

Рекомендации
Общественной палаты Российской Федерации
по итогам круглого стола на тему «Обеспечение доступности продовольствия для
малоимущих граждан»

3 февраля 2021 года

г. Москва

Общественной палатой Российской Федерации (далее – Общественная палата) по инициативе Комиссии Общественной палаты по развитию агропромышленного комплекса и сельских территорий совместно с Комиссией Общественной палаты по социальной политике, трудовым отношениям и поддержке ветеранов проведен круглый стол на тему «Обеспечение доступности продовольствия для малоимущих граждан» (далее – круглый стол, мероприятие).

В мероприятии приняли участие члены Общественной палаты, представители Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, Министерства экономического развития Российской Федерации, Федеральной антимонопольной службы, Федеральной службы государственной статистики, Счётной палаты Российской Федерации, органов социальной защиты Республики Коми, Тамбовской, Астраханской, Волгоградской, Калининградской, Ленинградской областей и других субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, научно-образовательных и общественных организаций.

Участники мероприятия выразили обеспокоенность проблемой доступности продуктов питания для малоимущих граждан. На совещании с членами Правительства Российской Федерации, которое состоялось 9 декабря 2020 года, Президент Российской Федерации отметил значительный рост цен на продукты питания. Так, цены на сахар выросли на 71,5%, на подсолнечное масло – на 23,8%, на муку – на 12,9%, на макаронные изделия – на 10,5%, на хлеб и хлебобулочные изделия – на 6,3%¹.

Актуальность данной проблемы обусловлена также ростом числа малоимущих граждан, наблюдавшимся в 2020 году. Если во втором квартале 2019 года численность населения Российской Федерации с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума составляла примерно 18,6 миллионов человек (12,7%), то во втором квартале 2020 года численность указанной группы населения увеличилась на 1,3 миллиона, составив 19,9 миллионов человек (13,5%). В результате принятых Правительством Российской Федерации мер социальной поддержки численность малоимущих граждан в третьем квартале 2020 года удалось сократить до 18,8 миллионов человек (12,8%). Вместе с тем в третьем квартале 2019 года число малоимущих граждан составило 17,6 миллионов человек (12,0%), что на 1,2 миллиона человек (0,8%) меньше, чем в аналогичный период 2020 года². Таким образом, в 2020 году существенно возросло число малоимущих граждан в сравнении с показателями 2019 года.

¹ <http://www.kremlin.ru/events/president/news/64624>

² <https://rosstat.gov.ru/folder/313/document/112592>

В качестве меры оперативного реагирования, предусмотренной постановлением Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2020 года №2094 «О соглашениях между федеральными органами исполнительной власти и хозяйствующими субъектами о снижении и поддержании цен на отдельные виды социально значимых продовольственных товаров первой необходимости», Министерством промышленности и торговли Российской Федерации совместно с Министерством сельского хозяйства Российской Федерации проведены переговоры с хозяйствующими субъектами, осуществляющими торговую деятельность по продаже продовольственных товаров посредством организации торговой сети (далее – торговые сети), и ассоциациями производителей продовольственных товаров (далее – производители). По результатам переговоров между представителями производителей продовольственных товаров и торговых сетей заключены соглашения, предусматривающие снижение и поддержание цен на отдельные виды социально значимых продовольственных товаров производителями, а также их ограничение торговыми сетями³. Срок действия соглашений ограничен первым кварталом 2021 года.

Кроме того, Правительством Российской Федерации приняты решения, направленные на стабилизацию цен на муку и хлеб, на вывоз пшеницы, ржи, ячменя и кукурузы (установлена тарифная квота в отношении ввозимой продукции), для поддержки производителей муки предусматриваются субсидии на возмещение части затрат, связанных с приобретением пшеницы⁴.

Вместе с тем, по мнению участников мероприятия, принятых мер недостаточно для обеспечения доступности продовольственных товаров для малоимущих граждан.

По данным представителей Росстата, приведенным на мероприятии, в период с 2015 по 2019 годы наблюдается рост номинальных расходов малоимущих семей на продукты питания (с 3 156 рублей в 2015 году до 3 394 рублей в 2019 году), при этом в реальном выражении эти расходы падают (с 3 156 рублей в 2015 году до 2 846 рублей в 2019 году), что может свидетельствовать о снижении объемов и качества потребляемых гражданами продуктов питания. Вместе с тем в соответствии с подпунктом «а» пункта 1 Указа Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года №474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» сохранение здоровья и благополучия людей является одной из национальных целей Российской Федерации на период до 2030 года.

