УДК 338.439.02

ПРОГРАММА ВНУТРЕННЕЙ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ ПОМОЩИ КАК ИНСТРУМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ СЕЛЬХОЗПРОИЗВОДИТЕЛЕЙ

Г.Э. ШАХНАЗАРЯН,
старший научный сотрудник
E-mail: Goarsh@mail.ru
Научно-исследовательский финансовый институт
Министерства финансов РФ

Статья посвящена проблемам поддержки отечественных производителей, одним из распространенных инструментов которой является организация внутренней продовольственной помощи. Оценены риски экспансии развивающихся рынков продовольствия за счет продукции экономически более развитых государств. Изучены протекционистские меры, которые используются в целях ограничения этих рисков (средства налоговой и таможенной политики, объединение производителей для защиты интересов собственных предприятий и обеспечения стабильности рынка, введение ограничений для международных торговых сетей, проведение национальных рекламных кампаний). Рассмотрен опыт зарубежных стран по оказанию поддержки отечественным производителям.

Цель исследования – выявить особенности такого инструмента поддержки сельхозпроизводителей, как внутренняя продовольственная помощь, а также возможности и ограничения по его использованию в российской практике.

Использованы эконометрические методы исследования и комплексный анализ существующего опыта оказания внутренней продовольственной помощи в Российской Федерации и за рубежом. Обоснованы рекомендации по эффективному использованию данного инструмента в отечественной практике. Выявлена двойственная сущность этого инструмента поддержки, даны рекомендации по эффективному его использованию в целях реализации государственной сельскохозяйственной политики.

Предложенные рекомендации могут быть использованы при формировании системы внутренней продовольственной помощи в регионах России.

Обоснован подход к внутренней продовольственной помощи как к инструменту, в котором элементы социальной политики сочетаются с механизмами поддержки сельскохозяйственного производителя. Показано, что активизация устойчивого канала реализации продуктов питания, которым является система учреждений образования, здравоохранения, социальной защиты и т.д., позволит стабилизировать цены, расширить спрос за счет рекламы созданной продукции и стимулировать расширение производства.

Сделан вывод о том, что использование данного инструмента позволяет создать предпосылки для роста производства конкурентоспособной сельскохозяйственной продукции. Обоснована необходимость использования дифференцированных подходов при организации внутренней продовольственной помощи в различных регионах России.

Ключевые слова: *сельское хозяйство, сельскохозяйственная продукция, потребление продуктов, рациональные нормы, продовольственная помощь, производство, реализация, система логистики, социальная политика*

Проблема устойчивости и конкурентоспособности отраслей экономики приобретает особую остроту в условиях растущей глобализации, когда в результате интеграционных процессов усиливаются риски экспансии рынков развивающихся стран за счет продукции экономически более развитых государств [11, 14]. В целях ограничения этих рисков в современной мировой практике используются

различные протекционистские меры (например, средства налоговой и таможенной политики, объединение производителей для защиты интересов собственных предприятий и обеспечения стабильности рынка, введение ограничений для международных торговых сетей, проведение национальных рекламных компаний и осуществление прочих мер поддержки отечественной продукции) [1, 16].

Одним из инструментов поддержки сельхозпроизводителей является оказание внутренней продовольственной помощи малообеспеченным группам населения [6, 12]. Этот инструмент широко распространен в практике ряда зарубежных стран и используется в рамках мер «зеленой корзины» без ограничения масштабов государственной поддержки. В соответствии с п. 4 приложения II Соглашения по сельскому хозяйству ВТО[1] эта поддержка «оказывается в форме прямых поставок продовольствия заинтересованным лицам или предоставления средств, позволяющих приобрести пищу правомочными реципиентами продовольствия по рыночным или субсидируемым ценам». Впервые к использованию данного инструмента в контексте поддержки сельхозпроизводителей прибегли США в 1939 г., когда получателям государственного пособия дополнительно предоставлялась субсидия в размере 50% произведенных затрат на приобретение продуктов питания. В настоящее время используемые для этих целей бумажные талоны заменены специальными банковскими картами. Программа, получившая известность как программа выдачи продуктовых талонов (Food Stamps), позднее преобразованная в программу дополнительной продовольственной помощи (Supplemental Nutrition Assistance Program – SNAP), направлена на стимулирование внутреннего спроса. Все прошедшие со дня запуска программы годы сопровождались дискуссией в американском обществе о ее необходимости и условиях участия в ней, что приводило к изменениям отдельных параметров программы. В настоящее время кроме SNAP реализуются аналогичные программы:

– специальная программа питания для женщин, младенцев и детей (The Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infants, and Children – WIC), которая служит для защиты здоровья женщин с низким уровнем доходов и детей до 5 лет. В 2012 г. в ее реализации приняли участие 8,9 млн чел., среднемесячные расходы на питание 1 чел. составили 44,98 долл. В 2013 г. в рамках этой программы израсходовано 4 896 млн долл.[2]. Эта программа не курируется министерством сельского хозяйства США;
– программа «Национальный школьный обед» (The National School Lunch Program – SLP) является федеральной программой помощи более чем 99 800 общественным и некоммерческим частным школам и учреждениям по уходу за детьми, обеспечивающей ежедневными сбалансированными, недорогими или бесплатными обедами более чем 26 млн детей ежегодно[3].

О значимости внутренней продовольственной помощи в США свидетельствует тот факт, что на ее оказание направляется в настоящее время 78% всех выделяемых на государственную поддержку сельхозпроизводителей средств.

В рамках программы дополнительной продовольственной помощи в 2013 г. было выделено 76,1 млрд долл. В среднем 47,6 млн американцев ежемесячно получали по 133,1 долл. По сравнению с 1969 г. в 2013 г. количество участников выросло в 16,6 раза, объем выделяемых на данную программу средств увеличился в 33,2 раза[4] (см. рисунок). Почти 72% участников программы представлены семьями с детьми, каждая четвертая семья имеет в составе пожилых людей или людей с ограниченными возможностями.

Экономический эффект от реализации программы выражается в росте ВВП на 1,84 долл. с каждого доллара, потраченного на продовольственную помощь, а также в создании или поддержании 18 тыс. рабочих мест, в том числе 3 тыс. рабочих мест в сельском хозяйстве[5].

