

ВВЕДЕНИЕ

Важный приоритет для правительства России — обеспечение населения полноценным питанием. Доктриной продовольственной безопасности страны определены слои населения (беременные и кормящие женщины, дети, школьники, клиенты учреждений социальной сферы и др.), которых государство обязано обеспечить здоровым питанием. В стране создается система распределения внутренней продовольственной помощи. Объективно сложилась потребность производить для нужд государства экологически чистое продовольствие на земельных угодьях с низкой интенсивностью обработки, т. е. без применения пестицидов и с ограниченным использованием минеральных удобрений.

Внутренняя продовольственная помощь (далее ВПП) обусловлена необходимостью обеспечения продовольственной безопасности региона, снабжения нуждающихся слоев населения рациональным питанием как одной из предпосылок здоровья нации. Как известно, нормами ВТО снимаются ограничения на государственную поддержку местных товаропроизводителей, предприятий по переработке продукции для нужд внутренней продовольственной помощи. Средства, прежде направляемые на государственную поддержку сельхозпроизводителей, перемещаются в пользу мер «зеленой корзины» по условиям членства России в ВТО.

Внутренняя продовольственная помощь позволяет координировать меры по повышению жизненного уровня нуждающихся слоев населения и по эффективной поддержке сельхозпроизводителей. Однако для формирования инфраструктуры внутренней продовольственной помощи требуются дополнительные научные исследования, изучение зарубежного опыта и передовой практики регионов России, что обосновывает актуальность темы предлагаемой читателю книги.

В последние десятилетия вырос интерес отечественных ученых не только к проблеме продовольственной безопасности в мире, стране и ее регионах, но и к понятийному аппарату, а также к трактовке понятий «продовольственное обеспечение нуждающегося населения страны» и «продовольственная безопасность России» в целом.

Анализ отечественных источников позволяет утверждать, что проблема обеспечения нуждающихся слоев населения продуктами питания в России недостаточно исследована и требует комплексного решения методологических, организационных и экономических аспектов. Необходимо усилить роль государства в создании новых

институтов инфраструктуры ВПП и действенных механизмов распределения продовольственной помощи нуждающимся слоям населения.

Вхождение России в ВТО, глобализационные процессы потребовали новых решений в сфере обеспечения внутренней продовольственной помощи нуждающимся слоям населения, поддержки отечественных сельхозпроизводителей.

Учебник состоит из *трех глав*.

В первой главе «Теоретические основы системы внутренней продовольственной помощи нуждающемуся населению» раскрыта социально-экономическая сущность внутренней продовольственной помощи нуждающемуся населению региона в системе продовольственной безопасности страны. Рассмотрена ресурсная база региона, необходимая для производства продовольствия, изучены подходы формирования институциональной среды развития региональной инфраструктуры ВПП.

Во второй главе «Практика обеспечения продовольствием нуждающихся слоев населения в регионе» выделены категории граждан, нуждающихся в социальном питании и адресной продовольственной помощи, рассмотрены пути расширения ресурсного потенциала Омского региона для обеспечения продовольствием населения. Определены подходы к формированию механизмов ВПП, а также проведен анализ сложившейся практики реализации проектов создания ВПП в субъектах РФ.

В третьей главе «Формирование региональной инфраструктуры распределения внутренней продовольственной помощи в Омской области» предложены механизмы формирования и развития предприятий и организаций инфраструктуры распределения ВПП в регионе, способы расширения ресурсной базы продовольствия; изменения архитектуры торгового процесса; введения в состав продуктовых цепочек производственно-логистических центров; развития инфраструктуры индустрии питания. Предложены меры по созданию условий для производства и продвижения по продуктовой цепочке продовольствия нуждающемуся населению в рамках норм «зеленой корзины» по условиям членства России в ВТО.

В целом практическая значимость работы заключается в предложениях по функционированию организаций инфраструктурного комплекса производственной, социальной, кредитно-финансовой и торговой сфер. Книга может использоваться в учебном процессе вузов аграрного профиля по направлениям «Менеджмент», «Экономика» при подготовке бакалавров и магистров по дисциплинам «Менеджмент», «Региональная инфраструктура АПК», «Предпринимательство» и др.

