромышленном комплексе и обеспечения продовольственной безопасности;

рассмотреть вопрос об организации региональных консультативно-диагностических центров «Здоровое питание» и кабинетов «Здоровое питание».

Министерству экономического развития Российской Федерации:

ускорить подготовку проекта федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в целях установления специального порядка государственного надзора в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов как объектов технического регулирования, введения понятия контрольной закупки как механизма, обеспечивающего выявление и установление фактов реализации товаров, не соответствующих образцам по качеству, или с признаками фальсификации, или не соответствующих требованиям нормативных правовых актов, а также введения правовых механизмов, направленных на предотвращение недопустимых рисков для здоровья населения.

Министерству сельского хозяйства Российской Федерации:

разработать комплекс мер, стимулирующих предприятия пищевой и перерабатывающей промышленности на повышение качества пищевой продукции, производство пищевых ингредиентов (аминокислоты, витамины, биологически активные вещества, полиненасыщенные жирные кислоты, заквасочные и пробиотические микроорганизмы, вкусоароматические вещества), а также стимулирующих развитие современных технологий производства пищевых ингредиентов и переработки пищевой продукции;

разработать меры, направленные на повышение уровня биологической защищенности предприятий агропромышленного комплекса;

разработать совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти проект плана мероприятий по реализации Стратегии развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2012 года № 559-р (в редакции от 30 июня

2016 года № 1378-р), и внести его на утверждение в Правительство Российской Федерации.

Министерству промышленности и торговли Российской Федерации:

разработать систему целевых индикаторов для оценки результативности деятельности автономной некоммерческой организации «Российская система качества» (Роскачество);

разработать и утвердить Стратегию развития машиностроения для пищевой и перерабатывающей промышленности на период до 2030 года.

Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека:

ускорить подготовку проектов федеральных законов «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части усиления мер противодействия обороту фальсифицированной пищевой продукции» и «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части усиления мер противодействия обороту фальсифицированной пищевой продукции»;

подготовить предложения, касающиеся подготовки проекта федерального закона о внесении изменений в Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающего введение соответственно понятия «книга отзывов и предложений» и административной ответственности за отсутствие указанной книги у продавца;

рассмотреть вопросы о необходимости законодательного закрепления запрета дистанционной продажи алкогольной продукции и возможности досудебной блокировки работы интернет-ресурсов за распространение (размещение информации о распространении) запрещенной к обороту продукции, подготовки нормативного правового акта, устанавливающего правовой статус, форму и порядок ведения книги отзывов и предложений.

Исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

принять в рамках полномочий, определенных статьей 42¹ Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей», федеральными законами «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов

государственной власти субъектов Российской Федерации», «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации», дополнительные меры по организации развития потребительского рынка и защиты прав потребителей;

осуществить мероприятия по развитию многоформатной торговли сельскохозяйственной продукцией, в том числе малых и средних форматов торговли, а также нестационарной, мобильной, ярмарочной и рыночной торговли;

разработать и осуществить меры, направленные на создание условий для дальнейшего развития отечественного производства пищевых продуктов, обогащенных незаменимыми компонентами, специализированных продуктов детского питания, продуктов функционального назначения, органических, диетических продуктов, а также для развития отечественного производства пищевых ингредиентов в целях осуществления импортозамещения в этой области;

разработать и реализовать комплекс дополнительных мер по обеспечению населения качественной пищевой продукцией из водных биологических ресурсов прежде всего за счет оказания дополнительных мер поддержки и стимулирования развития аквакультуры;

рассмотреть вопрос о разработке механизмов стимулирования производителей к выпуску качественной пищевой продукции, в том числе путем проведения конкурсов качества.

Председатель Комитета
Совета Федерации
по аграрно-продовольственной
политике и природопользованию

М.П. Щетинин

**Рекомендации
парламентских слушаний
«Актуальные проблемы правового регулирования
садоводства, огородничества и дачного хозяйства»**

г. Москва

20 апреля 2017 года

Рассмотрев с участием членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, представителей федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представителей общественных организаций, научных учреждений и экспертного сообщества тему «Актуальные проблемы правового регулирования садоводства, огородничества и дачного хозяйства», участники парламентских слушаний отмечают:

по состоянию на 1 января 2016 года в России насчитывалось 14 266,6 тысячи садоводов, использующих 1286,2 тыс. га земель. В Республике Крым на 1 января 2016 года учтено 113,4 тысячи садоводов на площади 8,7 тыс. гектаров. Наибольшее количество граждан, занимающихся как индивидуальным, так и коллективным садоводством, приходилось на Московскую, Ленинградскую, Свердловскую, Самарскую, Челябинскую области, Красноярский и Краснодарский края, Новосибирскую, Нижегородскую, Саратовскую, Иркутскую и Кемеровскую области, а также республики Башкортостан и Татарстан, Пермский и Приморский края, Волгоградскую и Ростовскую области⁶⁷.

В сфере правового регулирования садоводства, огородничества и дачного хозяйства накопилось достаточно проблем. Внесенные изменения в Гражданский кодекс Российской Федерации требуют корректировки организационно-правовой формы садоводческих и дачных объединений, решения вопросов использования общего имущества, организации управления в товариществах, обоснованности и размера собираемых платежей и взносов.

В настоящее время деятельность лиц, занимающихся садоводством, огородничеством и дачным хозяйством регулируется Федеральным законом от 15 апреля 1998 года № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих

⁶⁷ По данным Государственного (национального) доклада «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2015 году».

объединениях граждан» (далее – Закон № 66-ФЗ). Несмотря на достаточно большое количество граждан, вовлеченных в данную сферу деятельности, положения и основные принципы действующего Закона № 66-ФЗ долгое время оставались неизменными. Однако правоприменительная практика свидетельствует о возникшей потребности пересмотра его отдельных положений.

Предусмотренные действующим законодательством механизмы защиты прав и законных интересов садоводов, огородников и дачников устарели и требуют скорейшей адаптации и приведения в соответствие с действующим законодательством.

Правительством Российской Федерации во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 14 апреля 2014 года № Пр-840 разработан проект федерального закона «О садоводстве, огородничестве и дачном хозяйстве и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – законопроект), принятый 15 марта 2017 года Государственной Думой в первом чтении.

Законопроект направлен на совершенствование правового регулирования в сфере садоводства, огородничества и дачного хозяйства, а также устранение неточностей, которые содержит в настоящее время Закон № 66-ФЗ.