В Европе запуск программы продовольственной помощи малоимущим в 1987 г. также был связан не только с реализацией поддержанной правительством благотворительной инициативы (гуманитарные акции такого рода имели место в мировой истории и раньше), но и с возможностью использования излишков европейской продовольственной продукции для снабжения малоимущих.

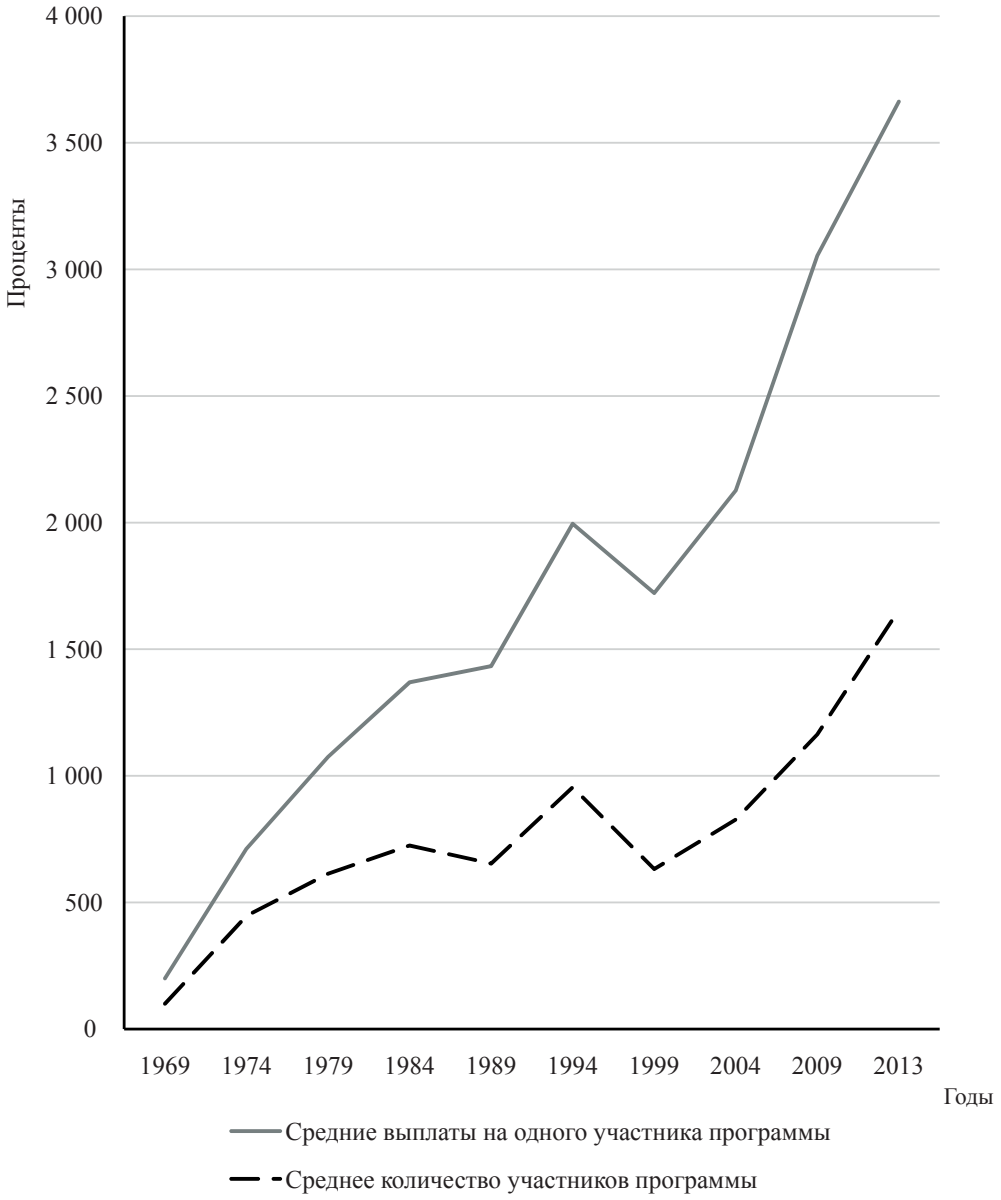
[1] URL: http://www.vavt.ru/wto/wto/AgricultureAgreement.

[2] URL: http://en.wikipedia.org/wiki/Special_Supplemental_Nutrition_Program_for_Women,_Infants_and_Children.

[3] URL: http://en.wikipedia.org/wiki/National_School_Lunch_Act.

[4] URL: http://www.fns.usda.gov/pd/supplemental-nutrition-assistance-program-snap.

[5] Концепция развития внутренней продовольственной помощи в Российской Федерации, утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 03.07.2014 № 1215-р.



Источник: рассчитано на основе данных министерства сельского хозяйства США.

Динамика числа участников и средних выплат по программе дополнительной продовольственной помощи в США в 1969–2013 гг.

ню благосостояния. В результате дискуссий было принято компромиссное решение, позволившее сохранить в прежних объемах финансирование европейской программы продовольственной помощи наиболее неблагополучным гражданам в 2012–2013 гг. Объем направляемых на эти цели средств составляет до 500 млн евро в год на условиях софинансирования правительствами государств. В 2010 г. более 18 млн граждан ЕС получали продовольственную помощь по указанной программе[6].

Самой известной европейской программой является «Молоко для школьников», объем ее финансирования составляет 50 млн евро в год, что значительно уступает объему финансирования аналогичной программы, реализуемой в США. Комплексный и многоуровневый характер носят программы внутренней продовольственной помощи в Бразилии: программа «Семейный бюджет», Национальная программа школьного питания, Программа приобретения продовольствия и Национальная программа укрепления семейных хозяйств.