Отдельное внимание участники мероприятия уделили вопросу продовольственной безопасности Российской Федерации, для обеспечения которой Указом Президента Российской

https://www.gks.ru/bgd/free/B04_03/IssWWW.exe/Stg/d02/12.htm

³ <http://government.ru/news/41143/>

⁴ <http://government.ru/news/41118/>

Федерации ⁵ от 21 января 2020 года №20 утверждена Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации (далее – Доктрина). В целях реализации положений Доктрины Правительством Российской Федерации утвержден План мероприятий («дорожная карта») по реализации положений Доктрины (далее – План мероприятий).⁶ Согласно пункту 6 Плана мероприятий предполагалось в срок не позднее четвертого квартала 2020 года разработать комплекс мер, направленных на обеспечение приоритетной поддержки наиболее нуждающихся слоев населения, включая беременных и кормящих женщин, детей всех возрастных групп, а также лиц, находящихся в учреждениях социальной сферы, продуктами здорового питания в рамках развития внутренней продовольственной помощи. Вместе с тем указанный комплекс мер на сегодняшний день Правительством Российской Федерации не принят.

В целях реализации ранее действовавшей Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 года №120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации», распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 июля 2014 года №1215-р была утверждена Концепция развития внутренней продовольственной помощи в Российской Федерации (далее – Концепция развития ВПП). Развитие системы внутренней продовольственной помощи в Российской Федерации предполагалось осуществить в 2 этапа в период с 2014 по 2020 годы. На сегодняшний день Концепция развития ВПП утратила свою силу в связи с истечением срока действия. Вместе с тем вопросы оказания продовольственной помощи малоимущим гражданам не утратили своей актуальности.

По мнению участников круглого стола, в целях реализации действующей Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом⁷ Президента Российской Федерации от 21 января 2020 года №20, представляется целесообразной разработка нормативных правовых актов, в частности комплексной программы внутренней продовольственной помощи малоимущим гражданам, целевых программ продовольственной помощи отдельным категориям граждан, например, малоимущим беременным женщинам, детям из малоимущих семей, малоимущим пенсионерам, направленных на дальнейшее развитие внутренней продовольственной помощи в Российской Федерации. При этом указанные нормативные правовые акты могут предусматривать следующие способы

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 21 января 2020 года № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации».

⁶ План мероприятий («дорожная карта») по реализации положений Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации № 1516-р от 9 июня 2020 года.

⁷ Указ Президента Российской Федерации от 21 января 2020 года № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации».

обеспечения малоимущих граждан продовольственными товарами (далее представлен примерный минимальный перечень):

- предоставление продуктовых наборов получателям государственной социальной помощи;
- реализация продуктов питания через специализированные отделы торговых организаций, а также сети специализированных торговых организаций, реализующих продовольственные товары с минимальной торговой наценкой;
- предоставление бесплатного либо льготного питания в государственных, муниципальных и частных организациях общественного питания, в том числе в социальных столовых при организациях социального обслуживания, специализированных социальных организациях для одиноких престарелых;
- предоставление денежной компенсации гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, на приобретение продуктов питания и горячего питания (в том числе с использованием электронных средств);
- предоставление специальных сертификатов или карт, в том числе виртуальных, на приобретение продовольственных товаров первой необходимости отечественного производства.

По мнению участников мероприятия, наибольшую эффективность может дать подход, при котором допускается одновременное применение в отношении малоимущих граждан мер финансовой и продовольственной поддержки в натуральной форме.

Продовольственная помощь, по мнению участников круглого стола, должна иметь адресный и целевой характер. При этом системное развитие внутренней продовольственной помощи должно способствовать достижению следующих целей (далее представлен примерный минимальный перечень):

- обеспечение граждан безопасными и качественными продуктами питания;
- поддержка отечественных производителей продуктов питания;
- развитие малых форм хозяйствования на селе, системы сбыта их продукции, формирование прочных производственно-сбытовых связей между производителями сельскохозяйственной продукции и производителями продуктов питания.