К тому же Федеральный закон от 5 мая 2014 года № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации», вступивший в силу с 1 сентября 2014 года, установил новую систему юридических лиц, в том числе некоммерческих организаций. Так, гражданское законодательство в настоящее время не содержит понятия «некоммерческие объединения граждан», в связи с чем в рассматриваемом законопроекте такое понятие также отсутствует. Одновременно предлагается отказаться и от такой организационно-правовой формы, как садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое партнерство.

Данные положения обоснованы статистическими данными. Так, по данным ФНС России, в области садоводства, огородничества и дачного хозяйства зарегистрировано более 55 тысяч юридических лиц. При этом только 5% юридических лиц в указанной области имеют организационно-правовую форму кооператива и 9% – партнерства. Все остальные юридические лица,

созданные гражданами, а это 85%, действуют в форме товариществ. В отношении разбивки по видам деятельности можно сказать, что в области садоводства используется 77% от общей площади земельных участков, вовлеченных в данную сферу, 16% используется под огородничество и лишь 7% отведено под дачное хозяйство.

Однако в целом необходимо отметить, что общие положения гражданского законодательства в данной сфере не всегда применимы, нужен особый правовой подход и специальные отраслевые нормы, учитывающие социально-экономическое положение регионов и граждан.

Прошедшие общественные обсуждения законопроекта, материалы, полученные из субъектов Российской Федерации, показывают, что накопился ряд важнейших проблем функционирования садоводческих и дачных товариществ, которые тесным образом связаны со снижением жизненного уровня населения.

Высказываемые предложения в основном направлены на компенсацию за счет бюджетной системы Российской Федерации затрат граждан на возможность пользоваться дачными и садовыми участками. Например, предлагается исключить налогообложение личных земельных участков размером до 6–10 соток, освободить садоводческие, огороднические и дачные объединения от земельного налога за земли общего пользования.

Некоторые субъекты Российской Федерации, например, Ленинградская область, и органы местного самоуправления предоставляют государственную поддержку садоводческим некоммерческим объединениям на возмещение части затрат на строительство и реконструкцию инженерных сетей (электроснабжения, автоматизированной системы контроля и учета электроэнергии, водо- и газоснабжения), подъездных дорог и систем мелиорации. Также в Ленинградской области, например, имеется опыт, когда муниципальные образования предоставляют субсидии на изготовление проектно-сметной документации для строительства (реконструкции) подъездных дорог.

Вместе с тем организационные условия ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства, оказываются далеко не всегда выверенными и соответствующими требованиям закона. Это приводит не только к нарушению прав и законных

интересов граждан, членов хозяйств, но и нарушению публичных интересов.

Так, в ряде садоводческих, огороднических и дачных хозяйствах процветает самоуправство председателей садоводческих некоммерческих товариществ, особенно по вопросам финансово-хозяйственной деятельности, крупных сделок, сделок с заинтересованностью, нарушения природоохранного законодательства. У органов местного самоуправления недостаточно полномочий для того, чтобы оперативно пресекать противоправные действия отдельных председателей товариществ.

Не так редко дачные и садовые товарищества осуществляют свою деятельность на земельных участках, предоставленных для этих целей органами местного самоуправления, с нарушениями земельного и градостроительного законодательства (прежде всего с нарушением режима сельскохозяйственных угодий и земель лесного фонда). В результате возникают судебные разбирательства в связи с оспариванием актов местного самоуправления о предоставлении участков под дачное строительство и садоводство, конфликты с органами власти и собственниками охраняемых объектов в связи с нарушением режима охранных и защитных зон. Неорганизованный отдых граждан вблизи дачных и садовых участков нередко оказывается причиной загрязнения лесных массивов и водных объектов, возникновения несанкционированных свалок и браконьерства, что приносит значительный вред окружающей среде.

Сказанное ставит вопрос о необходимости более последовательного возврата дачной и садовой деятельности в правовое поле.

Однако есть положительные примеры, когда из активных, юридически подготовленных граждан формируются структуры, оказывающие помощь населению. Так, в Ступинском районе Московской области успешно работает «Центр правовой поддержки российского садовода», который бесплатно консультирует всех желающих.

В последнее время остро стоит проблема постоянного повышения налогового бремени для дачников и садоводов.

Земельный налог и арендная плата за землю являются основными статьями дохода бюджетов муниципальных образований. Практически для всех субъектов Российской Федерации характерна общая тенденция: существующая

кадастровая оценка земельных участков является явно завышенной, однако субъекты Российской Федерации периодически, часто необоснованно, повышают кадастровую стоимость.

Нормативная правовая база и ее практическое применение оценщиками при проведении государственной кадастровой оценки земельных участков для целей налогообложения показали свою несостоятельность. Существуют многочисленные факты превышения кадастровой стоимости над рыночной стоимостью земельных участков. Имеют место многочисленные случаи, когда кадастровая стоимость соседних участков с одинаковым видом использования в одном кадастровом квартале отличается в несколько раз. В связи с этим участились обращения налогоплательщиков как в Комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости земель, так и в суды, а также случаи неуплаты земельного налога из-за его значительного завышения. При этом снижение кадастровой стоимости по отдельным земельным участкам в границах одного квартала, по решению Комиссии или суда, приводит к несоблюдению принципа «всеобщности и равенства налогообложения».

Согласно статистике Росреестра, количество заявлений об оспаривании кадастровой стоимости резко возрастает. Причем, как правило, снижение цены происходит в пользу крупных владельцев недвижимости, поскольку у граждан с низкими доходами отсутствует финансовая возможность оспаривания оценки в судах.

Также отмечается увеличение количества обращений граждан в суды и прокуратуру Российской Федерации, связанных с нарушением прав граждан в садовых, дачных и огороднических объединениях граждан, в том числе в связи с установлением взносов за пользование имуществом общего пользования в отсутствие финансово-экономического обоснования.