Программа ЕС, включенная в 2007 г. в регламент ВТО, предполагала снабжение обездоленных продуктами из запасов чрезвычайного назначения, а в исключительных случаях – из закупаемых на рынке. В 2011 г. в Евросоюзе возникли разногласия по поводу данной программы, так как ее реализация в значительной части стала обеспечиваться за счет массовых закупок продуктов питания извне, тем самым превратившись из меры сельскохозяйственной политики исключительно в меру социальной поддержки. Определенную роль сыграла и значительная дифференциация стран Евросоюза по достигнутому уров-

Таким образом, следует различать продовольственную поддержку отдельных категорий населения

[6] Проект «Концепции мер поддержки отечественных производителей и переработчиков сельскохозяйственной продукции на основе механизмов внутренней продовольственной помощи в рамках «зеленой корзины» ВТО». URL: mcx.ru›documents/file_document/show/23496.htm.

как элемент социальной политики в большинстве современных государств и внутреннюю продовольственную помощь, предполагающую в качестве важнейшего элемента поддержку отечественного сельхозпроизводителя. В связи с этим следует отметить, что представленная в Концепции развития внутренней продовольственной помощи в Российской Федерации формулировка понятия «внутренняя продовольственная помощь»[7] односторонне отражает его сущность. Автор данного исследования придерживается расширительной трактовки, предполагающей поддержку сельского хозяйства. Внутренняя продовольственная помощь, по мнению автора, представляет собой такую систему государственной помощи населению, которая ориентирует на приобретение отечественного продовольствия и направлена на стимулирование развития сельскохозяйственного производства внутри страны.

Эффективность внутренней продовольственной помощи напрямую связана с продуктивностью сельскохозяйственного производства [17] и с наличием определенных запасов продовольствия. Как отметил Л. Джонсон при подписании закона о продовольственных купонах, это реалистичный и ответственный шаг к более полному и разумному употреблению сельскохозяйственного изобилия.

При грамотном подходе объединение мер социальной политики и поддержки национального сельскохозяйственного производства в рамках механизма внутренней продовольственной помощи может сыграть стимулирующую роль даже при отсутствии продуктового изобилия. Это возможно при условии гарантированного сбыта произведенной продукции по установленным ценам (в первую очередь через сеть учреждений социальной сферы и организацию питания отдельных категорий граждан), позволяющего создать стимулы для дальнейшего расширения производства [4].

Проводя политику социальной поддержки малообеспеченных, а также отдельных учреждений социальной сферы, государство использует инструменты, одновременно оказывающие стимулирующее воздействие на производство продукции сельского хозяйства. Таким образом, может быть достигнут двойственный эффект при расходовании средств, предназначенных для социальной поддержки населения [3]. В этом заключается экономическая целесообразность политики внутренней продовольственной помощи.

Следует отметить, что действующая в Российской Федерации система социальной поддержки предполагает обеспечение бесплатным питанием ряда категорий граждан:

- учащиеся общеобразовательных учреждений;
- дети из многодетных и социально незащищенных семей;
- пациенты, находящиеся на стационарном обследовании и лечении в учреждениях здравоохранения всех типов;
- инвалиды и граждане пожилого возраста из числа малообеспеченных граждан;
- бездомные граждане в центрах социальной адаптации и некоторые другие категории.

Развитие целевого производства пищевых продуктов для обеспечения питанием отдельных категорий населения, главным образом в бюджетных учреждениях, т.е. социального питания, предусмотрено Стратегией развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2020 г., обоснование целей и задач которой, а также механизмов реализации раскрыты в Концепции развития внутренней продовольственной помощи в Российской Федерации.

Именно на получение синергетического эффекта от реализации мер поддержки сельхозпроизводителей в рамках социальной политики, на создание высокопродуктивного сельского хозяйства, а также на формирование современной инновационной инфраструктуры направлены мероприятия пилотного проекта по оказанию внутренней продовольственной помощи. Данный проект реализуется с 2013 г. в пяти регионах РФ (республики Мордовия и Бурятия, Ульяновская, Омская и Саратовская области), что позволит:

- сформировать действенный механизм поддержки отечественных производителей и переработчиков сельскохозяйственной продукции на основе внутренней продовольственной помощи;
- апробировать механизмы оценки эффективности всей производственной цепочки «от поля до стола» (развитие производственной и товаропроводящей инфраструктуры, использование

[7] Внутренняя продовольственная помощь – система государственной помощи населению, предоставляемая в форме прямых поставок продовольствия заинтересованным лицам или предоставления денежных средств для приобретения ими продовольствия с целью улучшения питания и достижения его сбалансированности с учетом рациональных норм потребления пищевых продуктов.

современных электронных платежных систем) с точки зрения обеспечения роста продукции, ее качества и снижения себестоимости;
– оценить перспективность использования механизмов внутренней продовольственной помощи для поддержки отечественных производителей и переработчиков сельскохозяйственной продукции, в том числе с учетом природных и территориальных особенностей регионов страны [9].

Поскольку необходимым условием эффективности программы внутренней продовольственной помощи является обеспеченность продукцией собственного производства, были выбраны достаточно успешные с точки зрения развития сельского хозяйства регионы [13, 18].

Анализ данных, представленных в табл. 1, позволяет сделать вывод о том, что выбранные регионы характеризуются значительной долей сельского населения и столь же значительной долей продукции сельского хозяйства в ВРП. Объемы производства важнейших продуктов питания (за исключением мяса) в большинстве этих регионов превосходят как средние в России, так и внутренние потребности региона (если исходить из рациональных норм потребления). Исключение составляет только Республика Бурятия, где в связи с природными условиями производство сельскохозяйственной продукции не позволяет обеспечивать потребности населения по большинству позиций. Возможно, сыграли роль и неблагоприятные природные условия конкретного года, поскольку для иллюстрации состояния сельского хозяйства автор рассматривал данные только за 2012 г. Кроме того, выбор республики для участия в проекте, возможно, объясняется высокой долей сельского населения, которая составляет почти половину всех жителей. Администрирование и в значительной степени финансирование проектов осуществляются местными министерствами сельского хозяйства регионов-участников.