Глава 1. ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ ПОМОЩЬ НАСЕЛЕНИЮ В СИСТЕМЕ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СТРАНЫ

Тема 1. Внутренняя продовольственная помощь нуждающимся слоям населения

- 1.1. Продовольственная безопасность» и «продовольственная независимость.
- 1.2. Внутренняя продовольственная помощь.
- 1.3. Механизмы внутренней продовольственной помощи: социальное питание и адресная помощь.

1.1. «Продовольственная безопасность» и «продовольственная независимость»

Ключевая роль в национальной безопасности России отводится *продовольственной безопасности*, так как надежное обеспечение страны и ее регионов продовольствием имеет важное стратегическое значение, включает широкий спектр политических, национальных, экономических, социальных, демографических и экологических факторов. Продовольственная безопасность является одной из главных целей аграрной и экономической политики государства. В ее основе лежит самообеспечение населения основными продуктами питания.

Термин **«продовольственная безопасность»** был введен в научный оборот в 1974 г. на Всемирной конференции по проблемам продовольствия, организованной Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций (далее *ФАО*), трактующей продовольственную безопасность как четко функционирующую систему, которая обеспечивает все слои населения продуктами питания на основе принятых физиологических норм [146].

Понятие продовольственной безопасности получило свое общественно-политическое содержание в 1996 г. на Всемирном продовольственном саммите (*World Food Summit*), где была принята Римская декларация по всемирной продовольственной безопасности. В соответствии с этой декларацией,

продовольственная безопасность — это состояние экономики, при котором населению страны в целом и каждому гражданину в отдельности гарантируется обеспечение доступа к продуктам питания, питьевой воде и другим пищевым продуктам в качестве, ассортименте и объемах, необходимых и достаточных для физического и социального развития личности, обеспечения здоровья и активной жизни [85].

Вступление России в ВТО привело к ограничению возможностей финансирования со стороны государства программ поддержки сельского хозяйства. В этих условиях одной из мер поддержки сельхозпроизводителей является внутренняя продовольственная помощь нуждающимся слоям населения, направленная на улучшение питания и достижение его сбалансированности. Государственная поддержка сельскохозяйственного производства и продукция его переработки, направляемая на помощь нуждающимся, не попадает под ограничения по нормам ВТО, так как ВТО накладывает запрет на прямые меры государственной поддержки отечественных производителей и не ограничивает поставки импортной продукции, а лишь регулирует механизмы отношений участников рынка, создавая для них равные условия.

Присутствие на внутреннем рынке продовольствия, произведенного за рубежом, становится угрозой для продовольственной безопасности России. Как известно, все виды господдержки в зависимости от направлений использования сгруппированы по так называемым корзинам — «желтой», «зеленой» и «голубой» (рис. 1.1).



Рис. 1.1. Виды направлений государственной поддержки

Государственная поддержка, которая влияет на издержки производства продукции сельского хозяйства и перерабатывающих предприятий, а также на конкурентоспособность товаров во внешней торговле, сосредоточены в **«желтой корзине»** ВТО, к которой относится значительная часть предоставляемых сейчас товаропроизводителям субсидий. Это, по сути, тот социально-экономический контекст, который побуждает искать пути обеспечения продовольственной безопасности для всего населения России вообще и его особенно нуждающихся слоев — в частности. В этих условиях вырос интерес ученых-экономистов к проблеме продовольственной безопасности в мире, стране, регионе, а следовательно, к разному пониманию и трактовке понятия *«продовольственная безопасность России»*. Ученые предлагают и обосновывают различающиеся между собой формулировки понятия «продовольственная безопасность России». Одни связывают это понятие с *«продовольственной безопасностью»* [16,2, 23, 42, 43, 45], другие — с *«продовольственной независимостью»* [22, 29, 30, 38, 40, 44, 51, 77, 92, 114, 119].

Продовольственная независимость — это способность аграрного сектора самостоятельно производить, перерабатывать и снабжать население основными видами продуктов питания. Продовольственная независимость считается обеспеченной, когда годовое производство жизненно важных продуктов питания составляет не менее 80 % годовой потребности населения в этих продуктах в соответствии с физиологическими нормами питания.

Понятие **«продовольственная безопасность»** включает в себя, *во-первых*, сам процесс обеспечения продовольствием населения страны, в т. ч. государственные меры поддержки; *во-вторых*, — это физическая и экономическая доступность для каждого индивидуума в получении качественного продовольствия отечественного производства. Прежде всего, это комплексная работа государства по реализации программ продовольственного обеспечения страны и скоординированные действия, направленные на развитие механизмов реализации аграрной политики, формирование государственных фондов и создание продовольственных запасов, обеспечение спроса и предложения на внутреннем продовольственном рынке.

