

## СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОМОЩИ НАСЕЛЕНИЮ РФ

### The system of state aid to the population of the Russian Federation

Б. А. Воронин, д.ю.н., профессор Уральского государственного аграрного университета  
И. П. Чупина, д.э.н., профессор Уральского государственного аграрного Университета  
Я. В. Воронина, к.э.н., доцент Уральского государственного аграрного Университета  
(Екатеринбург, Карла Либкнехта, 42)

#### Аннотация

Под внутренней продовольственной помощью в целях настоящей Концепции понимается система государственной помощи населению Российской Федерации в форме прямых поставок продуктов питания заинтересованным лицам или предоставление денежных средств для приобретения ими продовольствия с целью улучшения питания и достижения его сбалансированности с учетом рациональных норм потребления пищевых продуктов. Цель настоящего исследования – провести анализ возможностей организации в Российской Федерации внутренней продовольственной помощи. В статье использован такой метод, как анализ относительных показателей, который направлен на расчет соотношений между отдельными региональными составляющими; метод сравнительного анализа рассматривает показатели внутренней продовольственной помощи в России и в зарубежных странах. Факторный анализ рассмотрен, как показатель, влияющий на соотношение причинно – следственных связей в региональном масштабе. Адресная помощь является эффективной мерой поддержки малообеспеченных граждан. В США и в Германии такую помощь получают 20 % населения. В США в настоящее время реализуется более 16 государственных программ поддержки малоимущих граждан страны. На выполнение этих программ из бюджета министерства сельского хозяйства страны выделяется от 60 % всего бюджета данного министерства. Самой известной из этих программ является программа продовольственных купонов.

**Ключевые слова:** внутренняя продовольственная помощь, адресная помощь, программа продовольственных купонов, денежные выплаты, продукты питания, нормативные правовые акты.

#### Abstract

For the purposes of this Concept, domestic food aid is understood to mean a system of state aid to the population of the Russian Federation in the form of direct food supplies to interested parties or the provision of funds for the purchase of food by them in order to improve nutrition and achieve its balance, taking into account rational norms of food consumption. The purpose of this study is to analyze the possibilities of organizing domestic food aid in the Russian Federation. The article uses such a method as the analysis of relative indicators, which is aimed at calculating the relationship between individual regional components; the method of comparative analysis examines the indicators of domestic food aid in Russia and in foreign countries. Factor analysis is considered as an indicator influencing the correlation of cause - effect relationships on a regional scale. Targeted assistance is an effective measure to support low-income citizens. In the USA and Germany, 20% of the population receives such assistance. In the United States, more than 16 government programs are currently being implemented to support the country's poor. For the implementation of these programs from the budget of the Ministry of Agriculture of the country, 60% of the total budget of this ministry is allocated. The most famous of these programs is the food coupon program.

**Keywords:** domestic food aid, targeted aid, food coupon program, cash transfers, food, regulations.

В соответствии с Федеральным законом от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» [2], адресная государственная социальная помощь, в том числе в виде денежных выплат и в виде продуктов питания, предоставляется малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, иным категориям граждан в соответствии с нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и государственными региональными программами за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации. Размер такой помощи, условия и порядок ее оказания также определяется органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Продукты питания доставляются непосредственно получателям помощи либо отпускаются гражданам через сеть социальных магазинов.

Также нуждающимся гражданам, в особенности пенсионерам, инвалидам, предоставляются бесплатные либо льготные обеды в социальных столовых при учреждениях социального обслуживания и при специальных домах для одиноких престарелых.

Распространение получило предоставление бесплатных продуктовых наборов отдельными категориями граждан, в том числе пожилым гражданам, многодетным семьям, родителям, имеющим детей-инвалидов, а также опекунам, попечителям, приемным родителям и патронатным воспитателям.

В отдельных регионах введены различные формы денежной компенсации гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, на приобретение продуктов питания и горячего питания, в том числе с использованием электронных средств.

Реализация Концепции будет осуществляться органами исполнительной власти в рамках установленных полномочий путем реализации плана мероприятий по развитию системы внутренней продовольственной помощи в Российской Федерации [1].