Комплексный подход к реализации стоящих перед отраслью задач демонстрирует Республика Мордовия[8], занимающая лидирующее положение среди регионов Приволжского федерального округа по производству животноводческой продукции на душу населения, а также продукции овощеводства [19]. Здесь приняты и реализуются ведомственные целевые программы, в том числе:

– программа «Развитие переработки и логистического обеспечения сбыта продукции животноводства в Республике Мордовия на 2013–2015 гг.», направленная на создание единой цепочки «производство продукции животноводства – переработка – хранение и сбыт»;
– программа «Логистическое обеспечение рынка овощей, картофеля, другой сельскохозяйственной и пищевой продукции, имеющее важное социально-экономическое значение для Республики Мордовия на 2013–2015 гг.», направленная на формирование инфраструктуры для создания возможности круглогодичной реализации картофеля, овощей и фруктов, прочей сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

В Республике Мордовия также подготовлены проект закона «О социальном питании» и методические рекомендации по организации социального питания и продовольственной помощи.

Данные программы позволят повысить конкурентоспособность сельскохозяйственной продукции за счет внедрения инновационных технологий, создания товаропроводящей инфраструктуры, позволяющей снизить издержки производства, сократить потери (особенно овощной продукции) из-за недостатка оборудованных помещений для их хранения [15, 18]. Кроме этого, цель программ – создание развитой производственно-логистической базы по убою и первичной и глубокой переработке животноводческой продукции, овощей и фруктов, а также мощностей по хранению, сбыту и доведению до конечного потребителя готовых высококачественных блюд с оптимальными сроками хранения и в мелкотарной фасовке. Данные меры позволят значительно расширить поставку производимой в республике продукции как в сетевые магазины, так и на предприятия по организации социального питания и продовольственной помощи как в пределах республики, так и в других регионах России. В совокупности проводимые мероприятия будут способствовать социально-экономическому развитию сельских территорий и созданию новых рабочих мест [7, 8].

В Омской области реализуются ведомственные целевые программы «Развитие переработки и сбыта продукции растениеводства в Омской области на 2013–2016 гг.» и «Развитие переработки и сбыта продукции животноводства в Омской области на 2013–2016 гг.». Ведущими направлениями сельского

[8] URL: http://agro.e-mordovia.ru/programms/republic.php.

Таблица 1

Производство основных видов продукции сельского хозяйства в 2012 г. в регионах – участниках пилотного проекта по реализации программы внутренней продовольственной помощи

Регион	Доля продукции сельского хозяйства в ВРП, %	Доля сельского населения,%	Продукция сельского хозяйства на 1 жителя, руб.	Зерно, кг на 1 жителя	Картофель, кг на 1 жителя	Овощи, кг на 1 жителя	Скот и птица на убой в убойном весе, кг на 1 жителя	Молоко, кг на 1 жителя	Яйца, шт. на 1 жителя
Республика Мордовия	29,60	38,70	47 545,45	966,18	390,18	111,39	125,94	548,36	1 611,15
Саратовская область	18,69	25,20	35 556,40	878,08	141,33	156,20	58,63	329,37	377,60
Ульяновская область	11,35	26,00	21 610,76	507,88	180,50	77,22	46,41	208,74	315,13
Республика Бурятия	8,19	41,00	14 092,69	129,45	179,61	57,57	31,1	232,54	73,53
Омская область	11,00	28,20	27 765,57	855,49	241,87	112,41	96,3	352,86	401,22
В среднем в РФ	5,37	26,00	23 351,25	495,61	206,21	102,06	85,28	214,60	288,70
В соответствии с рациональными нормами потребления	–	–	–	30–40*	95–100	120–140	79–75**	320–340***	260,00

*Мука пшеничная.
**Мясо и мясопродукты, всего.
***Молоко и молочные продукты.

Источник: рассчитано автором на основе данных Росстата.

хозяйства в области растениеводства являются выращивание зерновых культур, масличных, овощей, картофеля; в области животноводства – молочно-мясное скотоводство, птицеводство, свиноводство, пчеловодство, рыбоводство. Выделяемые в рамках реализации первой программы средства направлены на строительство логистического центра, строительство и реконструкцию овощехранилищ, производственных помещений по переработке зерна, строительство картофелехранилища, склада для подработки и хранения овощей, приобретение вентиляционного оборудования и спецтехники.

Направляемые на поддержку животноводства средства предназначаются для строительства первой очереди мясокомбината, реконструкцию животноводческих комплексов, строительство и реконструкцию цехов по убою скота, коровников и доильных цехов, приобретение оборудования для пастеризации, охлаждения и розлива молока, приобретение другого технологического оборудования, спецтехники и спецавтотранспорта. Особенностью этих программ является также их ориентация на обеспечение системы внутренней продовольственной помощи[9].

В рамках реализации региональной программы «Развитие системы внутренней продовольственной помощи, базирующейся на продукции агропромышленного комплекса Омской области, на 2013–2016 гг.» рассматривается возможность оказания адресной продовольственной поддержки в виде установления ежемесячных денежных выплат для малоимущих граждан в размере 350 руб. для приобретения пищевой продукции установленного ассортимента в розничных торговых сетях с помощью универсальной электронной карты. Вопросы об эмиссии и использовании ее в торговых сетях находятся в стадии проработки. Для строительства производственно-логистических центров для хранения, первичной переработки сельскохозяйс-

[9] URL: http://www.msh.omskportal.ru/ru/RegionalPublicAuthorities/executivelist/MSH/normotvorchesky_activity/normprav_akt/normprav_akt_archive.html.

твенного сырья для производства готовых блюд и полуфабрикатов для учреждений социальной сферы в рамках развития социального питания привлечены средства частных инвесторов. Инфраструктура системы социального питания должна включать индустриальный комбинат питания, производящий по специальным технологиям готовые блюда и полуфабрикаты с длительными сроками годности, а также производственно-логистический центр.

В рамках реализации в Саратовской области ведомственной целевой программы «Развитие переработки растениеводческого сырья. Развитие системы овощехранилищ, логистических, оптовых распределительных центров по сбыту картофеля, овощей и фруктов, прочей сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Саратовской области на 2013–2015 гг.» предусмотрены строительство 2 логистических (оптово-распределительных) центров, осуществляющих заготовку, хранение, предпродажную подготовку и реализацию овощеводческой продукции и картофеля, строительство нескольких новых, а также модернизация и реконструкция ряда действующих овощехранилищ, приобретение оборудования для переработки плодов и овощей, складского оборудования, спецавтотранспорта для перевозки овощей, что позволит значительно увеличить поставки пищевой продукции в учреждения социальной сферы.