При принятии законопроекта в первом чтении Комитету Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям совместно с Правительством Российской Федерации было поручено:

- 1) уточнить предмет правового регулирования указанного законопроекта, доработать понятия, определяемые законопроектом, в части регулирования отношений в сфере садоводства, огородничества и дачного хозяйства;

2) доработать положения указанного законопроекта о ведении гражданами садоводства, огородничества и дачного хозяйства без образования юридического лица;

3) уточнить положения указанного законопроекта в части организационно-правовых форм юридических лиц, создаваемых гражданами, в том числе не являющимися собственниками принадлежащих им земельных участков, для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства;

4) дополнительно проработать вопросы о полномочиях органов некоммерческих организаций, создаваемых для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства, об их ответственности, а также о видах взносов и порядке их расчета при ведении садоводства, огородничества и дачного хозяйства;

5) проработать вопрос об использовании и обслуживании электрических сетей, обеспечивающих ведение садоводства, огородничества и дачного хозяйства, а также о возможности и порядке их передачи в собственность территориальных сетевых организаций или муниципальную собственность.

Правительству Российской Федерации было рекомендовано:

1) рассмотреть предложения о дополнении указанного законопроекта положениями в части:

государственной и муниципальной поддержки граждан, ведущих садоводство, огородничество и дачное хозяйство, и некоммерческих организаций, создаваемых для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства;

отношений между некоммерческими организациями, создаваемыми для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства, и не являющимися их членами правообладателями земельных участков, находящихся на территориях таких организаций, включая условия использования имущества общего пользования таких организаций;

правового режима имущества общего пользования некоммерческих организаций, создаваемых для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства, а также порядка его распределения, в том числе при ликвидации таких организаций;

2) подготовить предложения о дополнении переходных положений указанного законопроекта, в частности уточнить срок вступления в силу федерального закона в сторону продления.

Следует отметить некоторые проблемы, решение которых требует внесения изменений в текст законопроекта в рамках

подготовки поправок к нему. Необходима дополнительная проработка вопросов:

государственной и муниципальной поддержки граждан и их объединений, осуществляющих ведение садоводства и огородничества, в том числе в виде предоставления субсидий из соответствующих бюджетов на возмещение части затрат на инженерное обеспечение территорий;

правового статуса имущества общего пользования, а также порядка его распределения между гражданами;

определения доли граждан в праве общей собственности на объекты общего пользования и обязанности граждан по содержанию имущества общего пользования, в том числе в зависимости от количества земельных участков, которыми граждане владеют на праве собственности либо ином виде права;

полномочий органов товарищества, в том числе возможности проведения общего собрания членов товарищества в виде собрания уполномоченных;

продления переходного периода, а также переноса на более поздний срок даты вступления законопроекта в силу.

Также необходимо решение вопросов использования и обслуживания электрических сетей, обеспечивающих ведение садоводства, огородничества и дачного хозяйства.

Исходя из вышеизложенного, участники парламентских слушаний **рекомендуют:**

Правительству Российской Федерации:

дополнительно проанализировать целесообразность принятия законопроекта, а также возможность совершенствования действующего Закона № 66-ФЗ;

разработать государственную программу по поддержке садоводства, огородничества и дачного хозяйства;

рассмотреть возможность подготовки нормативного правового акта, устанавливающего, что кадастровая стоимость земельных участков и иных объектов недвижимости не может превышать их рыночную стоимость более, чем на 25%;

рассмотреть вопрос о необходимости разработки проекта федерального закона, предусматривающего внесение изменений в Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» в части предоставления при государственной регистрации создаваемого юридического лица

в регистрирующий орган документов, удостоверяющих право заявителя на земельный участок, объекты недвижимости;

рассмотреть возможность и целесообразность продления срока подачи заявления о несогласии с кадастровой стоимостью недвижимости;

установить порядок передачи электросетей садоводческих, огороднических и дачных объединений на баланс предприятий электросетевого хозяйства;

установить льготные условия подземного водопользования для технических нужд организациями, осуществляющими ведение садоводства, огородничества и дачного хозяйства;

рассмотреть вопрос о создании государственной системы подготовки специалистов для садоводческих, огороднических и дачных организаций граждан;

рассмотреть вопрос об особенностях правового регулирования ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства на территориях Республики Крым и городов федерального значения.

Генеральной прокуратуре Российской Федерации и правоохранительным органам:

обратить внимание на нарушения прав граждан – членов дачных, огороднических и садоводческих объединений и необходимость неукоснительного соблюдения закона при осуществлении данных видов деятельности.

Комитету Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию:

совместно с Комитетом Совета Федерации по экономической политике, Комитетом Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера и Комитетом Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам продолжить мониторинг правового регулирования садоводства, огородничества и дачного хозяйства и при необходимости инициировать внесение изменений в действующее законодательство.

Комитету Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям:

совместно с Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления и Комитетом Государственной Думы по аграрным вопросам

продолжить работу по совершенствованию законодательства о садоводстве, огородничестве и дачном хозяйстве.

Исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

рассмотреть возможность создания исполнительных органов государственной власти, отвечающих за развитие садоводства, огородничества и дачного хозяйства;

организовать профессиональную подготовку председателей садоводческих, огороднических и дачных объединений;

совместно с органами местного самоуправления рассмотреть возможность предоставления льгот садоводческим, огородническим и дачным некоммерческим организациям и их членам в части земельного налога, налога на имущество юридических лиц и налога на имущество физических лиц.

Резолюция «круглого стола» в рамках проведения Всероссийского форума «Здоровье нации – основа процветания России»

«Круглый стол» проведен в целях определения актуальных вопросов реализации «Стратегии повышения качества пищевой продукции в Российской Федерации до 2030 года» по поручению Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию в рамках проведения Всероссийского форума «Здоровье нации – основа процветания России». В «круглом столе» приняли участие 28 специалистов из ФГБНУ «ВНИМИ», ФГБНУ «ВНИИМС», НИИ детского питания – филиала ФГБУН «ФИЦ питания и биотехнологии», Совета Федерации, ФГБНУ «ВНИХИ», ФГБОУ ВО «МГУПП», ФГБОУ ВО МГУТУ им. К.Г. Разумовского, компании «Христиан Хансен» и другие.

Выступило 8 докладчиков и проведено обсуждение итогов работы «круглого стола». Участниками «круглого стола» отмечено, что в Стратегии повышения качества пищевой продукции в Российской Федерации до 2030 года указаны приоритетные направления производства пищевой продукции: обеспечение полноценного питания, профилактика заболеваний, увеличение продолжительности и повышение качества жизни населения. Обращено внимание на необходимость стимулирования развития производства и обращения на рынке пищевой продукции надлежащего качества, и формирования национальной системы управления качеством пищевой продукции.

