

РЕШЕНИЕ
совместного заседания Президиума Научно-экспертного совета
при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания
Российской Федерации и Совета по вопросам агропромышленного
комплекса и природопользования при Совете Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации

"Обеспечение продовольственной безопасности
Российской Федерации"

Москва, Федеральный
исследовательский центр
питания, биотехнологии и
безопасности пищи

4 октября 2016 года

Рассмотрев вопросы обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации, участники совместного заседания Президиума Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации и Совета по вопросам агропромышленного комплекса и природопользования при Совете Федерации отмечают следующее.

Продовольственная безопасность Российской Федерации (далее – продовольственная безопасность) является одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности страны, необходимым условием реализации стратегического национального приоритета — повышения качества жизни российских граждан путем гарантирования высоких стандартов жизнеобеспечения. При этом важнейшее значение имеет обеспечение доступности для каждого гражданина страны пищевых продуктов в объемах не меньше рациональных норм их потребления, необходимых для ведения активного и здорового образа жизни.

В целом в Российской Федерации на уровне или с некоторым отклонением от рекомендуемых рациональных норм потребления пищевых

продуктов находится фактическое среднедушевое потребление рыбы и рыбопродуктов, мяса и мясопродуктов, картофеля, сахара, масла растительного. Потребление фруктов и ягод, овощей и бахчевых, молока и молочных продуктов находится ниже уровня рекомендуемых рациональных норм потребления. Качественный состав рациона питания в среднем на душу населения по калорийности и содержанию белка находится в пределах физиологических норм потребностей, а по содержанию жиров — значительно превышает потребность, что является фактором риска сердечно-сосудистых заболеваний, причиной ожирения и диабета.

Решение проблем продовольственной безопасности и стабилизация цен на продовольствие связаны, прежде всего, с развитием собственного высокотехнологичного и конкурентоспособного агропромышленного производства.

Самодостаточность Российской Федерации по земельным, водным, энергетическим, трудовым, научным ресурсам позволяет в полной мере обеспечивать население страны качественным продовольствием^[1]. Большие возможности имеются и для ведения органического сельского хозяйства.

Правительством Российской Федерации принимаются меры, направленные на создание условий для обеспечения импортозамещения, реализации антикризисных мер и развития сельского хозяйства, пищевой и перерабатывающей промышленности.

За 2015 год объем производства продукции сельского хозяйства увеличился на 3% и составил 5 трлн. рублей в фактических ценах, из них продукции растениеводства — более 2,6 трлн. рублей и продукции животноводства — 2,4 трлн. рублей^[2].

^[1] Сельскохозяйственный потенциал России является одним из крупнейших в мире. На долю России приходится 8,9% мировой пашни; 2,6% пастбищ; 52% черноземных почв; 20% пресной воды.

^[2] По данным Росстата.

Критерии продовольственной безопасности достигнуты по основным показателям. В 2015 году были превышены пороговые значения Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации, утверждённой Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 года № 120, (далее – Доктрина) по следующим позициям: зерну – 99,2% (выше порогового значения Доктрины на 4,2%); сахару – 93,8% (выше на 13,8%); маслу растительному – 83,9% (выше на 3,9 %); картофелю – 97,3% (выше на 2,3%); мясу и мясопродуктам – 87,4% (выше на 2,4%); рыбной продукции – 80,4% (выше на 0,4%)^[3]. В то же время удельный вес отечественных молока и молокопродуктов, соли пищевой в общем объеме ресурсов остается ниже пороговых значений Доктрины.

Важнейшим фактором, оказавшим влияние на развитие отечественных агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов, стали введенные в 2014 году ограничения на импорт из ряда стран отдельных видов сельскохозяйственной и рыбной продукции, сырья и продовольствия^[4]. Эти ограничения улучшили условия конкуренции и открыли дополнительные возможности для отечественных товаропроизводителей.

В 2015 году объем импорта продовольствия оценивался в 26,6 млрд. долларов, что на 33,5% меньше, чем в 2014 году (40 млрд. долларов)^[5].

Вместе с тем ситуация в сельском хозяйстве продолжает оставаться сложной. Сохраняется высокая закредитованность сельскохозяйственных товаропроизводителей. Положение дел осложняется низкой доступностью кредитных ресурсов, в том числе из-за высоких процентных ставок,

^[3] По данным Минсельхоза России.

