

**Концепция
мер поддержки отечественных производителей и переработчиков
сельскохозяйственной продукции на основе механизмов
внутренней продовольственной помощи
в рамках «зеленой корзины» ВТО**

I Общие положения

Вступление России во Всемирную торговую организацию (далее - ВТО) несет серьезные риски для отечественного АПК. Снижение уровня таможенно-тарифной защиты открывает внутренний рынок для зарубежных производителей и поставщиков продовольственных товаров. Применение компенсационных мер государственной поддержки ограничено обязательствами по их сокращению. В перспективе эти факторы неизбежно приведут к сложностям в достижении и поддержании показателей продовольственной безопасности.

В этих условиях актуальным представляется опережающее наращивание мер внутренней государственной поддержки АПК, предусмотренных «зеленой корзиной» ВТО, то есть не оказывающих или оказывающих минимальное искажающее воздействие на торговлю и, соответственно, освобожденных от обязательств по сокращению.

Одной из таких мер является внутренняя продовольственная помощь.

В соответствии с п.4 приложения II Соглашения по сельскому хозяйству «право на получение продовольственной помощи связано с четко определенными критериями, относящимся к целям обеспечения питанием. Такая помощь предоставляется в форме прямых поставок продовольствия заинтересованным лицам или предоставления средств, позволяющих приобрести пищу правомочными реципиентами продовольствия по рыночным или субсидируемым ценам. Закупки продовольствия правительством осуществляются по текущим рыночным ценам, а финансирование и управление являются транспарентными».

Внутренняя продовольственная помощь имеет основания для применения в России.

Данная мера государственной поддержки предусмотрена Доктриной продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 30.01.2010 № 120 (далее - Доктрина):

одним из основных направлений государственной экономической политики в сфере обеспечения продовольственной безопасности является повышение экономической доступности пищевых продуктов для обеспечения приоритетной поддержки наиболее нуждающихся слоев населения, не имеющих достаточных средств для организации здорового питания, а также на организацию здорового питания беременных и кормящих женщин, детей раннего, дошкольного и школьного возраста, здорового питания в учреждениях социальной сферы (далее - социальное питание);

одним из механизмов обеспечения продовольственной безопасности является формирование механизмов оказания адресной помощи группам населения, уровень доходов которых не позволяет им обеспечить полноценное питание, в целях повышения доступности пищевых продуктов для всех групп населения.

Стратегией развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.04.2012 № 559-р, предусмотрено развитие целевого производства пищевых продуктов для обеспечения питанием отдельных категорий населения, главным образом в бюджетных учреждениях, т.е. социального питания.

Во исполнение поручения Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.В.Дворковича от 16.06.2012 № АД-П11-3353 в Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 14.07.2012 № 717 (далее - Госпрограмма), предусмотрена государственная поддержка развития производства и товаропроводящей инфраструктуры системы социального питания и продовольственной помощи уязвимым слоям населения.

Протоколом Совета Безопасности Российской Федерации от 21.11.2012 Минсельхозу России поручено разработать и внести в Правительство Российской Федерации предложения по развитию механизмов поддержки производителей и переработчиков сельскохозяйственной продукции, не противоречащих нормам ВТО, в том числе с использованием опыта зарубежных стран по оказанию внутренней продовольственной помощи.

II Цель и задачи

Целью настоящей Концепции является разработка мер поддержки отечественных производителей и переработчиков сельскохозяйственной продукции на основе механизмов внутренней продовольственной помощи в рамках «зеленой корзины» ВТО.

Для ее достижения необходимо решить следующие задачи:

проанализировать международный опыт применения механизмов внутренней продовольственной помощи для поддержки производителей и переработчиков сельскохозяйственной продукции;

оценить возможность применения в России подходов, распространенных в международной практике, с учетом уровня развития АПК и современного состояния социальной сферы;

на основе анализа международного опыта предложить виды, формы и механизмы внутренней продовольственной помощи, адекватные уровню развития АПК и современному состоянию социальной сферы;

предложить мероприятия по апробации указанных выше механизмов с целью оценки их эффективности для поддержки отечественных производителей и переработчиков сельскохозяйственной продукции.

III Международный опыт

Членство в ВТО накладывает жесткие ограничения на финансирование программ поддержки сельского хозяйства. Опыт США, стран БРИКС и Европейского союза показывает, что эффективным механизмом такой поддержки становится стимулирование конечного потребления продуктов питания через программы продовольственной помощи нуждающимся.

За последние годы наблюдается взрывной рост расходов бюджета США на внутреннюю продовольственную помощь населению (рис. 1).

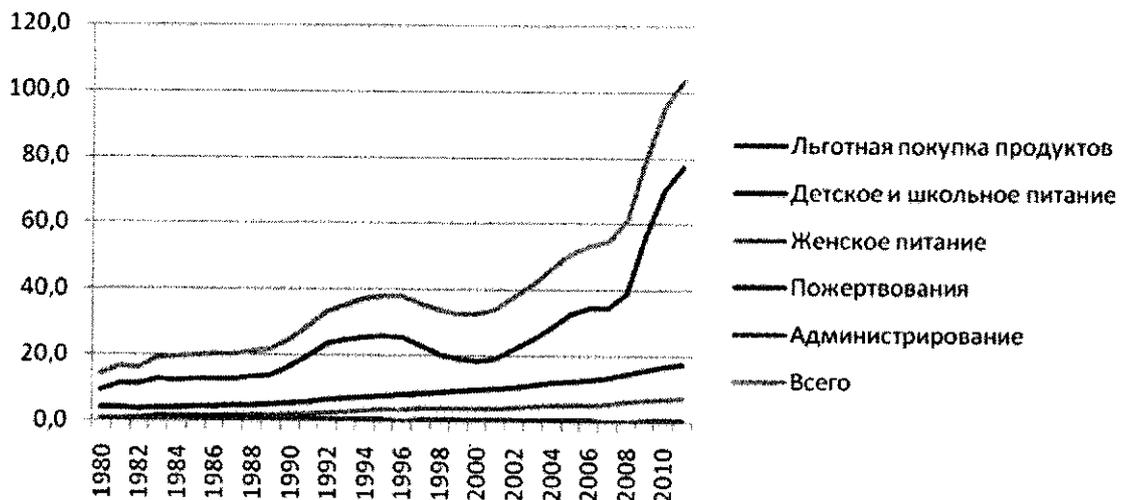


Рисунок 1. Расходы на внутреннюю продовольственную помощь в США, млрд. долларов

В бюджете Минсельхоза США доля программ продовольственной помощи достигла 74% (рис.2).