В рамках ведомственной целевой программы «Развитие переработки продукции животноводства в Саратовской области» для обеспечения системы внутренней продовольственной помощи на 2013–2015 гг. предполагается оснастить оборудованием новые убойные цеха, модернизировать несколько цехов по первичной переработке скота, а также построить несколько крупных свинокомплексов, комплекса по убою и первичной переработке свиней.

Кроме этого, в Саратовской области прорабатывается возможность оказания адресной продовольственной поддержки в виде установления денежных выплат для малоимущих пенсионеров в размере 835 руб. в месяц для приобретения пищевой продукции в розничных торговых сетях с помощью универсальной электронной карты.

В области есть положительный опыт реализации в 2012 г. проекта адресной помощи совместно с торговой сетью «Магнит», где для покупки продуктов питания используются специальные продовольственные карты. Правительством области формируется необходимая нормативная база для дальнейшего распространения этого опыта[10].

В Ульяновской области в рамках реализации целевой программы «Развитие социального питания и адресной продовольственной поддержки на 2013–2015 гг.» предусмотрен комплекс мероприятий по модернизации производства пищевых продуктов, обеспечению качества и безопасности продуктов питания для организации системы питания в учреждениях бюджетной сферы. Важнейшим направлением программы является оказание адресной продовольственной поддержки социально незащищенным категориям граждан продуктами питания, произведенными в регионе. Механизм такой поддержки аналогичен механизму, реализуемому в Саратовской области. На формирование единого подхода к организации социального питания в области направлены закон «Об организации социального питания в Ульяновской области», постановление правительства Ульяновской области «Об утверждении рациональных норм потребления», деятельность Ассоциации операторов социального питания области, объединяющей на принципах саморегулируемой организации более 10 специализированных организаций. На организацию прямых поставок продуктов питания в учреждения социальной сферы области ориентирует также система логистики, формируемая в рамках реализации ведомственных целевых программ «Развитие сельскохозяйственной потребительской кооперации и логистических центров в Ульяновской области на 2013–2015 гг.» и «Развитие переработки и сбыта продукции животноводства в Ульяновской области на 2013–2015 гг.»[11].

Аналогичные задачи решаются в рамках реализации республиканской целевой программы «Развитие переработки и сбыта продукции животноводства в Республике Бурятия на 2013–2015 гг.»[12]. В соответствии с данной программой направленные в 2013 г. средства расходовались на создание технологических цепочек по переработке мяса и молока и поставке созданной пищевой продукции в учреждения социальной сферы. В настоящее время рассматривается вопрос об организации адресной продовольственной поддержки детям из многодетных семей с выделением средств для приобретения продуктов питания установленного ассортимента в

[10] URL: http://minagro.saratov.gov.ru/targetedprograms/perechen_ved_progrsm.php.

[11] URL: http://agro-ul.ru/index.php?id=30.

[12] URL: http://egov-buryatia.ru/index.php?id=3097.

розничных торговых сетях с использованием универсальной электронной карты.

В рамках реализации пилотных проектов проводятся ярмарки отечественных товаров, рекламные акции («Покупай омское!», «Покупай ульяновское!»). Ряд регионов России (например, Тамбовская и Кировская области) также реализует программы поддержки сельского хозяйства, неотъемлемым элементом которых является оказание внутренней продовольственной помощи. В 2012 г. в 46 региональных и муниципальных программах «Школьное молоко» приняли участие:

– 10 регионов Центрального федерального округа;
– 8 регионов Северо-Западного федерального округа;
– 3 региона Южного федерального округа;
– 4 региона Северо-Кавказского федерального округа;
– Тольятти и 6 регионов Приволжского федерального округа;
– 2 региона в Уральском федеральном округе;
– Барнаул, Красноярск и 8 регионов в Сибирском федеральном округе;
– 2 региона Дальневосточного федерального округа.

Как показывает анализ основных программ регионов – участников проекта, принципиально важным фактором эффективности их является формирование соответствующей производственной и товаропроводящей инфраструктуры, призванной обеспечить [5]:

– выстраивание прямых прозрачных связей между сельхозпроизводителями, предприятиями пищевой и перерабатывающей промышленности и получателями внутренней продовольственной помощи. Это позволяет снизить себестоимость производимой продукции за счет ликвидации излишних посреднических звеньев, налаживания четкого механизма производства и реализации продукции при углублении специализации и укреплении интеграции, что в конечном итоге способствует росту производства конечной продукции;
– вовлечение в систему внутренней продовольственной помощи сельскохозяйственных предприятий различных типов (сельскохозяйственных организаций, крестьянских (фермерских) и личных подсобных хозяйств) посредством кооперации. Это позволяет эффективно решать проблемы снабжения и сбыта продукции, организации ветеринарной и консультационной служб, расширять возможности по информированию об инновациях в отрасли и внедрению их в практическую деятельность, т.е. способствует адаптации деятельности малых форм хозяйствования к требованиям современной экономики;
– рост объемов, качества и безопасности производимой продукции за счет внедрения системы контроля происхождения конечной продукции по всей производственной цепочке «от фермы до стола».

Возможности участия других регионов в программе внутренней продовольственной помощи ограничиваются уровнем развития в них сельского хозяйства (табл. 2), отсутствием необходимых товаропроводящих сетей и инфраструктуры, поэтому процесс территориального расширения участия в данных программах неизбежно будет растянут во времени. Регионы, расположенные в неблагополучных с точки зрения развития сельского хозяйства природных зонах (Дальневосточный федеральный округ) вряд ли смогут в ближайшие годы наладить производство большинства видов сельскохозяйственной продукции в необходимых объемах. Поэтому эти регионы будут зависеть от ввоза продовольствия [20].

Анализ данных, представленных в табл. 2, позволяет сделать вывод о том, что относительно высокая степень обеспеченности продуктами собственного производства имеется лишь по производству картофеля[13] и яиц. Поэтому можно говорить лишь о постепенном обеспечении населения отдельными продуктами отечественного производства в рамках программ внутренней продовольственной помощи. При этом дифференцированный подход к реализации программы в различных регионах позволяет учитывать особенности природно-климатических условий и уровня развития отдельных подотраслей сельского хозяйства [10, 11].