^[4] В соответствии с указами Президента Российской Федерации от 6 августа 2014 года № 560, от 24 июня 2015 года № 320 и от 29 июня 2016 года № 305, постановлением Правительства Российской Федерации от 7 августа 2014 года № 778 (ред. от 30.06.2016) был введен запрет (по 31 декабря 2017 года) на ввоз в Российскую Федерацию ряда видов сельскохозяйственной и рыбной продукции, сырья и продовольствия.

^[5] Экспортировано сельскохозяйственного сырья и продовольственных товаров на сумму 16,2 млрд. долл., что на 14,6% меньше, чем в 2014 году (19 млрд. долл.).

особенно по инвестиционным кредитам, отсутствия необходимой залоговой базы, чрезмерной сложности оформления кредитов. Озабоченность вызывают рост цен на материально-технические ресурсы, в первую очередь на минеральные удобрения и горюче-смазочные материалы, приобретаемые сельскохозяйственными товаропроизводителями, низкая обеспеченность техникой и высокий уровень износа основных фондов в сельском хозяйстве и пищевой промышленности. Серьезной проблемой остается неразвитость транспортной, инженерной и социальной инфраструктуры сельских территорий. Продолжает оставаться низким уровень заработной платы в сельском хозяйстве^[6].

Российское сельскохозяйственное производство в значительной степени зависит от импорта племенного, посадочного материала, семян, средств механизации и химизации. Например, более 80% семян ряда культур (сахарная свекла, кукуруза, подсолнечник, овощные культуры) импортируются в нашу страну^[7]. Причем, как правило, из-за рубежа поставляются семена гибридов F₁^[8], не подлежащие воспроизводству. В результате российские аграрии вынуждены ежегодно приобретать новые партии семян и комплекты необходимых для их использования средств механизации и химизации.

Серьезной проблемой является также низкое качество посадочного материала и семян зерновых, овощных, технических и других культур, их высокая засоренность. Доля высева некондиционных семян по основным сельскохозяйственным культурам в стране достигает 30%. При таких

^[6] В первом полугодии 2016 года уровень заработной платы в сельском хозяйстве составил 56% от среднего значения по экономике.

^[7] По данным Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору.

^[8] Результат скрещивания двух специально созданных и хорошо отселекционированных исходных линий с целью получения эффекта гетерозиса (ускорение роста и размеров, повышение жизнестойкости и плодовитости гибридов первого поколения при скрещивании). Во втором и последующих поколениях гетерозис затухает. Гибриды F₁ отличаются скороспелостью и более высокой урожайностью, устойчивостью к неблагоприятным факторам среды.

условиях сорт реализует свою потенциальную урожайность только на 15–30%^[9].

Преодолению технологической зависимости отечественного сельскохозяйственного производства и повышению качества семян и посадочного материала будет способствовать реализация Федеральной научно-технической программы развития сельского хозяйства на 2017–2025 годы, разработка которой предусмотрена Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2016 года № 350 "О мерах по реализации государственной научно-технической политики в интересах развития сельского хозяйства".

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.

Важнейшим фактором обеспечения продовольственной безопасности является организация рационального использования всех видов сельскохозяйственных угодий. По различным причинам площадь посевов сельскохозяйственных культур в период с 1990 по 2015 год уменьшилась на 42,6 млн. га.

В стране практически не ведутся мелиоративные мероприятия, в том числе культуртехнические, связанные с введением в использование деградированных и нарушенных земель, с противоэрозионной организацией территорий. Этот фактор существенно снижает потенциал сельского хозяйства в большинстве регионов страны, в том числе обладающих высоким агроклиматическим потенциалом (в частности в областях Центрально-Черноземной зоны).

^[9] По данным Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору.

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.

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 только к одной характеристике качества — безопасности 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 наименее затратного и наиболее 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.

Очевидно, что для обеспечения продовольственной безопасности страны необходимо принятие ряда решений, в том числе направленных на повышение эффективности государственной поддержки и регулирования в агропромышленном комплексе, на совершенствование их механизмов, 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.

С учетом вышеизложенного участники заседания решили:

Рекомендовать Администрации Президента Российской Федерации рассмотреть возможность внесения изменений в Доктрину продовольственной безопасности Российской Федерации, предусматривающих установление критериев обеспеченности овощами, фруктами, пищевой продукцией специального назначения, включая продукцию для детского питания, критериев обеспечения физической и экономической доступности продовольствия для населения, а также дополнения показателей, используемых для оценки состояния продовольственной безопасности, показателями, характеризующими развитие пищевой и перерабатывающей промышленности. Одновременно представляется целесообразным рассмотреть возможность разбивки такого показателя Доктрины как мясо и мясопродукты по видам животных (мясо

крупного и мелкого рогатого скота, свиней и т.д.), а также повышения пороговых значений по сахару и растительному маслу.