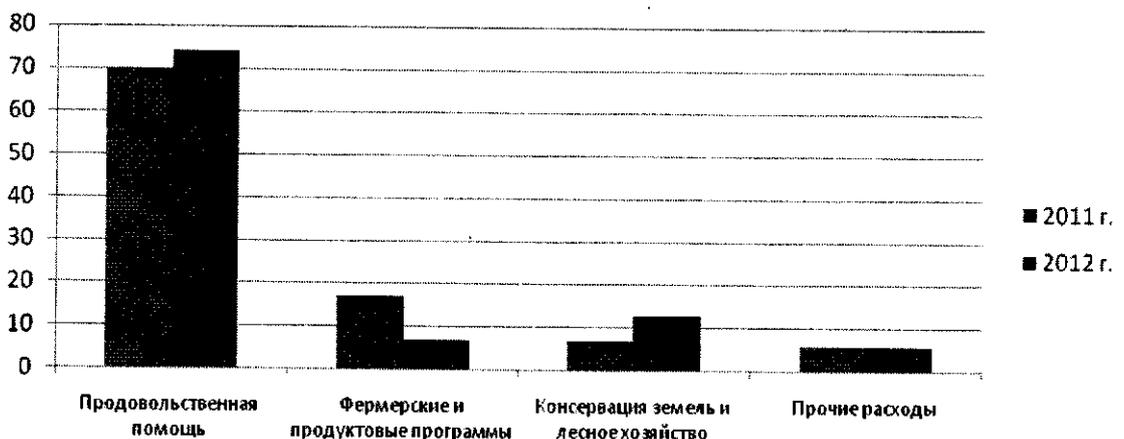


Рисунок 2. Структура бюджета Минсельхоза США в 2011-2012 гг., %

В них доминирует программа льготной покупки продуктов (SNAP), ранее известная как программа продовольственных талонов (Food Stamp) (рис. 3).

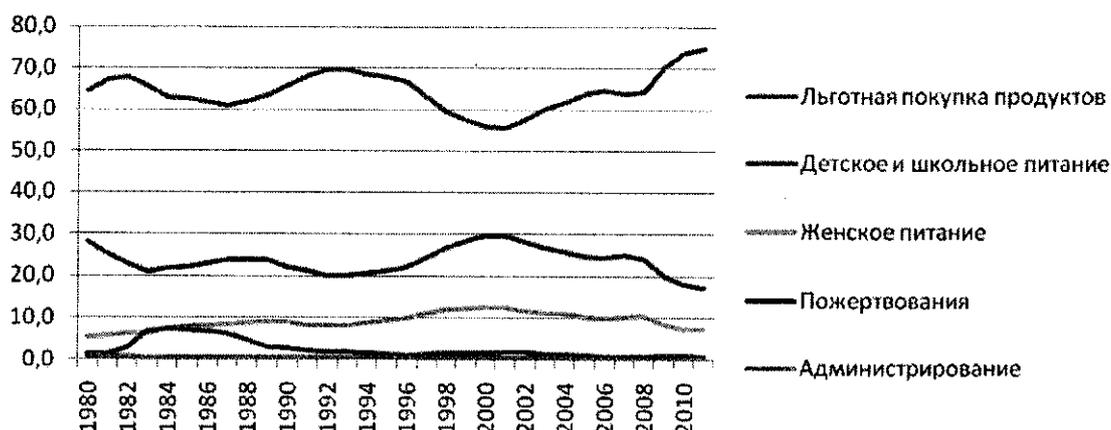


Рисунок 3. Структура расходов на программы продовольственной помощи, %

Другими крупными программами продовольственной помощи, реализуемыми Минсельхозом США, являются (таблица 1):

детское питание (CNP), включающее программы школьных обедов (NSLP), завтраков (NSBP) и др.;

дополнительное питание детей, беременных и кормящих женщин (WIC).

Таблица 1. Сравнительная характеристика параметров основных программ продовольственной помощи США в 2011 г.

	Бюджет, млрд.долл.	Охват, млн.чел.	Условия участия	Механизм поддержки
Льготная покупка продуктов (SNAP)	77,6	45	Доход семьи ниже 130% уровня бедности	Возмещение аккредитованным ритейлерам стоимости приобретенной посредством электронной дебетовой карты EBT (Electronic Benefit Transfer) продукции (около 134 долл. в мес.)
Детское питание (CNP)	17,3	32	Доход семьи ниже 130% уровня бедности	Возмещение школам затрат на питание и предоставление некоторых наименований продукции закупаемых Минсельхозом США
Питание женщин, и детей (WIC)	6,8	9	Доход семьи ниже 185% уровня бедности	Возмещение аккредитованным ритейлерам стоимости приобретенной по сертификатам WIC продукции, определенного ассортимента

По оценке Минсельхоза США каждый доллар продовольственной помощи генерирует до 1,8 долл. в экономической деятельности. Каждый миллиард долларов по программе позволяет создавать или поддерживать в целом 18 тыс. рабочих мест, включая 3 тыс. рабочих мест в сельском хозяйстве.