Участники мероприятия также отметили опыт, накопленный в субъектах Российской Федерации, по оказанию социальной помощи малоимущим гражданам (например, предоставление скидок на определенные группы товаров, ежемесячное начисление денежных средств или баллов, которые можно использовать на приобретение продуктов питания (Кировская, Ульяновская, Калининградская, Владимирская, Ростовская области, а также города Москва и Санкт-Петербург).

По мнению участников мероприятия, меры, направленные на обеспечение отечественными продуктами питания малоимущих граждан, могут стать эффективной мерой поддержки отечественных сельхозтоваропроизводителей.

Учитывая вышеизложенное, по итогам состоявшегося круглого стола Общественная палата рекомендует:

Федеральному Собранию Российской Федерации рассмотреть возможность формирования нормативной правовой базы, направленной на развитие внутренней продовольственной помощи малоимущим гражданам в целях обеспечения реализации Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 21 января 2020 года №20, включающей, в том числе комплексную программу внутренней продовольственной помощи малоимущим гражданам, целевые программы продовольственной помощи отдельным социально уязвимым категориям граждан (например, малоимущим беременным женщинам, детям из малоимущих семей, малоимущим пенсионерам, другим категориям малоимущих граждан). При этом важно обеспечить регулирование (введение) указанными нормативными правовыми актами (документами стратегического планирования) следующих форм обеспечения малоимущих граждан продовольственными товарами:

- предоставление продуктовых наборов получателям государственной социальной помощи;
- реализация продуктов питания через специализированные отделы торговых организаций, а также сети специализированных торговых организаций, реализующих продовольственные товары с минимальной торговой наценкой;
- предоставление бесплатного либо льготного питания в государственных, муниципальных и частных организациях общественного питания, в том числе в социальных столовых при организациях социального обслуживания, специальных социальных организациях для одиноких престарелых;
- предоставление денежной компенсации гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, на приобретение продуктов питания и горячего питания (в том числе с использованием электронных средств);
- предоставление специальных сертификатов или карт, в том числе виртуальных, на приобретение продовольственных товаров первой необходимости отечественного производства.

Правительству Российской Федерации

Рассмотреть возможность:

1. Разработки комплекса мер, направленных на обеспечение приоритетной поддержки наиболее нуждающихся слоев населения, включая беременных и кормящих женщин, детей всех возрастных групп, а также лиц, находящихся в учреждениях социальной сферы, продуктами здорового питания в рамках развития внутренней продовольственной помощи в соответствии с пунктом 6 Плана мероприятий («дорожной карты») по реализации положений Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 июня 2020 года № 1516-р.

2. Разработки и реализации в 20 субъектах Российской Федерации пилотной федеральной программы продовольственной помощи нуждающимся беременным и кормящим женщинам, а также детям.

3. Разработки и реализации комплекса мер, направленного на борьбу с бедностью, включая систему внутренней продовольственной помощи.

4. Разработки механизма сдерживания роста цен на базовые продукты питания, перечень которых может утверждаться Правительством Российской Федерации, направленного на сдерживание необоснованного (спекулятивного) роста цен на базовые продукты питания для населения (по аналогии с механизмом сдерживания роста цен на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные препараты (ЖНВЛП)).

5. Разработки комплекса мер, направленного на стимулирование увеличения доли местных продовольственных товаров организациями розничной торговли, осуществляющими торговую деятельность в субъектах Российской Федерации (например, предоставление налоговых льгот организациям розничной торговли, в которых доля реализуемых местных продовольственных товаров составляет не менее 10% от общего объема предлагаемых для приобретения продовольственных товаров. При этом размер налоговых льгот и других преференций для предприятий розничной торговли может зависеть от объемов предлагаемой для приобретения продовольственной продукции местного производства).

6. Дополнения государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года №296 подпрограммой, направленной на предоставление продовольственной помощи малоимущим гражданам.

Министерству экономического развития Российской Федерации, Министерству промышленности и торговли Российской Федерации, Министерству сельского хозяйства Российской Федерации, Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации рассмотреть возможность анализа, систематизации и практического применения на

территории Российской Федерации лучших региональных и мировых практик оказания продовольственной помощи малоимущим гражданам, в том числе специализированными организациями.