В Российской Федерации более 20 млн. граждан с доходами ниже прожиточного минимума. Более 15 % российских граждан считаются бедными. Поэтому программа адресной продовольственной помощи является не только актуальной в настоящее время, но необходимой для поддержки малоимущих. Сущность помощи заключается в том, что малоимущие граждане получают пластиковую карту системы «Мир», на которую будет начисляться определенная сумма денег. Данной картой можно будет расплачиваться за продукты питания в магазине. Кроме нуждающихся граждан в дополнительной поддержке от государства, получают выгоду и производители продукции, так как по карте можно приобрести товары только отечественных региональных производителей сельскохозяйственной продукции. Финансирование данной программы предполагается осуществлять из региональных бюджетов. Но и здесь существует проблема, которую необходимо учитывать. Есть регионы – доноры, в которых уровень бедности значительно ниже, чем в других регионах. Поэтому вводить в действие данную программу в данных регионах не имеет смысла. В других же регионах наблюдается дефицит бюджетных средств. И осуществить программу в этих регионах будет довольно сложно.

Среди факторов вызвавших ускоренное принятие Концепции развития внутренней продовольственной помощи в Российской Федерации было членство в ВТО.

Как известно, во Всемирной торговой организации установлены так называемые «корзины», определяющие направление и объем государственной поддержки сельского хозяйства. Одна из них «зеленая», к которой относятся меры, не оказывающие негативного воздействия на торговлю и производство, не имеющие целью поддержания цен производителей. В числе направлений «зеленой» корзины - программы внутренней продовольственной помощи, содержание стратегических продовольственных запасов.

На практике внутренняя продовольственная помощь осуществляется в виде социального питания по купонам или талонам.

Современная карточная система появилась в Европе, в странах пострадавших в результате первой мировой войны. В XX веке широко применялась в странах социалистического лагеря для борьбы с товарным дефицитом, а в странах с рыночной экономикой – для поддержки социально незащищенных слоев населения.

Талонная система для наименее защищенных групп населения давно уже действует в США. Продуктовые карточки – это привычный для Америки инструмент социальной поддержки. Продуктовый талон представляет собой электронную карточку, ежемесячно пополняемую государством из бюджетных средств.

Американская программа льготной покупки продуктов (англ. Supplemental Nutrition Program), известная как программа выдачи продуктовых талонов – федеральная программа помощи жителям Соединенных Штатов Америки, не имеющих доходов или имеющих низкие доходы. Отвечает за программу Министерство сельского хозяйства США [3].

Мы приводим информацию о США для того, чтобы было понятно, как в условиях ВТО можно поддержать отечественное сельское хозяйство. Ясно, что размеры расходов на господдержку аграрного сектора в Российской Федерации в сравнении с США значительно меньше, но в данном случае речь идет о легитимном экономическом механизме, оказывающем позитивное влияние на устойчивое развитие агропромышленного комплекса страны используя нормы и правила ВТО.

Для сельскохозяйственного товаропроизводителя одним из важнейших факторов является реализация произведённой продукции. И ему очень нужна гарантия государства, что эта продукция будет своевременно закуплена и заработанные деньги уйдут на зарплату, налоги и пополнение оборотных средств.

В США все ясно, а как внутренняя продовольственная помощь развивается в нашей стране.

По информации Минпромторга Российской Федерации до середины апреля 2015 года планировалось подготовить модель системы продовольственных категорий для граждан, имеющих право на получение различных субсидий. Рассматривалось, что реализацией программы займутся регионы. Это должна быть система поддержки не только населения. Она будет направлена и на развитие отечественного сельскохозяйственного производства.

Однако, как это бывает с реализацией стратегических концепций и планов, многое из запланированного остается без должного воздействия органов власти, и в связи с этим, не доводится до населения.

Правда, в отдельных регионах пытались (Москва, Кировская область и др.) приступить к организации работ по оказанию внутренней продовольственной помощи, но массовости и системности в этом вопросе не получилось.

Не упоминается о существовании Концепции развития продовольственной помощи в Российской Федерации, в Послании Федеральному Собранию 15 января 2020 года

Президент Российской Федерации В.В. Путин среди иных направлений социальной поддержки населения предложил обеспечить горячим питанием всех учеников начальной школы с первого по четвёртый класс. Это серьёзный шаг в плане оказания внутренней продовольственной помощи населению страны, особенно детям. Вместе с тем, такая ситуация стала возможной только после личной инициативы Президента РФ, а в правовом государстве, каковым по Конституции является Российская Федерация, такие решения должны быть оформлены в виде федерального закона.

В Федеральном законе и подзаконных правовых актах, необходимо выстроить систему оказания социальной помощи или поддержки населению страны четко классифицировав потребление услуг по возрастному, половому и социальному положению, чтобы эта социальная поддержка была адресована действительно нуждающимся.