Все страны БРИКС в той или иной степени реализуют программы внутренней продовольственной помощи. Однако наибольший интерес представляет опыт Бразилии, успешно реализующей с 2003 г. масштабную комплексную стратегию «Нулевой голод» (Fome Zero), получившую широкий международный резонанс.

Указанная стратегия имеет для страны судьбоносное значение, поскольку еще в начале нынешнего века в Бразилии недоедало около трети населения, а половина сельских жителей имела доход не более 1 доллара в день. Вместе с тем ее реализация не означает обычную филантропию и раздачу еды, а носит комплексный и многоуровневый характер, необходимый для «изменения облика Бразилии».

Среди основных социальных программ следует упомянуть программу Семейный бюджет (Bolsa Familia – PBF) – программу обусловленных денежных трансфертов, Национальную программу школьного питания, ряд общественных заведений, связанных с питанием и продовольствием – народных ресторанов, банков продовольствия, общественных кухонь, а также специальные мероприятия, направленные на мелких фермеров.

Среди программ, направленных на поддержку производства, выделяются Программа приобретения продовольствия (РАА) и Национальная программа укрепления семейных хозяйств (PRONAF).

Программа РАА была создана в 2003 г. как инструмент государственной политики, укрепляющий взаимосвязь между производителями и потребителями продовольствия. Основные цели этой программы – это поддержка реализации продуктов земледелия и животноводства, произведенных семейными хозяйствами, для стимулирования производства продовольствия, а также облегчение доступа к упомянутым продуктам для семей, находящихся в ситуации продовольственной нестабильности.

Данная программа обеспечивает непосредственную закупку продовольствия у фермерских семей, переселенцев, а также у представителей традиционных народов и сообществ для снабжения государственных программ, направленных на помощь населению, находящемуся в ситуации продовольственной нестабильности, для продвижения мероприятий, нацеленных на раздачу продовольствия людям, находящимся в ситуации серьезной социальной уязвимости, а также для создания стратегических запасов.

Программа PRONAF находится под контролем Министерства сельскохозяйственного развития, управляется государственными банками и финансирует индивидуальные и коллективные проекты, представляемые фермерскими семьями, а также переселенцами. Рассматриваемая программа разделена на ряд компонентов, отражающих экологическое многообразие Бразилии и уровень организации движений в поддержку семейных хозяйств.

В Европейском союзе с 1987 г. в рамках реализации Общей сельскохозяйственной политики (САР) оказывается продовольственная помощь наиболее лишенным гражданам из интервенционных запасов и открытого рынка, финансируемая из средств Европейского сельскохозяйственного страхового фонда (ЕАГФ). 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.

Также Департамент сельского хозяйства и сырьевого развития Еврокомиссии реализует школьные программы продовольственной помощи по молоку, фруктам и овощам. Объем их финансирования составляет 50 и 90 млн. евро в год соответственно.

IV Особенности современного состояния социальной сферы и уровня развития АПК в России

История развития механизмов внутренней продовольственной помощи в США началась во время Великой депрессии. В сочетании с механизмами прямой помощи сельхозпроизводителям и вертикальной интеграции (формирования устойчивых цепочек «от поля до прилавка» и «от поля до тарелки») к 90-м годам прошлого века была создана устойчивая и конкурентоспособная система, обеспечивающая эффективность механизмов внутренней продовольственной помощи для поддержки американского АПК без ограничений импортных поставок в системе государственных закупок. Достигнутый уровень развития АПК (равно как и других отраслей) позволил США стать инициатором создания ВТО, «раскрывая» рынки других стран.

В России развитие механизмов вертикальной интеграции при переходе к рыночным отношениям было приостановлено, приоритет получило ускоренное развитие торговых сетей, многие из которых ориентированы на импортную продукцию. В связи с отсутствием активной политики в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд по поддержке отечественного производства продовольствия, доля импорта здесь постоянно возрастала. И эта тенденция продолжается.

Таким образом, в условиях членства России в ВТО средства, выделяемые из государственных и муниципальных бюджетов на внутреннюю продовольственную помощь, будут все больше «работать» на поддержку иностранных производителей, поскольку страна происхождения продуктов питания не имеет значения для тех, кто их закупает.

Так, в системе Минобороны России, где еще 3 года назад официальной позицией ведомства, которая жестко контролировалась, была закупка через Госзаказ только отечественной продукции (в том числе и собственного производства), теперь к организаторам питания в Вооруженных силах Российской Федерации такие требования не предъявляются, собственное производство свернуто, контроль практически не осуществляется.

Только ФСИН России использует сельхозпродукцию, произведенную подведомственными ФГУП, опираясь на право ее закупок для обеспечения своих контингентов без проведения конкурсов. Однако и здесь имеют место злоупотребления – стоимость продовольствия неуклонно растет при неменяющемся достаточно низком качестве, подведомственные поставщики продукции действуют как посредники, предлагая продукцию по ценам зачастую выше среднерыночных.

На уровне субъектов Российской Федерации в отсутствие системной деятельности в данном направлении считается, что в условиях федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (а тем более после вступления в ВТО) создать механизмы, обеспечивающие обоснованные экономические преимущества для отечественных производителей, невозможно.

Одна из главных причин сложившейся ситуации заключается в том, что размещением заказов, организацией питания на местах занимаются органы управления социального блока, не имеющие ни задач по поддержке отечественного производства, ни соответствующей квалификации. Работа в данном направлении ведется только там, где сельское хозяйство – основа местной экономики. А основные потребители – крупные города – все больше ориентированы на более дешевое импортное сырье.

