

КОМИТЕТ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ПО АГРАРНО-ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЮ

РЕКОМЕНДАЦИИ

совещания

«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 агропродовольственного комплекса Российской Федерации и является основой устойчивого функционирования национального продовольственного сектора, носит системообразующий характер для ряда отраслей экономики страны и в конечном итоге определяет уровень жизни населения.

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 снижался.

Приоритетная роль зерна в обеспечении продовольственной безопасности связана, в том числе, с технологической возможностью создания резервов и запасов, предназначенных для гарантированного снабжения страны.

Актуальность и особенная важность этой темы обусловлены прежде всего тем, что Россия в 2016 году впервые в новейшей истории стала мировым лидером по продаже пшеницы. Урожай зерна составил 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 определённые риски и экономические вызовы.

На фоне высокого урожая пшеницы (73,3 млн. тонн в весе после доработки) в текущем сельскохозяйственном сезоне (2016-2017 годов) наблюдается снижение производства 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 2016 году - всего 24,5%. При этом значительная 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 свидетельствует об отсутствии механизмов стимулирования аграриев к наращиванию объемов производства высококачественного зерна.

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.

Ключевым вопросом становится логистика: можно констатировать, что до 40% от стоимости зерна при доставке его, прежде всего, 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, снижение в этой или иной форме тарифной составляющей позволит существенно повысить конкурентоспособность российского зерна.

Важнейшее значение имеет политика государства по стимулированию производства зерна высокого качества (в настоящее время производится зерно в основном 4-го и 5-го класса), внедрение современных агротехнологий, требующих определенных финансовых вложений. Кроме того, на качество зерна серьезное влияние оказывает недостаточная обеспеченность сельхозтехникой, 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 1 366 тыс. ед. до 410 тыс. ед.) и зерноуборочных комбайнов (с 408 тыс. ед. до 128 тыс. ед.) 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%.

Необходимо также обратить внимание 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 неотъемлемой частью продовольственной безопасности. В этой связи актуальной является задача производства подсолнечника, сои, бобовых и т.д., а также продуктов их переработки.

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 отмечается 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 9 714,4 тыс. тонн, в том числе производство пшеничной муки высшего сорта - 6 352,3 тыс. тонн, пшеничной муки первого сорта - 2 058,0 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.

Следует отметить, что по данным Росстата и некоторых экспертов хлебопекарного рынка, несмотря на растущие показатели производства зерна, для выпечки хлеба в самом массовом сегменте используется зерно не высокого качества. Объем и динамика импорта хлебопекарных «улучшителей» и хлебных смесей в Российской Федерации косвенно подтверждают снижение качества хлебобулочных изделий и рост фальсификата в отрасли.

Существует проблема, которая закладывается в дальнейшее развитие зерновой отрасли, и во многом будет влиять на положение России в мире как ведущего игрока на зерновом рынке. Перепроизводство, в основном фуражного зерна, может привести к попаданию России в экономическую

ловушку, обусловленную зависимостью в качественном зерне от внешней конъюнктуры и экспорта, производства избыточного объема зерна 4-го и 5-го класса и возникающих проблем по его реализации.

Суммируя вышеизложенное, основными проблемами развития зернового комплекса Российской Федерации являются следующие.

Возможные изменения конъюнктуры зернового рынка в сторону снижения объемов экспорта и появления значительных остатков зерна 4 - го и 5- го класса могут привести к негативным последствиям для малых и средних сельскохозяйственных предприятий.

Несовершенный механизм проведения государственных закупочных интервенций.

Перекося в избыточном производстве фуражного зерна 4-го и 5- го классов и отсутствие механизмов, стимулирующих производство высококачественных сортов пшеницы (зерна 3 - го класса).

Несовершенство механизма и постоянно изменяющиеся правила предоставления субсидий.

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 государственные субсидии практически будут направляться не в отечественное сельское хозяйство, а снижение цены зерна 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.

Снижение обеспеченности производителей зерна сельскохозяйственной техникой, машинами и оборудованием, в т.ч. по причине удорожания техники, а также дисбаланс темпов выбытия и темпов восполнения сельхозтехники и оборудования.