Рекомендовать Правительству Российской Федерации:

1) ускорить разработку и внесение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных законов:

"О внесении изменений в Федеральный закон "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации" и статью 39.36 Земельного кодекса Российской Федерации (в части совершенствования правового регулирования организации нестационарной и развозной торговли)";

"О генетических ресурсах растений для селекции сортов и гибридов сельскохозяйственных растений";

"О производстве и обороте органической продукции (продукции органического производства)";

2) разработать и утвердить в установленном порядке Стратегию устойчивого развития сельского хозяйства до 2030 года, определяющую приоритеты, цели и задачи развития сельского хозяйства;

3) обеспечить своевременное издание нормативных правовых актов, необходимых для реализации федеральных законов, в том числе распоряжения Правительства Российской Федерации "Об утверждении перечня сельскохозяйственной продукции, относимой к продукции первичной и последующей переработки, произведенной из сельскохозяйственного сырья";

4) организовать проведение полной инвентаризации земель сельскохозяйственного назначения и постоянного мониторинга использования и оборота земель сельскохозяйственного назначения;

5) при формировании федерального бюджета на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов предусмотреть бюджетное

финансирование 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, и государственной программы Российской Федерации "Развитие рыбохозяйственного комплекса", утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 314, на уровне, не ниже предусмотренного Федеральным законом "О федеральном бюджете на 2016 год";

6) рассмотреть вопрос о повышении эффективности мер государственной поддержки, оказываемой в рамках Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы, в том числе за счет сокращения количества субсидий путем объединения различных их видов с одинаковыми или близкими целями предоставления и критериями распределения;

7) продолжить совершенствование механизмов льготного кредитования товаропроизводителей агропромышленного комплекса, в том числе путем упрощения процедуры оформления кредитов, а также рассмотреть вопрос о реструктуризации ранее накопленной кредиторской задолженности товаропроизводителей агропромышленного комплекса;

8) обеспечить в полном объеме финансирование субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение части прямых затрат на создание и модернизацию объектов агропромышленного комплекса, в том числе животноводческих комплексов молочного направления, селекционно-генетических центров в животноводстве и селекционно-семеноводческих центров в растениеводстве;

9) рассмотреть возможность сохранения среди отраслевых приоритетов Внешэкономбанка поддержку агропромышленного комплекса, предусмотрев увеличение ее объемов;

10) рассмотреть ход реализации Стратегии развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2012 года № 559-р, Стратегии повышения качества пищевой продукции в Российской Федерации до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2016 года № 1364-р, а также возможность разработки государственной программы Российской Федерации, предусматривающей развитие пищевой и перерабатывающей промышленности;

11) определить компетентный орган Российской Федерации, уполномоченный проводить государственную регистрацию и ведение реестра предприятий и организаций, производящих пищевую продукцию;

12) модернизировать систему контроля качества сельскохозяйственного сырья и пищевой продукции, а также совершенствовать экспертизу генетического материала^[10]. Обеспечить проведение текущего мониторинга качества пищевой продукции, разработать систему государственного стимулирования предприятий – производителей продукции для здорового питания;

13) разработать и внедрить комплекс мер, направленных на развитие внутреннего производства машин и оборудования для агропромышленного комплекса, в том числе для садоводства и овощеводства;

14) принять меры, направленные на развитие конкурентоспособного отечественного производства пищевых ингредиентов и биологически

^[10] В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2016 года № 350 «О мерах по реализации государственной научно-технической политики в интересах развития сельского хозяйства».

активных веществ, используемых в пищевой промышленности и при производстве кормов для различных видов животных и объектов аквакультуры, а также производства современных и высокоэффективных ветеринарных препаратов, ветеринарных и фитосанитарных диагностикумов, биопестицидов, средств профилактики эпизоотий и эпифитотий, средств химической защиты растений. 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;

15) разработать и утвердить в установленном порядке нормативный правовой акт, устанавливающий порядок введения временных ограничений на ввоз на территорию Российской Федерации импортной продукции, не соответствующей требованиям российского законодательства по содержанию генно-инженерно-модифицированных организмов;

16) 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;

17) разработать дополнительные меры, направленные на сохранение и активное использование российских генетических ресурсов в растениеводстве и в животноводстве и на снижение зависимости отечественного агропромышленного комплекса от импорта семенного, посадочного и племенного материалов. Рассмотреть совместно с Российской академией наук возможность создания национального фонда элитного