Этому способствует и фактическое отсутствие контроля безопасности и качества при поставках продовольствия, отсутствие инструментов прослеживаемости исходного сельскохозяйственного сырья для производства пищевых продуктов. В этих условиях даже при наличии формального требования и даже желания государственного или муниципального заказчика закупать продукты отечественного производства цели поддержки отечественного сельхозпроизводителя не будут достигаться.

Механизмы адресной продовольственной поддержки населения (не относящиеся к социальному питанию) в России практически не используются. Нормативная правовая база на федеральном уровне, несмотря на требования Доктрины, не сформирована. В некоторых субъектах Российской Федерации имеются положительные примеры, однако их масштаб незначителен. Помощь малоимущим гражданам, оказываемая по линии Минтруда России, не имеет прямого отношения к продовольствию и, соответственно, поддержке АПК.

Проведенное недавно в соответствии с федеральным законом от 03.12.2012 № 227-ФЗ «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации» изменение потребительской корзины (в том числе с целью повышения сбалансированности среднего потребления) никак не связано с мерами по ее фактическому наполнению, а просто используется для расчета прожиточного минимума.

Для оценки состояния продовольственной безопасности Доктриной предусмотрена система показателей, включающая (в сфере потребления) объемы адресной помощи населению. В настоящее время данный показатель не находит свое отражение ни в статистике, ни в оперативных данных.

Оказание внутренней продовольственной помощи через сферу социального питания в России осуществляется во всех субъектах Российской Федерации, однако уровень ее развития крайне неоднороден и в среднем недостаточен.

Данные проводимого Минобрнауки России в 2010-2012 годах в соответствии с поручением Президента Российской Федерации всероссийского мониторинга организации питания в общеобразовательных учреждениях свидетельствуют о том, что фактическое питание не является сбалансированным. Прежде всего, по продуктам животного происхождения (мясо, рыба, молоко), а также фруктам и составляет в среднем менее 60%. Данные группы продуктов имеют наибольшую пищевую ценность и более 70% стоимости в рационе. При этом они недостаточно потребляются населением, а их производство в стране не достигает установленных Доктриной показателей.

Это обусловлено недостаточным выделением средств на питание (в среднем 70% от потребности) и их неэффективным расходованием государственными и муниципальными заказчиками (эффективность в среднем не превышает 80%).

В результате значительно занижен объем заказа для отечественных производителей и переработчиков сельскохозяйственной продукции. Кроме того в ряде регионов отмечена высокая доля импортной продукции.

У Предложение по видам и формам поддержки отечественных производителей и переработчиков сельскохозяйственной продукции на основе механизмов внутренней продовольственной помощи

Исходя из положений Соглашения по сельскому хозяйству и Доктрины, приведенных в разделе I настоящей Концепции, внутренняя продовольственная помощь представляет собой форму государственной социальной поддержки населения, направленную на улучшение питания и достижение его сбалансированности с учетом рекомендуемых рациональных норм потребления пищевых продуктов, и подразделяется на:

- систему социального питания в бюджетных учреждениях;
- адресную продовольственную поддержку.

Под социальным питанием понимается организация питания отдельных групп населения на основе рациональных норм потребления пищевых продуктов за счет или с участием бюджетов различных уровней непосредственно в государственных (муниципальных) учреждениях.

Адресная продовольственная поддержка может осуществляться путем бесплатного (льготного) предоставления:

питания в сети специализированных предприятий общественного питания (социальных столовых);

пищевых продуктов установленного ассортимента в предприятиях торговли (социальных магазинах или специализированных отделах обычных магазинов);

иными способами.

Помимо указанного выше для сельской местности актуальным механизмом адресной продовольственной поддержки может стать бесплатное (льготное) предоставление семян, саженцев, кормов для с/х животных и их молодняка.

Получателями внутренней продовольственной помощи могут стать:

дети из малоимущих и многодетных семей, в том числе обучающиеся в образовательных учреждениях;

малоимущие беременные и кормящие женщины;

малоимущие пенсионеры и инвалиды;

иные категории лиц по решению соответствующих органов государственной власти.

Таблица 2. Виды и формы внутренней продовольственной помощи

Социальное питание в бюджетных учреждениях (закрытая сеть)	Адресная продовольственная поддержка (открытая сеть)	
	предоставление:	
- образования	горячего питания в сети социальных столовых	семян и саженцев для ЛПХ
- здравоохранения		кормов для с/х животных и молодняка
- соцзащиты	пищевых продуктов установленного ассортимента	
- других		
езде	преимущественно в городах	преимущественно на селе

Число потребителей социального питания в России составляет 32,5 млн. чел. Адресной продовольственной поддержкой может быть охвачено еще до 15 млн. малоимущих граждан. Потенциальная емкость рынка социального питания и продовольственной помощи составляет 640 и 150 млрд. руб. в год соответственно. При грамотной организации эта потребность может сформировать стабильный долгосрочный спрос на продукцию отечественного АПК.

Охват социальным питанием организованных коллективов на предприятиях и в учреждениях независимо от формы собственности создает потенциал увеличения товарооборота еще на 30-40%.

Таким образом, функционирование системы внутренней продовольственной помощи требует значительных объемов продовольствия (до 20% от внутреннего потребления, включая импорт). Это приводит к необходимости изменения приоритетов в развитии отечественного АПК, изменения структуры и объемов финансирования отраслей и производств, связанных с внутренней продовольственной помощью.

В основу Концепции заложена идея поэтапного расширения государственных гарантий (обязательств) в области внутренней продовольственной помощи нуждающимся в объемах, соответствующих рациональным нормам потребления пищевых продуктов.

С одной стороны, это решает задачу снижения уровня бедности, обеспечения приоритетной поддержки наиболее нуждающихся слоев населения, не имеющих достаточных средств для организации здорового питания.