В Стратегии акцентировано внимание на то, что употребление пищевой продукции с низкими потребительскими свойствами является причиной снижения качества жизни и развития ряда заболеваний населения, в том числе за счет необоснованно высокой калорийности пищевой продукции, сниженной пищевой ценности, избыточного потребления насыщенных жиров, дефицита микронутриентов и пищевых волокон. А от того, как человек питается, зависит его здоровье, настроение, трудоспособность. Поэтому особенно важно формировать правильное отношение к здоровому питанию в детском и подростковом возрасте. Это является не только личным делом подрастающего поколения, но и серьезной общественной задачей! Организация рационального питания учащихся во время пребывания в детском саду, школе,

вузе является одним из ключевых факторов поддержания их здоровья и эффективности дальнейшей жизнедеятельности.

Участники «круглого стола», анализируя питание наших современников, характеризуют его как недостаточное и даже кризисное, аргументируя это:

снижением энергозатрат человека при одновременном уменьшении пищевой плотности рациона и его неспособности полноценно обеспечить потребности организма необходимыми нутриентами;

нерациональностью питания, проявляющейся в избыточном потреблении жиров и углеводов на фоне недостаточного потребления животных белков, растительных жиров, овощей и фруктов;

разбалансированностью рациона по основным веществам, являющейся причиной дефицита практически всех жизненно важных компонентов (витаминов, микро- и макроэлементов, полиненасыщенных жирных кислот, пищевых волокон и др.);

употреблением в пищу высокой доли консервированных, рафинированных, подвергнутых технологической обработке и хранению пищевых продуктов, лишенных значительной части природных биологически активных веществ.

Включение в рацион специализированных продуктов, обладающих небольшим объемом, высокой биологической ценностью, а так же повышенной биодоступностью, позволяет, благодаря определенной направленности их химического состава, оперативно вносить корректировки в питание детей и взрослых, обеспечивая организм необходимыми пищевыми нутриентами и энергией, тем самым восполняя энергозатраты, способствуя адекватному росту и развитию ребенка.

При этом известно, что доля молочных продуктов в общем объеме профилактического функционального питания составляет 65%, однако население Российской Федерации употребляет в два раза меньше молочных продуктов относительно рекомендуемой медицинской нормы потребления. Связать это можно с довольно высокой стоимостью молочных продуктов, потерей доверия потребителей к молочной продукции в связи со снижением качества и наличием фальсификата, а так же с появлением дополнительного широкого ассортимента продуктов, заменяющих молочные в потребительской корзине.

В настоящее время основным документом, устанавливающим критерии к оценке качества, безопасности, идентификации и маркировке является технический регламент Таможенного союза «О безопасности молока и молочной продукции» (ТР ТС 033/2013). Для подтверждения соответствия молочной продукции требованиям ТР ТС 033/2013 должны применяться методики, включенные в перечень стандартов, утвержденный Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии 26 мая 2014 года № 80, содержащих правила и методы исследований и измерений, в том числе правила отбора образцов, необходимые для применения и исполнения требований технического регламента. Однако, за время, прошедшее с момента утверждения перечня, достаточно активно разрабатывались новые и пересматривались морально устаревшие методические стандарты в части оценки качества и безопасности молока и молочной продукции, в связи с чем назрела необходимость пересмотра перечня трех стандартов, содержащих правила и методы исследований, применяемых для подтверждения соответствия молочной продукции.

При этом существуют разногласия по применению методических стандартов на территориях стран Таможенного союза. Например, на территории Республики Беларусь действуют национальные стандарты (СТБ) прямого перевода стандартов ИСО, а в Республике Казахстан – стандартов EN. За последние 2–3 года в силу необходимой востребованности достаточно активно проходит процесс разработки новых методических стандартов по идентификации жировой фазы, белкового и углеводного состава молока и молочной продукции. По определению показателей безопасности продукции наибольший резонанс получили стандарты на определение антибиотиков и сухого молока, так как нормирование установлено для готового продукта, а это довольно сложные объекты для исследования. Но основной упор сделан на выявление фальсификации молочной продукции.

В настоящее время аккредитованными лабораториями совместно с органами Роспотребнадзора, Росконтроля и Роскачества ведется постоянный мониторинг молочных продуктов, в том числе с торговой полки. Наиболее часто выявляемые признаки фальсификации молочной продукции следующие:

- замена молочного жира;
- добавление крахмалов, каррагинанов, фосфатов, стабилизаторов, консервантов, антибиотков и других добавок;

несоответствие по содержанию молочнокислых микроорганизмов, бифидобактерий для кисломолочных продуктов и дрожжей для кефира;

недостоверная информация о показателях пищевой ценности – занижение содержания жира, белка или завышение содержания сахара относительно информации на этикетке;

несоответствие качества и состава фруктового и других наполнителей;

использование заменителя какао-масла в глазурах;

несоответствие указанному в маркировке стандарту по отдельным органолептическим и физико-химическим показателям;

придуманные названия продукции, вводящие в заблуждение потребителей.

Наличие фальсификата, а также снижение себестоимости продукции за счет ее качества, которое зачастую происходит под давлением торговых сетей, в том числе реализующих продукцию под собственными торговыми марками и ультрадешевым ценам, самым непосредственным образом нарушает условия для честной конкуренции на продовольственном рынке, способствуя банкротству добросовестных поставщиков, отягощенных низкими объемами реализации и большим процентом (не менее 10%) возвратов натуральной скоропортящейся продукции. К важнейшим проблемам, отягчающим выпуск качественного и здорового питания, можно отнести нехватку качественного, в том числе сыропригодного молока-сырья. Зачастую переработчики вынуждены принимать сырье с превышением в десятки раз нормируемых показателей. И даже получив продукцию заданного качества, потребитель не всегда гарантированно получит продукцию надлежащего качества из-за нарушения холодильной цепочки доставки и хранения натуральной продукции.

Для решения вопросов обеспечения безопасности кисломолочных продуктов на «круглом столе» рассматривалась возможность использования биозащитных культур. Это инновационная разработка, способная значительно подавлять рост и развитие дрожжей и плесеней в пищевых продуктах. Биозащитные культуры позволяют без использования консервантов продлевать сроки хранения продуктов, даже в уже открытой упаковке, что существенно уменьшает количество отходов продуктов питания и способствует рациональному использованию пищевого сырья. Для скорейшего внедрения и успешного применения этой инновации

необходимо создать эффективную нормативно-правовую базу, регламентирующую условия выхода биозащитных культур на рынок и позволяющую применять их во всех отраслях пищевой промышленности, в частности – в производстве кисломолочной продукции. Для создания такой базы нужно привлечь специалистов из компаний-производителей биозащитных культур, представителей бизнес-сообществ, научных институтов и органов Роспотребнадзора.