В качестве примера категорий граждан, которым может предоставляться внутренняя продовольственная помощь логично привести социально-экономические подходы г. Москвы, обозначенные в проекте закона «О социальном питании в городе Москве» [4].

Правда, этот закон до сих пор не принят, но общие подходы можно взять за основу.

Право на получение социального питания в г. Москве согласно проекту закона предоставляется следующим категориям граждан:

- обучающимся 1-4 классов образовательных учреждений, реализующих общеобразовательные программы;
- обучающимся из многодетных и социально-незащищенных семей в образовательных учреждениях, реализующих общеобразовательные программы;
- обучающимся и студентам государственных образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования по очной форме обучения;
- детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей (законных представителей);
- обучающимся государственных образовательных учреждений «Школа здоровья», обучающимся в специализированных и кадетских классах;
- несовершеннолетним беременным и матерям, неврожжённым и малолетним детям в возрасте старше 9 месяцев;
- пациентам, находящимся на стационарном обследовании и лечении в учреждениях здравоохранения города Москвы всех типов;
- инвалидам и гражданам пожилого возраста, находящимся в стационарных учреждениях (ПВТ, ПНИ, ДДИ);
- неработающим пенсионерам, инвалидам, ветеранам ВОВ и труда из числа малообеспеченных граждан города Москвы;
- бездомным гражданам в центрах социальной адаптации;
- иностранным гражданам с несовершеннолетними детьми, в отношении которых судом вынесено решение о принудительном выдворении за пределы РФ.

Разработку таких правовых документов можно только приветствовать. Однако необходимо отметить, что этот проект закона г. Москвы носит чисто социальный характер, и в нем ни слова нет о главном субъекте всех социальных отношений – о сельскохозяйственном товаропроизводителе. Ведь если не будет продовольствия, то и нечего будет распределять, руководствуясь хоть какими социально значимыми и благородными целями.

Надо отметить, что проект этого закона готовился давно и в его содержание сегодня необходимо внести те предложения Президента Российской Федерации, которые улучшают социальное положение населения, особенно, детей, пожилых людей и т.д.

Принятие закона «О внутренней продовольственной помощи» может иметь важное значение и для сельскохозяйственных товаропроизводителей, для которых открывается официальный рынок агропродовольственной продукции, поддерживаемой из бюджета.

Если выстроить эффективную систему оказания продовольственной помощи населению страны, то у сельского хозяйства будут гарантии государства о финансовой поддержке реализации произведенной сельскохозяйственной продукции.

Анализ принятой 3 июля 2014 года Концепции развития внутренней продовольственной помощи в Российской Федерации убеждает, что пять лет назад было принято верное решение о формировании и развитии в стране системы оказания населению внутренней продовольственной помощи и развитии в этих целях потенциального рынка сбыта продовольственной сельскохозяйственной продукции отечественными товаропроизводителями.

Важное значение имеет и то обстоятельство, что в случае системной организации внутренней продовольственной помощи могут получить развитие сельскохозяйственные потребительские кооперативы (закупочные, сбытовые, перерабатывающие и иные) поставляющие продукцию фермеров в социальные организации.

Для статистики мы должны отметить такие факты, что нуждающимися во внутренней продовольственной помощи могут стать не менее 30 млн. человек. Правительством РФ реализуется программа «пилотные проекты». Целью данной программы является оценка мер по поддержке отечественных производителей и переработчиков сельскохозяйственной продукции. Такие программы уже запущены в некоторых регионах – в республике Мордовии, в Омской, Ульяновской и Саратовской областях.

Внутренний спрос на продукты питания будет способствовать развитию отечественного производителя, обеспеченности качественной отечественной продукцией и конкурентоспособности регионов страны. Не менее нуждаются в продукции отечественного производства и конечные потребители, для которых важным условием является не только приемлемая цена продукции, но и ее качество.

Государство, конечно, в первую очередь заинтересовано в реализации стратегии по обеспеченности отечественной сельскохозяйственной продукцией внутри страны и оказание продовольственной помощи малоимущим слоям населения. Но здесь существуют определенные ограничения – в первую очередь недостаток ресурсов. Другой причиной является тот факт, что закупая продукцию через посредников и агентов, невозможно будет контролировать качество продукции и цены.