С другой – производители и переработчики сельскохозяйственной продукции получают стабильный долгосрочный заказ на свою продукцию. Тем самым будут сформированы экономические стимулы, необходимые для притока капитала в развитие производственной и товаропроводящей инфраструктуры системы внутренней продовольственной помощи, обеспечивающей прослеживаемость пищевой продукции и ее ориентацию на отечественного товаропроизводителя.

Концепцией предусматривается апробация указанного подхода и оценка эффективности механизмов внутренней продовольственной помощи для поддержки отечественных производителей и переработчиков сельскохозяйственной продукции на основе реализации комплексных региональных «пилотных» проектов, финансируемых из федерального и региональных бюджетов, а также внебюджетных источников.

VI Апробация подхода и оценка эффективности механизмов внутренней продовольственной помощи для поддержки отечественных производителей и переработчиков сельскохозяйственной продукции

Отсутствие на федеральном уровне механизмов оказания внутренней продовольственной помощи в увязке с поддержкой АПК, равно как и соответствующих полномочий у Минсельхоза России, не означает невозможности их отработки уже сейчас. Субъекты Российской Федерации имеют достаточные полномочия для апробации предложенного в разделе V подхода, некоторые из них системно занимаются социальным питанием и готовы к созданию системы внутренней продовольственной помощи.

Необходимая нормативная правовая база и соответствующие механизмы регулирования и финансирования на федеральном уровне могут формироваться параллельно, опираясь на анализ результатов комплексных «пилотных» проектов, которые предлагается провести в 5-10 субъектах Российской Федерации.

1 Цель и задачи «пилотных» проектов

Цель «пилотных» проектов – оценка эффективности мер поддержки отечественных производителей и переработчиков сельскохозяйственной продукции на основе механизмов внутренней продовольственной помощи.

Для ее достижения необходимо решить следующие задачи:

апробация различных мер поддержки отечественных производителей и переработчиков сельскохозяйственной продукции на основе механизмов внутренней продовольственной помощи;

апробация механизмов, обеспечивающих прослеживаемость пищевой продукции (развитие производственной и товаропроводящей инфраструктуры, использование современных электронных платежных систем) и ориентацию на отечественного товаропроизводителя;

оценка перспективности механизмов внутренней продовольственной помощи для поддержки отечественных производителей и переработчиков сельскохозяйственной продукции.

2 Требования к «пилотным» проектам

Общие требования:

наличие утвержденной региональной программы и соответствующих бюджетных ассигнований;

создание рабочей группы под председательством руководителя региона с участием представителей Минсельхоза России;

научное сопровождение «пилотного» проекта.

Требования, направленные на решение задачи 1:

апробация максимального числа видов внутренней продовольственной помощи максимально широкому кругу получателей;

минимум в 2 муниципальных образованиях: городе (300 - 600 тыс. чел.) и сельском поселении;

охват не менее 10 000 человек в социальном питании и 15 000 человек адресной продовольственной поддержкой;

размер помощи на человека в день должен составлять не менее 30% стоимости продуктов потребительской корзины субъекта Российской Федерации;

внутренняя продовольственная помощь только на определенный ассортимент продукции (мясная, молочная, рыбная продукция, овощи и фрукты);

финансирование продовольственной помощи из бюджета субъекта Российской Федерации.

Требования, направленные на решение задачи 2:

развитие производственной и товаропроводящей инфраструктуры, обеспечивающей прослеживаемость пищевой продукции и ориентацию на местных товаропроизводителей:

- развитие инфраструктуры с участием сельхозтоваропроизводителей с учетом имеющейся базы АПК;
- развитие инфраструктуры на принципах централизации и индустриализации;

- финансирование развития инфраструктуры из бюджета субъекта Российской Федерации с софинансированием из федерального бюджета;
- привлечение внебюджетных источников на развитие инфраструктуры; применение современных электронных платежных систем для доведения средств, осуществления платежей и учета пищевой продукции (например, универсальной электронной карты); участие региона в системе мониторинга и прогнозирования состояния продовольственной безопасности в части показателей внутренней продовольственной помощи; совершенствование системы государственных и муниципальных закупок для системы внутренней продовольственной помощи; развитие системы контроля качества и безопасности поставляемых продуктов в систему внутренней продовольственной помощи.

3 Срок проведения «пилотных» проектов

Срок проведения «пилотных» проектов предлагается установить с 01.09.2013 по 31.08.2014.

Дата запуска «пилотных» проектов привязана к началу учебного года (контингент учреждений образования составляет около половины потребителей в социальном питании). С другой стороны это позволит субъектам Российской Федерации, претендующим на участие в «пилотных» проектах, провести необходимые подготовительные мероприятия, разработать и утвердить региональные программы развития механизмов внутренней продовольственной помощи и предусмотреть в бюджетах соответствующие ассигнования.

Длительность «пилотных» проектов – 1 год, что позволит Минсельхозу России проанализировать результаты их проведения и подготовить предложения по расширению масштаба применения механизмов внутренней продовольственной помощи для поддержки отечественных производителей и переработчиков сельскохозяйственной продукции.

4 Финансирование «пилотных» проектов и оценка затрат

Минсельхоз России в настоящее время не имеет полномочий по финансированию механизмов внутренней продовольственной помощи.

4.1 Финансирование «пилотных» проектов в части внутренней продовольственной помощи должно осуществляться за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Для оценки затрат принимаются следующие параметры «пилотных» проектов:

в условном городе с населением в 500 тыс. человек по усредненным данным Росстата численность потенциальных получателей внутренней продовольственной помощи, указанных в разделе V настоящей Концепции, может составить 10 000 человек в социальном питании и 15 000 для обеспечения адресной продовольственной поддержкой;

размер внутренней продовольственной помощи определен из расчета:

- 40 рублей на человека в день для социального питания (средняя стоимость приема пищи в соответствии с рациональными нормами потребления пищевых продуктов по данным всероссийского мониторинга школьного питания);
- 30 рублей на человека в сутки (ориентировочная стоимость приема пищи, предусмотренного потребительской корзиной в соответствии с федеральным законом от 03.12.2012 № 227-ФЗ «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации»);

частота предоставления продовольственной помощи составляет 200 учебных дней в году для социального питания и 365 дней в году для адресной продовольственной поддержки.