Участники «круглого стола» поддерживают основные направления в государственной аграрной политике, направленные на повышение качества пищевой продукции. Участники отметили, что в настоящее время молочная отрасль развивается в сложной экономической и геополитической ситуации. Весьма актуальна проблема с фальсифицированием молочной продукции, которая негативно сказывается на конъюнктуре молочного рынка.

Кроме того, в отрасли не хватает профессиональных кадров. Большое количество предприятий работают недостаточно эффективно на технически устаревшем оборудовании, не обеспечивающем надлежащие санитарные требования при производстве продукции.

Отмечен ряд проблем, связанных с мерами государственной поддержки, с нормативно-правовыми, организационными, технологическими аспектами деятельности предприятий молочной отрасли в Российской Федерации.

Для решения вопросов реализации Стратегии повышения качества пищевой продукции в Российской Федерации до 2030 года участники «круглого стола» предлагают следующее:

1. Обеспечение вертикальной интеграции с поставщиками сырья и контроль на рынке пищевых продуктов.

2. Совершенствование и развитие нормативной базы в сфере требований к качеству продуктов и внедрение ее на предприятиях перерабатывающей отрасли.

3. Развитие методологической базы и экспресс-методов для оценки качества продуктов, в том числе разработка единообразного методического подхода к выявлению фальсификации молока и молочных продуктов. Определение арбитражных методов контроля.

4. Привлечение для мониторинга качества молочной продукции испытательных лабораторий отраслевых институтов.

5. Разработка и внедрение систем управления качеством продукции и стандартизация понятий, классифицирующих выпускаемую продукцию по качественным признакам.

6. Повышение ответственности за качество продукции и результаты ее оценки.

7. Разработка программы по выведению из оборота фальсифицированной молочной продукции на законодательном уровне, включающую комплекс мер по внесению изменений в нормативные правовые акты, разработке стандартов на методы установления фальсификации, мониторингу качества молочной продукции.

8. На постоянной основе осуществление взаимодействия производителей с Роспотребнадзором и торговыми организациями в части легитимного применения положений законодательства молочной отрасли по безопасности молочной продукции и защите прав потребителя.

9. Разработка и принятие национальных (межгосударственных) стандартов, направленных на выпуск молочных продуктов, отвечающих критериям качества и принципам здорового питания.

10. Создание технологий продуктов с профилактической или функциональной направленностью и внедрение государственных мер поддержки производителей таких специализированных молочных продуктов.

11. Разработка технологий и создания производств, выпускающих в Российской Федерации ингредиенты, добавки, закваски и бактериальные концентраты, ферментативные препараты и тому подобное для традиционных и новых продуктов.

12. Совершенствование процедур по размещению государственных и муниципальных заказов на закупки пищевых продуктов для организации питания детей.

13. Внедрение единой политики торговых организаций по отношению к ассортименту и качеству молочных продуктов. Разработка программы мероприятий по формированию привычек здорового питания у детей всех возрастных групп.

14. Взаимодействие со средствами массовой информации в части правильного информирования потребителей о пользе молока и молочной продукции, правилах их маркировки.

15. В рамках взаимодействия с молокоперерабатывающими предприятиями, торговыми организациями и контролирующими

органами осуществлять мониторинг внедрения электронной ветеринарной сертификации с целью выработки приемлемых для молочных предприятий условий.

16. Целесообразно разработать Федеральную целевую программу (ФЦП) по здоровому образу жизни и питанию, к реализации которой должны быть подключены:

вузы и НИИ, особое место среди которых, должны занять медицинские и пищевые;

производители продуктов питания;

все доступные средства информации для популяризации здорового образа жизни и здорового питания;

активными участниками ФЦП должны стать участники дошкольного и образовательного процесса. В рамках ФЦП разработать образовательные программы по здоровому образу жизни и питанию, а также для обучения специалистов по оценке качества продуктов для следующих групп: профессорско-преподавательский состав и научные работники, производители продуктов питания, медицинские работники, участники образовательного процесса.

Участники «круглого стола» отметили актуальность мероприятий, проводимых в рамках XI Всероссийского форума «Здоровье нации – основа процветания России», и высоко оценили организационный уровень их подготовки.

**Резолюция
«круглого стола» на тему
«Законодательное обеспечение повышения качества
российской винодельческой и пивобезалкогольной продукции»**

20 апреля 2017 года в комплексе зданий Московского государственного университета пищевых производств с участием научно-педагогических кадров университета, аспирантов, магистрантов, представителей винодельческой и пивобезалкогольной отрасли Российской Федерации и Делового Союза Евразии прошел «круглый стол» на тему «Законодательное обеспечение повышения качества российской винодельческой и пивобезалкогольной продукции», организованный Союзом виноградарей и виноделов России и Союзом производителей ячменя, солода, хмеля и пивобезалкогольной продукции.

Тематический «круглый стол» является частью научно-практического конгресса «Правовые и организационные механизмы реализации Стратегии повышения качества пищевой продукции в Российской Федерации до 2030 года», проведенного в рамках XI Всероссийского форума «Здоровье нации – основа процветания России».

В рамках работы «круглого стола» было уделено внимание следующим вопросам:

установление и углубление контактов профильных научных учреждений с общественными организациями отрасли индустрии алкогольных напитков;

создание механизмов стимулирования производителей к выпуску слабоалкогольной продукции натурального брожения, отвечающей критериям качества и принципам здорового питания;

разработка и внедрение системы управления качеством слабоалкогольной продукции;

актуализация действующих нормативов содержания в слабоалкогольной продукции пищевых добавок, вкусоароматических веществ, биологически активных веществ и средств защиты растений;

возрождение в Российской Федерации производства пищевых ингредиентов для производства безалкогольной продукции;

Были заслушаны выступления и презентации представителей Союзов, руководителей кафедр университета, а также Совета Федерации, Минсельхоза России, «Россельхознадзора», Делового Союза Евразии, АНО «Российская система качества», ФГБУ «Центр оценки качества зерна». В своем выступлении президент союза

производителей ячменя, солода, хмеля и пивобезалкогольной продукции А.Н. Мордовин отметил, что на протяжении последних лет Советом Федерации были приняты ряд значимых постановлений: от 30 мая 2012 года № 120-СФ «О мерах по государственному регулированию рынка алкогольной и спиртосодержащей продукции в Российской Федерации» и от 9 декабря 2015 года № 513-СФ «О состоянии и тенденциях развития алкогольного рынка в Российской Федерации», в которых отмечены существенные дефициты и проблемы правового регулирования и механизмов управления алкогольной отрасли. Однако, ряд положений хотя и были приняты к сведению, однако так и остались без должного внимания со стороны органов федеральной исполнительной власти. А.Н. Мордовин напомнил высказывание одного из древних философов, которое гласит, что первая чаша утоляет жажду, вторая способствует веселью, третья – наслаждению, четвертая приводит к безумию.