Таким образом, пилотные проекты по оказанию поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям призваны сформировать механизмы функционирования интегрированных производственных комплексов по обеспечению конкурентоспособной местной сельскохозяйственной продукцией, ос-

[13] В связи с большими потерями при хранении картофеля ситуацию нельзя назвать благополучной.

Таблица 2

Оценка степени обеспеченности населения России основными продуктами собственного производства в соответствии с рациональными нормами потребления в 2012 г.

Регион	Картофель, тыс. т	Овощи, тыс. т	Мясо и птица в убойном весе, тыс. т	Молоко, тыс. т	Яйца, млн шт.
Российская Федерация, всего	+15 942,3	–2 541,1	–1 923,5	–13 946,9	+4 838,7
Центральный федеральный округ	+5 653	–1 681	–135,7	–6 548	–1 246,7
Северо-Западный федеральный округ	+192,4	–1 043,5	–433,6	–2 595,3	+1 084,5
Южный федеральный округ	+398,9	+1 501,3	–12,2	–1 068,9	+966,2
Северо-Кавказский федеральный округ	+507,7	+842	–186,8	–398,8	–995,2
Приволжский федеральный округ	+4 882,7	–405,6	–380,8	+485,6	+3 238,1
Уральский федеральный округ	+935,1	–724,9	–260,9	–1 807,7	+1 065,8
Сибирский федеральный округ	+2 649,1	–711,2	–203,3	–580,5	+1 170,1
Дальневосточный федеральный округ	+723,4	–318,2	–310,2	–1 433,3	–444,1

Примечание: в таблице не приведены данные по обеспеченности зерновыми, так как рациональные нормы потребления приведены по количеству муки.
Знаком «+» отмечен излишек по сравнению с потребностями, рассчитанными в соответствии с рациональными нормами потребления, знаком «–» – недостаток.

Источник: расчеты автора на основе данных Росстата.

нованных на различной степени кооперации (от простых кооперативов до агрохолдингов, кластеров, агропромышленных парков и т.п.). Активизация такого устойчивого канала реализации продуктов питания, как система учреждений образования, здравоохранения, социальной защиты и т.д., позволит стабилизировать цены, расширить спрос за счет рекламы созданной продукции и создать стимулы для расширения производства.

И все же следует отметить, что программы внутренней продовольственной помощи будут иметь экономический эффект лишь при возможности производства продукции высокого качества в достаточных объемах и при невысоких затратах. В противном случае те же цели социальной политики могут быть достигнуты «меньшей ценой», либо данное направление социальной поддержки населения будет способствовать формированию канала для сбыта неликвидной, низкокачественной продукции, тем самым вступая в противоречие с целями государственной сельскохозяйственной политики. Таким образом, грамотный подход должен быть направлен на снижение себестоимости и рентабельности продукции, на рост ее качества и объемов производства [17].

Наряду с поддержкой местных производителей и переработчиков сельскохозяйственной продукции необходимы выработка механизмов реализации программ внутренней продовольственной помощи, формирование схем взаимодействия предприятий – звеньев формируемой «продовольственной цепочки» и инфраструктуры, в первую очередь системы логистики [18, 19].

Создание производственно-логистических и логистических центров позволит решить целый ряд проблем взаимодействия потребителей социального питания и производителей сельхозпродукции, обеспечивая:

– стабильный спрос на сельскохозяйственную продукцию;
– возможность контроля за качеством и прохождением продукции на всех этапах ее производства;
– снижение потерь при хранении и транспортировке;
– снижение количества посредников между производителем и потребителем.

На основе анализа результатов пилотных проектов необходимо разработать нормативно-правовую базу, усовершенствовать соответствующие механизмы регулирования и финансирования, выработать подходы к оценке эффективности реализации программ внутренней продовольственной помощи.

Реализации проекта в регионе должен предшествовать анализ эффективности и потенциала развития тех или иных направлений, позволяющих сформировать долгосрочную стратегию государственной поддержки отраслей на региональном уровне, с выделением приоритетов и этапов развития [2].

Далее для каждого направления развития, признанного перспективным для региона, необходимо сформировать программы, в которых обозначить подотрасли, требующие государственной поддержки, а также механизм организации тех или иных продовольственных цепочек, формирования необходимой инфраструктуры, форм кооперации и интеграции, схем софинансирования с участием федерального центра и частного капитала.

По мере достижения параметров производства отдельных видов продукции (по объему, качеству и себестоимости) следует предусмотреть возможность организации прямых поставок ее социальным учреждениям.

В системе оценки эффективности поддержки отечественных производителей и переработчиков сельскохозяйственной продукции первостепенное значение отводится:

– целевым индикаторам и показателям, характеризующим уровень развития отдельных направлений сельскохозяйственного развития (в первую очередь роста объемов, качества и экологической безопасности производимой продукции);
– снижению себестоимости и росту рентабельности;
– степени обеспеченности жителей региона основными видами продовольствия собственного производства и т.п.

Предлагаемые же проектом Концепции показатели (индикаторы) оценки[14] могут служить лишь дополнительной иллюстрацией тех или иных тенденций в развитии сельского хозяйства региона. Другими словами, программы внутренней продовольственной помощи имеют производный характер от программ развития сельского хозяйства региона.

Для ряда регионов, которые в силу природных условий не могут обеспечивать потребности населения в продовольствии (или отдельных видов), следует предусмотреть особый порядок формирования механизма поддержки сельского хозяйства. Этот порядок предполагает наряду с созданием условий для ввоза продуктов сельского хозяйства из других регионов проведение научных исследований по изучению возможностей развития этих регионов, а также обеспечение трудоустройства населения с учетом особенностей (природных, национальных, климатических) и традиционных видов экономической деятельности.

Только эффективный механизм реализации программ внутренней продовольственной помощи позволит использовать огромные денежные и товарные потоки, проходящие через систему социального питания, в интересах развития сельскохозяйственного производства в стране.