Таблица 3. Стоимость мероприятий внутренней продовольственной помощи в рамках «пилотных» проектов

	Число получателей, человек	Дней		Размер помощи в день, руб.	2013	2014	Всего
		2013	2014				
Социальное питание	10 000	95	105	40	38,0	44,1	82,1
Адресная продовольственная поддержка	15 000	122	243	30	54,9	114,8	169,7
Всего на 1 регион					92,9	158,9	251,8
Всего на 5 регионов					464,5	794,6	1 259,1
Всего на 10 регионов					929,0	1 589,2	2 518,2

4.2 Развитие производственной и товаропроводящей инфраструктуры, обеспечивающей прослеживаемость пищевой продукции и ориентацию на отечественного товаропроизводителя, должно осуществляться за счет средств бюджетов субъекта Российской Федерации и федерального бюджета на условиях софинансирования в зависимости от уровня бюджетной обеспеченности региона.

Таким образом, Минсельхоз России, направляя средства федерального бюджета на софинансирование развития инфраструктуры (в рамках имеющихся полномочий, существующих механизмов финансирования, а также выделенных бюджетных ассигнований), стимулирует субъекты Российской Федерации направлять средства на внутреннюю продовольственную помощь для апробации ее эффективности для поддержки отечественных производителей и переработчиков сельскохозяйственной продукции.

Финансирование Минсельхозом России «пилотных» проектов в части развития производственной и товаропроводящей инфраструктуры может осуществляться за счет средств Госпрограммы, предусмотренных:

на реализацию экономически значимых региональных программ (в рамках подпрограмм развития растениеводства и животноводства, а также мероприятий по развитию инфраструктуры и логистического обеспечения агропродовольственного рынка);

на возмещение части затрат на уплату процентов по краткосрочным и инвестиционным кредитам, полученным сельскохозяйственными потребительскими кооперативами (в рамках подпрограммы поддержки малых форм хозяйствования) или сельхозпроизводителями в рамках подпрограмм развития растениеводства и животноводства.

Перспективным представляется оказание государственной поддержки в рамках реализации экономически значимых региональных программ, предусматривающей возмещение части затрат в себестоимости продукции. Например, снижение издержек по логистической составляющей может применяться для снижения стоимости социально значимых видов продовольствия (питания) для целевых потребителей (в этом случае выделяемые средства могут рассматриваться как внутренняя продовольственная помощь).

Производственная и товаропроводящая инфраструктура системы внутренней продовольственной помощи, обеспечивающая прослеживаемость пищевой продукции и ориентацию на отечественного товаропроизводителя, должна включать минимум 2 предприятия в каждом регионе - участнике «пилотного» проекта – для города и для сельского поселения.

Для сохранения конкуренции мощность каждого из предприятий не должна превышать 50% от потребности системы внутренней продовольственной помощи соответствующего муниципального образования и прилегающих территорий.

Это позволит апробировать механизмы внутренней продовольственной помощи на примере минимум 2 муниципальных образований, как предложено в п.2 раздела 6 настоящей Концепции, охватив при этом до 30 тыс. нуждающихся граждан.

Производственная и товаропроводящая инфраструктура может быть представлена следующими предприятиями.

Для обеспечения города:

- индустриальный комбинат питания, производящий готовые блюда и полуфабрикаты с пролонгированными сроками годности (по технологиям cook&chill, cook&freeze и др.);
- производственно-логистический центр, использующий для компоновки рационов полуфабрикаты, произведенные как собственными силами, так и на предприятиях пищевой и перерабатывающей промышленности региона.

Для обеспечения сельского поселения:

- малый производственно-логистический центр, использующий для компоновки рационов как привозные полуфабрикаты, так и собственное производство;
- логистический центр, осуществляющий функции исключительно по компоновке рационов, их хранению и транспортировке.

При этом в сельских поселениях особое внимание должно быть уделено развитию кооперации и вовлечению в систему внутренней продовольственной помощи малых форм хозяйствования (крестьянских, фермерских, личных подсобных хозяйств).

Ориентировочная стоимость объектов инфраструктуры составляет 500 - 700 млн. руб. для одного региона, из которых:

до 200 млн. руб. – средства федерального бюджета для финансирования соответствующих расходных обязательств субъекта Российской Федерации;

до 200 млн. руб. – средства бюджета субъекта Российской Федерации;

до 200 млн. руб. – внебюджетные источники.

Таким образом ориентировочные затраты средств федерального бюджета на реализацию «пилотных» проектов в 10 субъектах Российской Федерации могут составить до 2-2,5 млрд. руб.

Финансирование «пилотных» проектов будет осуществляться в пределах объемов бюджетных ассигнований, предусмотренных Минсельхозу России в соответствии с Федеральным закон от 03.12.2012 № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» в рамках реализации Госпрограммы.

4.3 Научное обеспечение «пилотных» проектов

Важным условием успешного проведения «пилотных» проектов является их научное сопровождение, обеспечивающее решение 2-х задач: оценку современного состояния и условий проведения «пилотных» проектов в субъектах Российской Федерации, а также обеспечение достижения цели их проведения и представление результатов.

Распоряжением Минсельхоза России от 10.01.2013 № 1 утвержден Комплекс мер по реализации Стратегии развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2020 года в 2013 году, предусматривающий в том числе проведение 2-х НИР:

мониторинг состояния системы социального питания и продовольственной помощи в субъектах Российской Федерации (п.4.5);

анализ и оценка эффективности «пилотных» проектов по развитию производства и товаропроводящей инфраструктуры системы внутренней продовольственной помощи в субъектах Российской Федерации (п.4.6).