В связи с этим на протяжении всей истории человечества государственному регулированию производства и оборота алкогольной продукции уделялось особое внимание. История регулирования алкогольной отрасли в царской России, в СССР и Российской Федерации отчетливо показывает, что необходимый баланс между производством и потреблением алкогольной продукции так и не достигнут, исторически создавая явные преимущества для крепкого алкоголя в ущерб слабоалкогольной продукции, усугубив ситуацию в последние 20 лет невиданным размахом и расцветом нелегального рынка крепкого алкоголя. Более того, Россия является одним из мировых лидеров по уровню потребления контрафактного алкоголя. Масштабное развитие нелегального сегмента рынка наносит существенный ущерб жизни и здоровью населения нашей страны, добросовестным производителям и продавцам, а, следовательно, и экономике в целом. Очевиден и урон бюджетной системе из-за снижения поступлений акцизов, налогов и сборов с нелегального товарооборота.

В основе данной проблемы есть и одно ключевое обстоятельство – недостаточно эффективная система государственного регулирования, в которой нет преференций производителям высококачественной слабоалкогольной продукции натурального брожения (вино + пиво), произведенной из российского сырья (виноград, пивоваренный ячмень, хмель и солод).

Участники «круглого стола» считают необходимым поддержать позицию Союза виноградарей и виноделов и Союза производителей ячменя, солода, хмеля и пивобезалкогольной продукции в следующем:

1. Выделить в Федеральном законе № 171-ФЗ три основные сегменты алкогольного рынка: вино, пиво и крепкий алкоголь, предусмотрев предоставление преференций производителям слабоалкогольной продукции натурального брожения, произведенной по классической технологии из российского сырья.

2. Поддержать предложение АНО «Российская система качества» о возможности появления новой категории «Пиво светлое» исследуемых товаров и проведения соответствующих испытаний в 2017 году.

3. Создать систему гарантированного обеспечения российской винодельческой и пивоваренной отрасли отечественным сырьем, уделив особое внимание возрождению отечественного хмелепроизводства и возможности выравнивания ставок субсидий на закладку и уход за хмельниками со ставками на закладку и уходу за виноградниками.

4. Оказать поддержку независимому малому и среднему российскому пивоваренному бизнесу, рассмотрев возможность создания системы дифференцированного подхода к предприятиям отрасли в зависимости от объемов производства и установления вмененного акциза на годовой объем производства / патентной системы налогообложения для предприятий подгруппы «до 50.000 дал».

5. Сохранить положения Федерального закона № 171-ФЗ в части использования пивоваренного солода при производстве пива (не менее 80%) в Техническом регламенте стран Евразийского экономического союза «О безопасности алкогольной продукции».

6. Реализовать пилотный проект по взаимодействию Союза виноградарей и виноделов России, Союза производителей ячменя, солода, хмеля и пивобезалкогольной продукции и Московского государственного университета пищевых производств (в области научных разработок, дополнительного профессионального образования и подготовки специалистов для отрасли).

Резолюция
«круглого стола» на тему «Аспекты правового регулирования
вопросов качества пищевой продукции при производстве,
хранении, транспортировке и реализации»

ФГБНУ «ВНИИМП им. В.М. Горбатова»

20 апреля 2017 года

В соответствии с поручением Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию в рамках проведения XI Всероссийского форума «Здоровье нации – основа процветания России» ФГБНУ «ВНИИМП им. В.М. Горбатова», ФГБНУ «ВНИХИ» и ФГБНУ «ВНИИТЕК» было организовано заседание «круглого стола» на тему «Аспекты правового регулирования вопросов качества пищевой продукции при производстве, хранении, транспортировке и реализации».

В «круглом столе» приняли участие 26 специалистов, в том числе представители ФГБНУ «ВНИИМП им. В.М. Горбатова», ФГБНУ «ВНИХИ», ФГБНУ «ВНИИТЕК», Союза мороженщиков России, Россоюзхолодпрома, ФГБНУ «ВНИИО», ФГБНУ «ВНИРО», ФГБНУ «ВНИИК», Союза участников потребительского рынка, Минсельхоза России, Центра контроля качества товаров, работ и услуг (Санкт-Петербург), МГТУ им. К.Г. Разумовского и другие. Были заслушаны выступления и презентации 9 докладчиков, проведено обсуждение поднятых тем, подведены итоги заседания «круглого стола», даны рекомендации и комментарии.

В рамках работы «круглого стола» было уделено внимание следующим вопросам: противодействие фальсификации продуктов питания, несовершенство законодательной базы в области идентификации пищевой продукции, порядок разработки стандартов в сфере пищевой продукции, проблемы обеспечения сохранности скоропортящихся пищевых продуктов при хранении и транспортировке, механизмы государственной поддержки производителей качественной пищевой продукции.

Принятая в июне 2016 года Стратегия повышения качества пищевой продукции в Российской Федерации (далее – Стратегия) в большей степени отражает вопросы здравоохранения, рационального питания, стимулирования ведения здорового образа жизни и так далее, но не вопросы качества пищевой продукции. В Стратегии необходимо было сделать больший акцент на нормирование характеристик качества, технологические приемы его

формирования и сохранения, а также инструменты и методы контроля и надзора (методы исследования, программы мониторинга, прослеживаемость и прочее).

В связи с этим до сих пор провести оценку уровня качества продукции в Российской Федерации в полной мере не представляется возможным. Это связано в первую очередь с отсутствием системного государственного подхода к мониторингу качества и принятия решений, направленных на его повышение, а также решение вопросов доступности качественной продукции для всех слоев населения.