[14] Удельный вес отечественных пищевых продуктов в общем объеме продовольственных ресурсов, поставляемых в систему внутренней продовольственной помощи, в том числе местного производства, объем государственных (муниципальных) закупок продовольствия и услуг для системы внутренней продовольственной помощи, в том числе по прямым договорам с производителями и переработчиками сельскохозяйственной продукции, а также у субъектов малого и среднего предпринимательства, объем внутренней продовольственной помощи.

Список литературы

1. *Анохина М.Е.* Современная аграрная политика: результаты и пути решения проблем // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2014. № 7. С. 37–43.

2. *Боговиз А.В.* Особенности формирования и направления аграрной политики России // АПК: экономика, управление. 2014. № 5. С. 21–28.

3. *Борхунов Н.А., Родионова О.А.* Как повысить платежеспособный спрос на внутреннем продовольственном рынке России: размышления и расчеты // АПК: экономика и управление. 2013. № 9. С. 15–23.

4. *Бухалов Д.Н., Новикова К.В., Радостева Э.М.* Внутренняя продовольственная помощь как важнейший аспект экономической и социальной политики региона // Экономика и предпринимательство. 2013. № 10. С. 150–153.

5. *Ворожейкина Т.М.* Роль институциональной среды в обеспечении продовольственной безопасности страны // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2014. № 6. С. 15–17.

6. *Воронин Б.А.* Внутренняя продовольственная помощь – реальная поддержка сельскохозяйственных производителей в условиях ВТО // Аграрный вестник Урала. 2013. № 8. С. 50–51.

7. *Голубев А.В., Голубева А.А.* Внутренние резервы повышения эффективности аграрной экономики // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2014. № 3. С. 12–14.

8. *Касимова Э.И.* Пути решения социально-экономических проблем регионов // АПК: экономика, управление. 2014. № 12. С. 75–81.

9. *Киреева Н.А.* Механизм внутренней продовольственной помощи как направление структуризации системы государственной поддержки АПК // Аграрный научный журнал. 2014. № 6. С. 84–88.

10. *Кундиус В.А., Харченко А.Н.* Перспективы сбалансированного развития экономики аграрного региона // АПК: экономика, управление. 2014. № 2. С. 76–83.

11. *Нечитайлов А.С.* Совершенствовать систему продовольственного обеспечения России // АПК: экономика, управление. 2014. № 8. С. 87–92.

12. *Нуралиев С.У.* Особенности развития продовольственного рынка России в условиях ВТО // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2014. № 6. С. 49–51.

13. *Решетникова Е.Г.* Внутренняя продовольственная помощь в условиях вступления России в ВТО // Инновационная деятельность. 2013. № 2. С. 140–143.

14. *Серков А.Ф.* Аграрная политика: вызовы и перспективы // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2014. № 12. С. 2–6.

15. *Ткач А.В., Романченко Н.Н.* Кооперация в АПК России // АПК: экономика, управление. 2014. № 3. С. 30–36.

16. *Узун В.Я.* Адаптация аграрной политики России к требованиям ВТО // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2014. № 4. С. 20–24.

17. *Хицков И.Ф., Чогут Г.И., Петропавловский В.Е.* Без системной экономики агросектор не обновить // АПК: экономика, управление. 2014. № 6. С. 3–13.

18. *Хухрин А.С.* Синергетический подход к развитию агропромышленных кластеров // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2014. № 8. С. 44–50.

19. *Черняев А.А., Сердобинцев Д.В.* Механизм формирования и модель функционирования региональных агропромышленных кластеров в Поволжье // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2014. № 3. С. 1–5.

20. *Шелепа А.С., Глаз Н.В., Четвертных Т.П.* Формирование регионального рынка продовольствия // АПК: экономика, управление. 2014. № 8. С. 43–51.

Regional economics: theory and practice ***The State and business***
ISSN 2311-8733 (Online)
ISSN 2073-1477 (Print)

THE PROGRAM OF DOMESTIC FOOD AID AS A TOOL OF STATE SUPPORT TO AGRICULTURAL PRODUCERS

Goar E. SHAKHNAZARYAN

Abstract

Importance The article deals with the issues of domestic support, one of the most common instruments of which is the organization of domestic food assistance. The paper assesses risks of expansion in emerging food markets through products of economically more advanced States. The author studies the protectionist measures used to limit these risks: the means for tax and customs policy; the association of producers for the protection of the interests of businesses and ensure the stability of the market; the imposition of restrictions to international trade networks; the holding of national advertising campaigns. The paper considers the experience of foreign countries to support domestic producers.

Objectives The purpose of the study is to identify the characteristics of such a tool to support agriculture as domestic food aid, as well as the possibilities and restrictions on its use in Russian practice.

Methods The author used econometric methods of research and a comprehensive analysis of the existing experience of provision of domestic food aid in the Russian Federation and abroad. The author shows the dual nature of the identified support tool and justifies recommendations for the effective use of this tool in domestic practice.

Results The author substantiates the approach to domestic food aid as an instrument combining the elements of social policies with the mechanisms of support for agricultural producers. The paper shows that strengthening the sustainable channel of food, which is the system of education, health, social protection, etc., will help stabilize prices, increase demand by advertising the products and encourage expansion of production.

Conclusions and Relevance The author concludes that the use of this tool will help create the prerequisites for the growth of production of competitive farm products and justifies the necessity to use a differentiated approach to the domestic food assistance in different regions of Russia. The recommendations proposed can be used during the formation of domestic food assistance in the regions of Russia.

Keywords: agriculture, agricultural production, consumption, products, rational norms, food assistance, sales, logistics system, social policy

References

1. Anokhina M.E. Sovremennaya agrarnaya politika: rezul'taty i puti resheniya problem [Modern agrarian policy: the results and ways of resolving the problems]. *Ekonomika sel'skokhozyaistvennykh i pererabatyvayushchikh predpriyatii = Economy of agricultural and processing enterprises*, 2014, no. 7, pp. 37–43.

2. Bogoviz A.V. Osobennosti formirovaniya i napravleniya agrarnoi politiki Rossii [Features of formation and the directions of the agrarian policy of Russia]. *APK: ekonomika, upravlenie = AIC: economy, management*, 2014, no. 5, pp. 21–28.