4.3.1 Мониторинг состояния системы социального питания и продовольственной помощи должен быть проведен в 2-3 субъектах каждого федерального округа Российской Федерации.

Состояние системы внутренней продовольственной помощи должно оцениваться по разработанным в рамках данного НИР набору показателей (индикаторов) и методике их сбора, обработки и анализа.

В указанный набор показателей (индикаторов) должны быть включены следующие:

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, млн. руб./тыс. тонн;

охват целевых категорий граждан внутренней продовольственной помощью, %;

объем внутренней продовольственной помощи, млн. руб./тыс. тонн;

уровень достижения рациональных норм потребления, %.

4.3.2 Анализ и оценка эффективности «пилотных» проектов должны быть проведены во всех регионах - участниках и сопровождать «пилотные» проекты на всех стадиях их проведения от запуска до оформления и представления результатов с оказанием консультационной поддержки.

Показатели для анализа и оценки эффективности «пилотных» проектов помимо приведенных выше должны включать:

объем поставок продукции местных производителей и переработчиков сельскохозяйственной продукции в систему внутренней продовольственной помощи, тыс. тонн;

удельный вес реализации пищевой продукции для системы внутренней продовольственной помощи через соответствующую производственную и товаропроводящую инфраструктуру, %;

прирост выручки объектов производственной и товаропроводящей инфраструктуры от поставок в систему внутренней продовольственной помощи, %.

6 Предложения по регионам – участникам «пилотных» проектов

До принятия окончательного решения по регионам-участникам «пилотных» проектов на основании сопоставления вышеуказанных критериев предлагается расширенный список субъектов Российской Федерации, сформированный с учетом различных финансово-экономических, социально-демографических, природно-климатических условий, а также уровня развития логистики, сельскохозяйственного и перерабатывающего производства в них, степени проработки вопроса, а также наличия соответствующей инициативы.

5.1 Мегалополис, с высоким уровнем доходов граждан и бюджетной обеспеченностью, не имеющий собственного сельскохозяйственного производства, с высоким уровнем развития товаропроводящей и логистической инфраструктуры – Москва либо Санкт-Петербург.

Москва реализует широкий спектр мероприятий по социальной поддержке жителей города. Постановлением Правительства Москвы от 06.09.2011 № 420-ПП утверждена Комплексная целевая программа «Социальная поддержка жителей города Москвы» на 2012-2016 годы, предусматривающая адресную социальную помощь для семей с детьми, обучающихся образовательных учреждений, пенсионеров и инвалидов.

С 2001 г. в городе реализуется крупнейший в России проект по внедрению современных электронных платежных систем (социальная карта москвича), которая используется в том числе для льготного приобретения товаров в сети аккредитованных магазинов.

Кроме того подготовлен проект Концепции продовольственной безопасности Москвы, предусматривающий создание системы адресной продовольственной поддержки нуждающихся и одобренный Экспертным советом по обеспечению продовольственной безопасности Москвы, а также проект закона города Москвы «О социальном питании в городе Москве», направленный на совершенствование, обобщение и упорядочивание правовых актов города Москвы о системе социального питания, по которому в настоящее время проходят публичные консультации.

В Санкт-Петербурге в 1993 г. впервые в России создано Управление социального питания, которое занимается организацией системы гарантированного питания в детских дошкольных учреждениях, учреждениях общего и профессионального образования, учреждениях здравоохранения и других социальных учреждениях города.

Кроме того в Санкт-Петербурге сформирована обширная специализированная нормативная правовая база, в том числе: закон Санкт-Петербурга от 08.10.2008 № 569-95 «О социальном питании»; закон Санкт-Петербурга от 22.11.2011 № 728-132 «Социальный кодекс Санкт-Петербурга»; закон Санкт-Петербурга от 24.11.2004 № 587-80 «О социальной поддержке семей, имеющих детей, в Санкт-Петербурге».

5.2 Регион в нечерноземном районе европейской части страны с преимущественно сельским населением, высоким уровнем развития сельскохозяйственного производства и, соответственно, показателей самообеспеченности продовольствием – Республика Мордовия.

Постановлением Правительства Республики Мордовия от 18.07.2011 № 264 утверждена первая в России республиканская целевая программа «Совершенствование социального питания, развитие его промышленного производства и товаропроводящей инфраструктуры в Республике Мордовия» на 2011-2015 годы.

Письмом от 14.11.2012 № 01-08/241 Республика Мордовия вышла с инициативой проведения на ее территории «пилотного» проекта.

Справочно: обеспеченность потребления собственным производством по мясным продуктам – 157,4%, молочными продуктами – 194,9%, овощами – 122,7%.

5.3 Регион в черноземном районе с высоким уровнем развития сельскохозяйственного и перерабатывающего производства и, соответственно, показателей самообеспеченности продовольствием – Тамбовская область.

Постановлением Администрации Тамбовской области от 29.12.2012 № 1699 утверждена целевая программа «Развитие производства и товаропроводящей инфраструктуры системы социального питания и продовольственной помощи уязвимым слоям населения в Тамбовской области» на 2013-2017 годы.

Письмом от 13.09.2012 № 1.1-01/1361 Тамбовская область вышла с инициативой проведения на ее территории «пилотного» проекта.

Кроме того Мичуринский государственный аграрный университет является одним из разработчиков-координаторов технологической платформы «Технологии пищевой и перерабатывающей промышленности АПК – продукты здорового питания», включенной в общероссийский перечень технологических платформ и предусматривающей в том числе разработку технологий производства социального питания.

Справочно: обеспеченность потребления собственным производством по мясным продуктам – 103,7%, молочными продуктами – 109,7%, овощами – 143,6%.