Национальная система качества должна состоять из следующих структурных элементов:



Национальная система стандартизации

Нормирование качества пищевой продукции на государственном уровне осуществляется посредством национальных и межгосударственных стандартов.

В связи с добровольностью применения стандартов возникает ряд вопросов и многочисленных споров об обязательности применения стандартов вида «общих технических условий» при разработке собственной документации производителем (технические условия, стандарты организации), а также при оценке продукции, поступающей по импорту.

Для решения этой проблемы должна быть выстроена стройная система стандартизации идентификационных признаков для каждой группы пищевой продукции (стандарты вида ОТУ). И все эти стандарты должны носить обязательный характер применения.

Национальная система прослеживаемости

В рамках пищевого законодательства Таможенного союза (ТР ТС 021/2011 и ТР ТС 034/2013), а также обязательств России в рамках ВТО, регламентировано обязательное внедрение на предприятиях, задействованных в производстве пищевых продуктов, системы прослеживаемости. Система прослеживаемости, как внутренняя (осуществляемая самим предприятием), так и внешняя (осуществляемая на государственном уровне), в настоящий момент в России отсутствует.

В связи с этим создание государственной программы по внедрению системы прослеживаемости для всех видов пищевой продукции с назначением единого координационного органа является необходимым мероприятием.

Национальная система мониторинга

Говорить о качестве невозможно без цифр и фактов. В целях их получения должна быть разработана национальная система мониторинга качества пищевой продукции. Исходя из поставленных в поручении Президента задач, структура Национальной системы мониторинга должна опираться на системный подход и базово определяться циклом «мониторинг – анализ данных – направленные мероприятия – мониторинг». Учитывая широкую лабораторную сеть, в том числе возможность регистрации полученных данных в электронных базах данных (Веста – Россельхознадзор, БД Роспотребнадзора, ФГИС – Росаккредитация), функции по проведению рутинного мониторинга показателей идентификации, качества и выявления фальсификации целесообразно возложить на существующие органы контроля. В ряде случаев могут привлекаться независимые аккредитованные лаборатории и экспертные организации. Получаемые результаты должны концентрироваться и/или передаваться в единый центр для анализа. Учитывая экспертную компетентность ФГБНУ «Федеральный научный центр пищевых систем им. В.М. Горбатова» (далее – ФНЦ), на основании полученных данных ФНЦ или другая уполномоченная организация может проводить анализ на предмет выявления тенденций в изменении показателей качества продукции идентификационных

признаков и выявлении новых видов фальсификации и изменения направленности ранее выявленных.

Государственная система информирования и просвещения населения

В дополнение к Стратегии необходимо законодательно ввести или увеличить ответственность СМИ за выдаваемую в эфир/печать информацию о качестве и безопасности продуктов питания. Зачастую это данные, не подтвержденные ни научными исследованиями, ни законодательными требованиями, а как правило, вообще инсценированные или намеренно искаженные. По этой причине у населения возникает резко отрицательное отношение к отечественной продукции и отдельным видам продуктов.

Государственная система поддержки добросовестных производителей

Данная система должна включать два важных аспекта:

защита рынка от фальсифицированной продукции, что обеспечит как защиту потребителей, так и защиту производителей от недобросовестной конкуренции (определение уполномоченных органов на проведение подобного контроля, создание четкой процедуры его проведения и оценки полученных результатов). Для производителей фальсифицированной продукции должна быть увеличена ответственность соразмерно масштабам производства;

построение риск-ориентированного контроля за предприятиями пищевой промышленности не только исходя из критериев безопасности производимой продукции, но и по результатам мониторинга показателей качества, и в результате – снижение для добросовестных производителей периодичности проверок.

Учитывая вышеизложенное, участники заседания «круглого стола» рекомендуют:

1. Стратегия повышения качества должна быть встроена в систему стратегического планирования, рассматриваться в комплексе с другими принятыми стратегическими документами, такими как Стратегия по противодействию незаконному обороту промышленной продукции в Российской Федерации на период до 2020 года и плановый период до 2025 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации № 2592-р). Так, 18 апреля 2017 года принята Стратегия обеспечения единства

измерений в Российской Федерации до 2025 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации № 737-р).

2. Необходимо оценить выполнение ранее принятых планов по реализации стратегических документов, в том числе Плана мероприятий по реализации положений Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 марта 2010 года № 376-р.

3. Внести изменения в Федеральный закон от 29 июня 2015 года № 162 «О стандартизации в Российской Федерации» об обязательности применения стандартов на термины, классификацию и стандарты вида «общие технические условия».

4. Разработать регламент взаимодействия министерств, Росстандарта и профильных технических комитетов по вопросам формирования Плана национальной стандартизации и разработки стандартов с решением вопроса о финансировании как исследований для разработки стандартов, так и их оформления и принятия.

5. Основной упор должен быть сделан на мониторинг качества пищевой продукции, но при этом должна быть оценена результативность мониторинга, проводимого с 2000 года в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2000 года № 883.

6. До принятия Плана по реализации Стратегии повышения качества, выполнения мероприятий, предусмотренных Планом, предложения по ужесточению ответственности за обращение фальсифицированной пищевой продукции (включая уголовную) считаем неэффективными и преждевременными.

7. Включить специалистов головного научно-исследовательского института Росрыболовства ФГБНУ «ВНИРО» в рабочие группы по формированию планов мероприятий по реализации Стратегии повышения качества пищевой продукции в Российской Федерации до 2030 года и Стратегии развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации до 2020 года.

8. Учитывая противоречивость и недостаточную обоснованность целого ряда предложений, изложенных в Стратегии формирования здорового образа жизни Минздрава России, просьба на заседании комитета рассмотреть проект этой Стратегии и дать соответствующую оценку.

**Резолюция
«круглого стола» на тему
«Формирование системы повышения качества муки,
хлебобулочных и кондитерских изделий»**

ФГАНУ «НИИХП»

20 апреля 2017 года

«Круглый стол» на тему «Формирование системы повышения качества муки, хлебобулочных и кондитерских изделий» организован ФГАНУ НИИХП, ФГБНУ ВНИИКП, ФГБНУ ВНИИЗ и состоялся в г. Москве 20 апреля 2017 года.

«Круглый стол» проведен в рамках реализации Стратегии повышения качества пищевой продукции в Российской Федерации до 2030 года по поручению Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию в формате XI Всероссийского форума «Здоровье нации – основа процветания России».