семенного и племенного материалов и селекционных питомниководческих центров на базе научных учреждений, расположенных в основных зонах производства, в том числе на основе государственно-частного партнерства, малого инновационного предпринимательства. Одновременно разработать и внедрить комплекс мер, стимулирующих участие сельскохозяйственных товаропроизводителей в научно-инновационной деятельности на принципах государственно-частного партнерства;

18) разработать и реализовать комплекс мер поддержки проведения биотехнологических исследований, в том числе направленных на создание новых сортов растений, пород животных, штаммов микроорганизмов сельскохозяйственного назначения;

19) рассмотреть возможность дифференциации размера субсидий на возмещение части затрат на закладку многолетних плодовых и ягодных насаждений в зависимости от использования отечественного или импортного посадочного материала;

20) разработать с учетом рекомендаций Международного эпизоотического бюро специальные программы по ликвидации особо опасных болезней животных и антропозоонозов, регистрируемых на территории Российской Федерации (африканская и классическая чума свиней, ящур, оспа овец и коз, болезнь Ауески, болезнь Ньюкасла, сальмонеллез, бруцеллез, туберкулез и др.);

21) рассмотреть вопрос 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;

22) 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 (соответствует коду ТН ВЭД 3504009000);

23) разработать и утвердить в установленном порядке Правила включения предприятий, производящих продукцию животного происхождения, в список экспортеров в соответствии с международными нормами и требованиями стран-импортеров. Определить порядок надзора за российскими предприятиями — экспортерами на предмет их соответствия требованиям ветеринарного законодательства стран-импортеров, предусмотрев, в том числе, возможность проведения внезапных внеплановых проверок;

24) инициировать рассмотрение предложений о внесении изменений в правовые акты Евразийского экономического союза, в части включения в Единый перечень товаров, подлежащих ветеринарному контролю (надзору), сыроподобной продукции, соевого шрота, кормов растительного происхождения, а также пищевых добавок (стабилизаторов) на основе карагинана. Продолжить совместную работу с Евразийской экономической комиссией и государствами — членами Евразийского экономического союза по разработке и утверждению ветеринарно-санитарных требований, предъявляемых при ввозе на таможенную территорию Евразийского экономического союза и (или) перемещении между государствами — членами желатина, коллагена и клеев животного происхождения (кроме продукции, произведенной из водных животных);

25) 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, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2014 года № 2028-р;

26) активизировать работу, направленную на совершенствование и развитие системы подготовки и переподготовки инженерных и рабочих кадров для агропромышленного комплекса;

27) обеспечить разработку новых образовательных технологий и программ по нутрициологии, диетологии и пищевой биотехнологии для системы высшего и дополнительного профессионального образования;

28) рассмотреть вопрос об организации региональных консультативно-диагностических центров "Здоровое питание" и кабинетов "Здоровое питание".

Рекомендовать Федеральному Собранию Российской Федерации:

1) разработать законодательную инициативу о внесении изменений в действующее законодательство, предусматривающих усиление ответственности производителей АПК, предприятий и организаций торговли за производство и реализацию фальсифицированной, контрафактной и контрабандной продукции, в том числе за введение в заблуждение потребителей путем указания на этикетках недостоверной информации;

2) уделить особое внимание проведению мониторинга правоприменительной практики следующих федеральных законов:

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";

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";

3) осуществлять на постоянной основе мониторинг реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 июля 2016 года № 350 "О мерах по реализации государственной научно-технической политики в интересах развития сельского хозяйства".

Рекомендовать исполнительным и законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

1) разработать региональные рекомендации по установлению оптимального состава сельскохозяйственных угодий и совершенствованию территориальной специализации сельскохозяйственного производства;

2) обеспечить целевое использование сельскохозяйственных земель из Фонда перераспределения, находящихся в составе невостребованных земельных долей. Провести независимую экспертную оценку эффективности использования земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, и разработать меры по ее повышению;

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

4) принять дополнительные меры по организации питания, отвечающего требованиям безопасности и качества, в организациях,

осуществляющих образовательную деятельность, и медицинских организациях;

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

Направить настоящее решение в Администрацию Президента Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, Российскую академию наук.

Председатель
Совета Федерации
Федерального Собрания
Российской Федерации,
председатель Научно-экспертного совета
при Председателе Совета Федерации
Федерального Собрания
Российской Федерации

В.И. МАТВИЕНКО