Производство достаточного объема продовольствия не является залогом продовольственной безопасности конкретного индивидуума, который, прежде всего, должен иметь экономический и физический доступ к полноценной и безопасной пище, так как полноценное питание влияет на здоровье, продолжительность жизни и работоспособность. При этом нужно обеспечить такой уровень дохода, который позволил бы каждому гражданину иметь стабильный доступ к продовольствию и вести активную, здоровую жизнь [11, 41, 121].

Чтобы решить проблему продовольственной безопасности, необходимо осуществить целый комплекс мер, направленных на повышение благосостояния населения, снижение бедности, поддержку наиболее незащищенных категорий граждан, а в целом — на развитие отечественного агропромышленного комплекса. В связи с этим Указом Президента РФ от 21.01.2020 № 20 *«Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации»*.

Понятие «продовольственная безопасность» в **Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации** трактуется, как «...состояние экономики страны, при котором обеспечивается продовольственная независимость РФ, гарантируется физическая и экономическая доступность для каждого гражданина страны пищевых продуктов, соответствующих требованиям законодательства Российской Федерации о техническом регулировании, в объемах не меньше рациональных норм потребления пищевых продуктов, необходимых для активного и здорового образа жизни» [58]. На рис. 1.2 определены ключевые элементы системы продовольственной безопасности и ее независимости.

Доктрина является основополагающим документом в области продовольственной безопасности, где сформулированы приоритетные направления деятельности государства в этой сфере: своевременное прогнозирование, выявление и предотвращение внутренних и внешних угроз, формирование стратегических запасов пищевых продуктов; устойчивое развитие отечественного производства продовольствия и сырья, достаточное для обеспечения продовольственной независимости страны; повышение почвенного плодородия и урожайности, расширение посевов сельскохозяйственных культур за счет неиспользуемых пахот-

ных земель, реконструкция и строительство мелиоративных систем; достижение и поддержание физической и экономической доступности пищевых продуктов каждому гражданину страны в достаточных объемах и ассортименте.

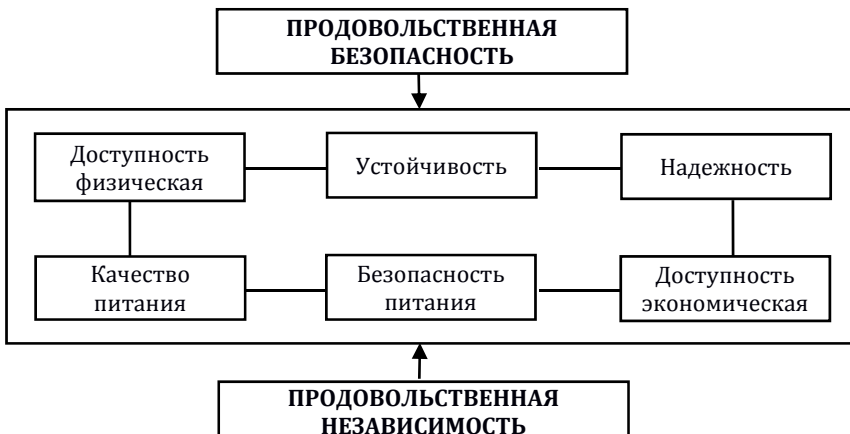


Рис. 1.2. Система продовольственной безопасности и продовольственной независимости

Для оценки состояния продовольственной безопасности Доктриной определена система показателей, которые представлены в (табл. 1.1).

Таблица 1.1

Система показателей продовольственной безопасности РФ

В сфере потребления	В сфере производства и национальной конкурентоспособности	В сфере организации управления
1	2	3
– располагаемые ресурсы домашних хозяйств по группам населения; – обеспеченность площадями для осуществления торговли и организации питания в расчете на 1000 чел.;	– объемы производства сельскохозяйственной и рыбной продукции, сырья и продовольствия; – импорт сельскохозяйственной и рыбной продукции, сырья и продовольствия;	– объемы продовольствия государственного материального резерва, сформированного в соответствии с нормативными правовыми актами РФ;