В «круглом столе» приняли участие 47 специалистов, в том числе из Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, ФГБНУ ВНИИ кондитерской промышленности, ФГБНУ ВНИИ зерна и продуктов его переработки, НИИ детского питания – филиала ФГБУН «ФИЦ питания и биотехнологии, ФГБОУ ВО МГУТУ им. К.Г. Разумовского (ПКУ), ФГБНУ ВНИИ кукурузы. Выступило 10 докладчиков и проведено обсуждение итогов работы «круглого стола».

Участниками круглого стола отмечено, что в Стратегии повышения качества пищевой продукции в Российской Федерации до 2030 года указаны приоритетные направления производства пищевой продукции: обеспечение полноценного питания, профилактика заболеваний, увеличение продолжительности и повышение качества жизни населения. Обращено внимание на необходимость стимулирования развития производства и обращения на рынке пищевой продукции надлежащего качества и формирования национальной системы управления качеством пищевой продукции. Это в полной мере относится к хлебопекарной отрасли.

В последние годы наблюдается ухудшение качества хлеба (плесневение, черствение, крошковатость, невыраженные вкус и аромат), что обусловлено главным образом низкими хлебопекарными свойствами муки. Мониторинг, проводимый

институтом, показал, что на хлебопекарные предприятия поступает около 80% такой муки.

Предлагаем организовать закупки и хранение продовольственной пшеницы не ниже 3-го класса в каждом регионе в объемах годовой потребности для хлебопекарного производства.

В регионах назначить организации и физических лиц, ответственных за создание годовых запасов зерна для хлебопекарной промышленности. В тех регионах, где отсутствуют необходимые ресурсы или средства, определить на федеральном уровне формы государственной поддержки.

Такая система стабилизирует рынки зерна, муки и хлеба, устойчиво обеспечит население хлебобулочными изделиями хорошего качества по предсказуемым ценам. Условия для этого существуют, так как ресурсы зерна в России при его целевом использовании позволяют обеспечить производство качественной хлебопекарной муки в необходимых объемах (ориентировочно 10–12 млн. тонн в год).

Недостаточными темпами осуществляется техническое перевооружение хлебопекарной промышленности. Удельный вес зарубежной техники на предприятиях превышает 60%. По целому ряду производственных и вспомогательных участков, где доля ручного труда составляет 80 и более процентов, отечественные средства механизации (имеются в виду многофункциональные машинные комплексы с высокой степенью производственной диверсификации) отсутствуют вообще. Их разработка из-за отсутствия средств в обозримом будущем не планируется. Следовательно, импортная зависимость не только сохранится, но и увеличится.

Нужно рассмотреть возможность формирования внебюджетных фондов для финансирования отраслевых целевых программ в области хлебопекарного производства. Фонды создавать при отраслевых научных учреждениях или ассоциациях за счет отчислений 0,5–1,0% от себестоимости продукции.

В структуре ассортимента хлебобулочных изделий преобладают массовые сорта продукции из пшеничной муки высшего и первого сорта с пониженной пищевой ценностью. Несмотря на принятие многочисленных программных документов, направленных на увеличение ассортимента обогащенных, специализированных и функциональных хлебобулочных изделий для здорового питания, их производство составляет не более

100 тыс. тонн при потребности 1,5 млн. тонн. В последние годы и эти объемы уменьшаются. Участники «круглого стола» рекомендуют:

ввести упрощенную систему государственной регистрации, исключаящую проведение клинических испытаний для изделий, вырабатываемых по ГОСТ 25832-89 «Изделия хлебобулочные диетические. Технические условия», рецептуры которых согласованы с ФИЦ ФГБУН «ФИЦ питания и биотехнологии», а ранее были утверждены Минздравом СССР. Данный ассортимент долгие годы успешно вырабатывался практически на всех хлебопекарных предприятиях Советского Союза;

предусмотреть формирование государственного заказа на продукцию для здорового питания для дошкольных и школьных, санаторно-курортных учреждений, клинических больниц, нужд вооруженных сил Российской Федерации, других государственных структур, социально незащищенных групп населения;

разработать систему государственного стимулирования предприятий – производителей продукции для здорового питания;

разработать систему информирования населения Российской Федерации о полезных свойствах обогащенных, функциональных и специализированных пищевых продуктов с привлечением средств массовой информации;

совершенствовать систему статистического учета выработки такой продукции для достоверного анализа производства и прогнозирования потенциального спроса.

Для обеспечения хлебопекарной и кондитерской отраслей высококвалифицированными специалистами создать на базе ФГАНУ НИИ хлебопекарной промышленности научно-образовательно-производственный консорциум в составе НИИХП, опытного хлебозавода института и Московского государственного университета пищевых производств.

Участники «круглого стола» отметили актуальность мероприятий, проводимых в рамках XI Всероссийского форума «Здоровье нации – основа процветания России», высоко оценили организационный уровень их подготовки, отметили необходимость консолидации научных учреждений в таком важном государственном деле, как здоровое питание населения нашей страны, и внесли предложение о регулярном проведении таких «круглых столов» с участием представителей бизнеса и федеральных ведомств.

Совет Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации

Комитет Совета Федерации
по аграрно-продовольственной политике и природопользованию

Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК

№ 21 (678)

О ходе реализации положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 декабря 2016 года по вопросам агропромышленного комплекса и природопользования

(к заседанию Совета по вопросам агропромышленного комплекса и природопользования при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 7 июля 2017 года)

Под общей редакцией
начальника Аналитического управления
Аппарата Совета Федерации,
доктора экономических наук
В.Д. Кривова

Редакторская группа:
С.Л. Постников, Л.И. Холод, М.О. Орлов, Р.Л. Кохнович,
М.В. Розовенко, А.Н. Лукьянова, А.И. Красина

Оригинал-макет подготовлен
Издательским отделом Управления делами
Аппарата Совета Федерации

Электронная версия аналитического вестника размещена: в сети Интранет Совета Федерации в разделе «Информационные материалы» и в сети Интернет (www.council.gov.ru) в разделе «Аналитические материалы».

При перепечатке и цитировании материалов ссылка на настоящее издание обязательна.

Отпечатано в отделе подготовки и тиражирования документов
Управления информационных технологий и документооборота
Аппарата Совета Федерации

Подписано в печать 3.07.2017. Формат 60x84 1/8.
Усл. печ. л. 17,90. Тираж экз. Заказ