В России за чертой бедности находится примерно 20 млн. человек, среди них в основном семьи, которые имеют более двух детей. Они составляют 75 – 85 % от общего числа малоимущих. По данным Росстата среднестатистическая семья в 2019 году расходовала на продукты питания из семейного бюджета в среднем 42 %. Сейчас данная цифра приблизилась к 50 %. Поэтому модель Минпромторга РФ о введении продовольственных карточек очень своевременна. На примере зарубежных стран в Саратовской области запланирована выдача малоимущим гражданам банковских карт с определенной суммой денег на приобретение продуктов питания. Данные деньги можно потратить только на продукты питания из социального списка. Такая помощь будет не только для малоимущих граждан, но и для местных производителей

сельскохозяйственной продукции, так как все продукты питания будут местного производства. Такая же карточная система намечена и в Ульяновской области.

Фермер – сыровар Олег Сирота предлагает государственным органам следующие меры по продовольственной поддержке малоимущих граждан. Одним из вариантов он предлагает сделать скидки на определенные категории продуктов. Это определенная сумма денег, и при покупке продуктов по этой карте будет скидка на основные продукты питания. К примеру, как считает фермер, скидка на пакет молока будет составлять 25 рублей, на хлеб – 15 рублей, на крупу – 30 рублей.

В этом случае потребители не будут ограничены в выборе продуктов, а у региональных производителей не возникнет конкуренции с недобросовестными поставщиками продукции из других регионов. Внедрить такую систему, по словам фермера, не составит труда.

Вторым способом Олег Сирота предлагает закупки необходимых продуктов питания через региональные органы власти, которые затем социальными службами будут доставляться пенсионерам, инвалидам, матерям – одиночкам и многодетным семьям.

В Ульяновской области по инициативе губернатор Сергея Морозова внедрен социальный проект «Продовольственная социальная карта». Данный проект действует в области уже с мая 2015 года, а в 2016 года распространен и на территории всего региона. Кредитным банком по предоставлению обслуживания и оказанию услуг является АО банк «Венец». Такая карта выдается малообеспеченным гражданам на срок от трех до шести месяцев. Каждый месяц на карту начисляются деньги в количестве 1000 рублей, которые можно потратить только на продукты питания, которые входят в разряд социально – значимых товаров. На данные деньги можно приобрести около 20 наименований основных продуктов питания, в число которых входят молочные продукты, овощи, крупяные изделия и хлебобулочные изделия, сливочное и подсолнечное масло. Приобретаются продукты питания через магазины торговой сети, участвующей в реализации данного проекта – это сеть магазинов «Победа». Запланировано и участие в проекте торговой сети «Пятерочка».

Такой же проект с выдачей карты на тысячу рублей опробован и в Кировской области. Отметим и опыт республики Мордовия. Здесь уже несколько лет успешно реализуется программа по обеспечению социальных учреждений продукцией сельскохозяйственного назначения, которая производится на территории республики. Это дает возможность сельхозпроизводителям республики иметь постоянных клиентов и спрос на свою продукцию.

На примере международного опыта мы также можем сделать выводы, что помощь малоимущим слоям населения при посредстве задействования в проект региональных производителей, оказывает большую поддержку последним. И в условиях импортозамещения отечественный производитель наконец сможет поднять свою производительность, не имея конкурентов со стороны импортной продукции.

Органы регионального и местного самоуправления должны быть заинтересованы в развитии сельской кооперации и привлечение малых форм хозяйствования (КФХ и ЛПХ) к данным программам. Это дает стимул и региональным производителям по внедрению инновационных подходов, расширению производства и выращиванию новых сельскохозяйственных культур в региональном масштабе.

Но нужно учитывать еще и проблемы по реализации сельскохозяйственной продукции региональных производителей через торговые сети. Мелкие производители не

имеют возможности войти в торговые сети. В каждой торговой сети существует тендер по вхождению. Кроме того и поставка продукции в распределительные центры осуществляется самим производителем. Эти проблемы также необходимо решать.

### **Библиографический список**

1. Концепция развития внутренней продовольственной помощи в Российской Федерации, утв. распоряжением Правительства Российской Федерации № 1215-р от 3 июля 2014 г./ МСХ РФ Информационный бюллетень 2014 № 8 стр. 53-55

2. Федеральный закон № 178-ФЗ от 17 июля 1999 г. «О государственной социальной помощи»

3. Внутренняя продовольственная помощь – реальная поддержка сельскохозяйственных товаропроизводителей в условиях ВТО. Воронин Б.А. Аграрное и земельное право. 2013. № 10 стр. 115-118.

4. Воронин Б.А. Внутренняя продовольственная помощь - реальная поддержка сельскохозяйственных товаропроизводителей в условиях ВТО/Аграрное и земельное право. 2013. № 10, стр. 115-118.