3. Borkhunov N.A., Rodionova O.A. Kak povysit' platezhesposobnyi spros na vnutrennem prodovol'stvennom rynke Rossii: razmyshleniya i raschety [How to increase a solvent demand in the domestic food market of Russia: reflections and calculations]. *APK: ekonomika, upravlenie = AIC: economy, management*, 2013, no. 9, pp. 15–23.

4. Bukhalov D.N., Novikova K.V., Radosteva E.M. Vnutrennyaya prodovol'stvennaya pomoshch' kak vazhneishii aspekt ekonomicheskoi i sotsial'noi politiki regiona [Internal food aid as the most important aspect of economic and social policy of the region]. *Ekonomika i predprinimatel'stvo = Entrepreneurship*, 2013, no. 10, pp. 150–153.

5. Vorozheikina T.M. Rol' institutsional'noi sredy v obespechenii prodovol'stvennoi bezopasnosti strany [The role of the institutional environment in ensuring the food security of the country]. *Ekonomika sel'skokhozyaistvennykh i pererabatyvayushchikh predpriyatii = Economy of agricultural and processing enterprises*, 2014, no. 6, pp. 15–17.

6. Voronin B.A. Vnutrennyaya prodovol'stvennaya pomoshch' – real'naya podderzhka sel'skokhozyaistvennykh proizvoditelei v usloviyakh VTO [The internal food aid is a real support to agricultural producers under the WTO conditions]. *Agrarnyi vestnik Urala = Agrarian bulletin of Ural*, 2013, no. 8, pp. 50–51.

7. Golubev A.V., Golubeva A.A. Vnutrennie rezervy povysheniya effektivnosti agrarnoi ekonomiki [Internal reserves for raising the efficiency of agrarian economy]. *Ekonomika sel'skokhozyaistvennykh i pererabatyvayushchikh predpriyatii = Economy of agricultural and processing enterprises*, 2014, no. 3, pp. 12–14.

8. Kasimova E.I. Puti resheniya sotsial'no-ekonomicheskikh problem regionov [Solutions to social and economic problems of regions]. *APK: ekonomika, upravlenie = AIC: economy, management*, 2014, no. 12, pp. 75–81.

9. Kireeva N.A. Mekhanizm vnutrennei prodovol'stvennoi pomoshchi kak napravlenie strukturizatsii sistemy gosudarstvennoi podderzhki APK [The mechanism of domestic food aid as a way to restructure the system of State support for agribusiness]. *Agrarnyi nauchnyi zhurnal = Agrarian scientific magazine*, 2014, no. 6, pp. 84–88.

10. Kundius V.A., Kharchenko A.N. Perspektivy sbalansirovannogo razvitiya ekonomiki agrarnogo regiona [Prospects of the balanced development of economy of the agrarian region]. *APK: ekonomika, upravlenie = AIC: economy, management*, 2014, no. 2, pp. 76–83.

11. Nechitailov A.S. Sovershenstvovat' sistemu prodovol'stvennogo obespecheniya Rossii [To improve the system of food supply of Russia]. *APK: ekonomika, upravlenie = AIC: economy, management*, 2014, no. 8, pp. 87–92.

12. Nuraliev S.U. Osobennosti razvitiya prodovol'stvennogo rynka Rossii v usloviyakh VTO [Specific features of developing the food market in Russia under the WTO conditions]. *Ekonomika sel'skokhozyaistvennykh i pererabatyvayushchikh predpriyatii = Economy of agricultural and processing enterprises*, 2014, no. 6, pp. 49–51.

13. Reshetnikova E.G. Vnutrennyaya prodovol'stvennaya pomoshch' v usloviyakh vstupleniya Rossii v VTO [Internal food aid in conditions of Russia's WTO accession]. *Innovatsionnaya deyatel'nost' = Innovative activity*, 2013, no. 2, pp. 140–143.

14. Serkov A.F. Agrarnaya politika: vyzovy i perspektivy [Agrarian policy: challenges and prospects]. *Ekonomika sel'skokhozyaistvennykh i pererabatyvayushchikh predpriyatii = Economy of agricultural and processing enterprises,* 2014, no. 12, pp. 2–6.

15. Tkach A.V., Romanchenko N.N. Kooperatsiya v APK Rossii [Cooperation in the agrarian and indus-

trial complex of Russia]. APK: ekonomika, upravlenie = AIC: economy, management, 2014, no. 3, pp. 30–36.

16. Uzun V.Ya. Adaptatsiya agrarnoi politiki Rossii k trebovaniyam VTO [Adaptation of the agrarian policy of Russia to the WTO requirements]. *Ekonomika sel'skokhozyaistvennykh i pererabatyvayushchikh predpriyatii = Economy of agricultural and processing enterprises*, 2014, no. 4, pp. 20–24.

17. Khitskov I.F., Chogut G.I., Petropavlovskii V.E. Bez sistemnoi ekonomiki agrosektor ne obnovit' [A system economy will update the agricultural sector]. *APK: ekonomika, upravlenie = AIC: economy, management*, 2014, no. 6, pp. 3–13.

18. Khukhrin A.S. Sinergeticheskii podkhod k razvitiyu agropromyshlennykh klasterov [A synergic approach to developing the agro-industrial clusters]. *Ekonomika sel'skokhozyaistvennykh i pererabatyvayushchikh predpriyatii = Economy of agricultural and processing enterprises*, 2014, no. 8, pp. 44–50.

19. Chernyaev A.A., Serdobintsev D.V. Mekhanizm formirovaniya i model' funktsionirovaniya regional'nykh agropromyshlennykh klasterov v Povolzh'e [A mechanism of formation and model of functioning of regional agro-industrial clusters in the Volga Region]. *Ekonomika sel'skokhozyaistvennykh i pererabatyvayushchikh predpriyatii = Economy of agricultural and processing enterprises*, 2014, no. 3, pp. 1–5.

20. Shelepa A.S., Glaz N.V., Chetvertnykh T.P. Formirovanie regional'nogo rynka prodovol'stviya [The formation of a regional food market]. *APK: ekonomika, upravlenie = AIC: economy, management*, 2014, no. 8, pp. 43–51.

Goar E. SHAKHNAZARYAN
Research Financial Institute of Ministry of Finance of Russian Federation, Moscow, Russian Federation
Goarsh@mail.ru