5.4 Регион на севере страны с низким уровнем развития сельскохозяйственного производства и, соответственно, показателей самообеспеченности продовольствием – Мурманская область.

Постановлением Правительства Мурманской области от 10.06.2011 № 286-ПП в целях реализации Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации создан постоянно действующий Координационный совет по вопросам социального питания при Правительстве Мурманской области.

Мурманская область имеет опыт реализации механизмов продовольственной помощи:

с 2005 г. в регионе действует Закон Мурманской области от 26.10.2007 № 900-01-ЗМО «О предоставлении питания отдельным категориям обучающихся государственных областных и муниципальных образовательных учреждений Мурманской области»;

постановлением Правительства Мурманской области от 27.10.2005 № 405-ПП/13 утвержден Порядок бесплатного обеспечения полноценным питанием (специальными питательными смесями) беременных женщин, кормящих матерей и детей в возрасте до трех лет.

Мурманскую область предлагается включить в число «пилотных» проектов в соответствии с протокольным решением выездного совещания в г. Мурманск (пункт 2.1 протокола от 01.02.2013 № НФ-21/23).

Справочно: обеспеченность потребления собственным производством по мясным продуктам – 16,8%, молочными продуктами – 14,0%, овощами – 0,8%.

5.5 Сибирский регион со средним уровнем развития сельскохозяйственного производства и, соответственно, показателей самообеспеченности продовольствием – Новосибирская область.

Новосибирская область имеет опыт реализации механизмов продовольственной помощи:

с 1997 г. действует Постановление главы администрации Новосибирской области от 05.12.1997 № 689 «Об обеспечении детей первого - второго года жизни специальными продуктами детского питания»;

в 2013 г. принято Постановление Правительства Новосибирской области от 21.01.2013 № 10-п «Об установлении Порядка обеспечения питанием на льготных условиях обучающихся, воспитанников областных государственных общеобразовательных учреждений из многодетных и малоимущих семей и дополнительного финансирования мероприятий по организации питания обучающихся, воспитанников муниципальных общеобразовательных учреждений из многодетных и малоимущих семей».

Постановлением Правительства Новосибирской области от 02.08.2011 № 331-п утверждена долгосрочная целевая программа «Совершенствование организации школьного питания в Новосибирской области на 2012-2016 годы».

В настоящее время разрабатывается проект Концепции целевой программы развития производства и товаропроводящей инфраструктуры системы внутренней продовольственной помощи в Новосибирской области.

Письмом от 05.09.2012 № Ю-1061 Новосибирская область вышла с инициативой проведения на ее территории «пилотного» проекта.

Справочно: обеспеченность потребления собственным производством по мясным продуктам – 88,0%, молочными продуктами – 100,2%, овощами – 69,1%.

5.6 Помимо указанных выше регионов к участию в «пилотных» проектах могут быть привлечены: Саратовская, Кировская и Пензенская области.

Саратовская область имеет опыт реализации механизмов продовольственной помощи. С 2005 г. в регионе действует Закон Саратовской области от 27.09.2005 № 95-ЗСО «Об обеспечении полноценным питанием беременных женщин, кормящих матерей, а также детей в возрасте до трех лет».

Постановлением Правительства Саратовской области от 29.12.2012 № 805-П утверждена Концепция здорового питания населения Саратовской области на период до 2020 г.

В настоящее время ведется разработка комплексной программы развития производства и товаропроводящей инфраструктуры системы социального питания и продовольственной помощи уязвимым слоям населения.

Письмами от 29.11.2012 № 1-07-02-1932 и от 16.01.2013 № 06-01-03-139 Саратовская область вышла с инициативой проведения на ее территории «пилотного» проекта.

Справочно: обеспеченность потребления собственным производством по мясным продуктам – 96,6%, молочными продуктами – 124,9%, овощами – 196,8%.

В Кировской области функционирует крупный вертикально интегрированный агропромышленный холдинг «Дороничи», включающий производство продукции растениеводства и животноводства, переработку мяса и молока, а также собственную торговую сеть.

С 2012 г. на базе холдинга ведется строительство современного комбината готовых блюд с пролонгированным сроком хранения по французской технологии SOUS VIDE для организации социального и корпоративного питания в регионе.

Предприятие может стать элементом товаропроводящей инфраструктуры системы внутренней продовольственной помощи, обеспечивающей ее ориентацию на местного товаропроизводителя.

В соответствии с поручением Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.В.Дворковича от 26.07.2012 № АД-П11-4274 при отборе «пилотных» регионов должен быть учтен опыт Кировской области.

Справочно: обеспеченность потребления собственным производством по мясным продуктам – 66,1%, молочными продуктами – 136,5%, овощами – 85,5%.

В Пензенской области на базе ГБОУ СПО "Пензенский колледж пищевой промышленности и коммерции" создана региональная стажировочная площадка для обучения специалистов, обеспечивающих совершенствование организации школьного питания (приказ Минобразования Пензенской области от 25.03.2011 № 175/01-07).

Постановлением Администрации г.Пензы от 13.08.2010 № 867 утверждена долгосрочная целевая программа «Совершенствование организации питания обучающихся муниципальных общеобразовательных учреждений города Пензы на основе внедрения новых технологий приготовления пищи на 2011-2013 годы».

Пензенская область имеет опыт реализации механизмов продовольственной помощи. Постановлением Администрации г. Пензы от 29.12.2012 № 1637 утверждены Рекомендации по предоставлению мер социальной поддержки учащимся муниципальных бюджетных общеобразовательных и муниципальных автономных образовательных учреждений города Пензы при организации питания в 2013 г.

Справочно: обеспеченность потребления собственным производством по мясным продуктам – 131,5%, молочными продуктами – 122,9%, овощами – 129,6%.