Формирующийся дисбаланс в экспортных возможностях регионов Сибири и Дальнего Востока, обусловленный государственной тарифной политикой.

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

С учетом вышеизложенного участники совещания предлагают:

1. Предложить Федеральному Собранию Российской Федерации подготовить проект федерального закона «О зерне и продуктах его переработки».

2. Рекомендовать 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 ранее данного Министерству сельского хозяйства Российской Федерации поручения (п. 2 раздела II протокола заседания Комиссии по вопросам агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов от 29.10.2013 г. № 8) в части разработки 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;

обеспечить прогнозирование производства зерна на двух и трехлетнюю перспективу в разрезе регионов по объемам, классности и размерам субсидий;

обеспечить меры государственного регулирования тарифов 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 союза (ЕАЭС);

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

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.

предусмотреть меры поддержки (субсидии) 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 класса в ряде регионов с избыточным производством фуражного зерна;

внести корректировки и привести в соответствие по отношению друг к другу постановление Правительства Российской Федерации от 17.07.2015 г. № 719 «О критериях отнесения промышленной продукции к промышленной продукции, не имеющей аналогов, произведенных в Российской Федерации», постановление Правительства Российской Федерации от 27.12.2012 г. № 1432 «Об утверждении правил предоставления субсидий производителям сельскохозяйственной техники» и постановление Правительства Российской Федерации от 06.02.2016 г. № 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.

3. Предложить 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 утвердить в установленном порядке 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 зерна, муки 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»), и первоочередное удовлетворение заявок субъектов малого и среднего бизнеса – категории сельхозпроизводителей, испытывающих проблемы с технической оснащённостью;

тиражировать в АПК типовые проекты создания инфраструктурных мощностей для хранения и переработки зерна (в т.ч. 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;

подготовить для формирования эффективной системы семеноводства, отвечающей рыночной экономике, 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 программу международной кооперации в части проведения протекционистской политики и нивелирования избыточных требований к качеству российского экспортного зерна.

4. Рекомендовать Министерству сельского хозяйства Российской Федерации 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 подготовки предложений, направленных на снижение стоимости железнодорожной перевозки зерна и продуктов его переработки, повышение конкуренции железнодорожных перевозчиков зерна в экспортном направлении глубоководных портов Новороссийска и Тамани, на снижение портовых расценок на перевалку российского зерна и продуктов его переработки при отгрузке на экспорт.

5. Предложить Министерству экономического развития Российской Федерации:

разработать предложения по комплексу 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%-ной недозагрузки производственных мощностей;

разработать понятийный аппарат определения категорий качества зерна и методику системного качественного и количественного учета объемов производства и потребления зерна и продуктов его переработки, обеспечивающую высокий уровень достоверности полученных данных;

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

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

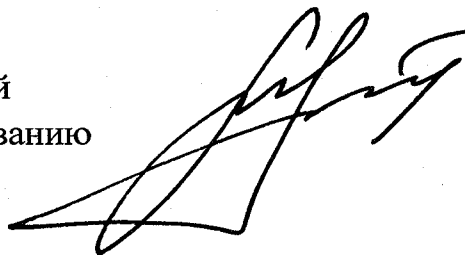
6. Предложить Министерству промышленности и торговли Российской Федерации разработать комплекс мер, направленных на формирование прозрачного механизма контроля ценообразования на сельхозтехнику и запасные части к ней, позволяющий исключить необоснованный рост их стоимости (особенно в период сезонно-полевых работ), а также способствующий снижению финансовой нагрузки на сельхозпроизводителя и, соответственно, снижению себестоимости готовой продукции.

7. Предложить Министерству иностранных дел Российской Федерации разработать комплекс мер, направленных на прямую поддержку и продвижение продукции российского производства и защиту интересов российских предпринимателей.

8. Рекомендовать Федеральной службе государственной статистики принять меры по повышению качества предоставляемой информации по зерновым балансам.

9. Рекомендовать 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.

Председатель Комитета
Совета Федерации по
аграрно-продовольственной
политике и природопользованию



М.П. Щетинин