1	2	3
<ul style="list-style-type: none"> – потребление пищевых продуктов в расчете на душу населения; – объемы адресной помощи населению; – суточная калорийность питания человека; – количество белков, жиров, углеводов, витаминов, макро- и микроэлементов, потребляемых человеком в сутки; – индекс потребительских цен на пищевые продукты 	<ul style="list-style-type: none"> – бюджетная поддержка производителей сельскохозяйственной и рыбной продукции, сырья и продовольствия в расчете на 1 руб. реализованной продукции; – продуктивность используемых в сельском хозяйстве земельных ресурсов; – объемы реализации пищевых продуктов организациями торговли и общественного питания 	<ul style="list-style-type: none"> – запасы сельскохозяйственной и рыбной продукции, сырья и продовольствия

Таким образом, при сравнительном анализе понятий «продовольственная безопасность» и «продовольственная независимость» установлено, что это неравнозначные и несопоставимые понятия. В большей степени продовольственная независимость любого государства предполагает производство и поставку продовольствия в основном его ассортименте за счет внутреннего производства отечественными предприятиями и сельхозпроизводителями.

Продовольственная независимость — это мера безопасности государства, а продовольственная безопасность — это в большей степени безопасность всего населения и каждого члена общества в качественном продовольствии. Но при этом государству необходимо соблюдать баланс уровня импорта продуктов питания, для того чтобы сохранить внешний товарообмен и обеспечить защиту и поддержку отечественных товаропроизводителей. Вопросы решения продовольственной безопасности неразрывно связаны с функционированием и развитием отечественного агропродовольственного комплекса и социально справедливым распределением продуктов питания.

1.2. Внутренняя продовольственная помощь

Стратегической задачей для Правительства страны и регионов в рамках АПК является обеспечение экологически чистым продовольствием населения в целом и поддержка нуждающихся

ся слоев населения — в частности. Доктрина ставит перед государственными органами, местным самоуправлением задачу, связанную с созданием объектов торговой инфраструктуры и общественного питания различных типов.

Одна из мер, направленных на обеспечение доступа широких слоев населения к продовольствию и минимально воздействующих на производство и реализацию продукции АПК, — *«внутренняя продовольственная помощь»* (далее ВПП), предусмотренная пунктом 4 приложения II международного Соглашения по сельскому хозяйству, заключенного в г. Марракеше 15 апреля 1994 г., успешно применяющаяся в мировой практике членами ВТО [94].

Побуждающим мотивом для развития системы внутренней продовольственной помощи во многих странах, явился «уход» от ограничений на прямую поддержку товаропроизводителей. Государственная поддержка сельскохозяйственного производства и переработки его продукции, направляемой на помощь нуждающимся, не попадает под ограничения по нормам ВТО. Затраты на эти цели страны-участники учитывают в составе «зеленой корзины».

В рамках **«зеленой корзины»** ВТО допускается господдержка местных сельхозпроизводителей, участвующих в организации здорового питания в детских садах, больницах, школах и социальных учреждениях. Такая государственная поддержка отечественных товаропроизводителей и переработчиков продукции, предприятий по производству полуфабрикатов для нужд ВПП входит в состав «зеленой корзины» ВТО и не попадает под ограничения.

Чтобы ограничения не привели к снижению потребления населением продовольствия, к росту бедности, необходимо создавать государственные меры поддержки наиболее уязвимых слоев населения. Рассматривая данную тему в своих трудах, Е. Г. Решетникова писала: *«...Право на получение продовольственной помощи связано с четко определенными категориями. Такая помощь предоставляется в форме прямых поставок продовольствия заинтересованным лицам или предоставления средств, позволяющих приобрести продовольствие по субсидированным ценам»* [84].

Правительство России одобрило «*Концепцию мер поддержки отечественных производителей и переработчиков сельскохозяйственной продукции на основе механизмов внутренней продовольственной помощи в рамках “зеленой корзины” ВТО*» [35].

В **Концепции** заложена идея поэтапного расширения государственных гарантий в области ВПП населению, нуждающемуся в пищевых продуктах. С помощью механизмов ВПП одновременно решается *три задачи*:

- нуждающееся население обеспечивается социальным питанием;
- снижается «потолок» ограничений на размер господдержки;
- сельскохозяйственные предприятия, фермеры и переработчики продовольствия получают заказ на свою продукцию, обеспечивают внутренний спрос, повышая конкурентоспособность предприятий по производству и переработке сельхозпродуктов.

При этом надо учитывать, что механизмы внутренней продовольственной помощи направлены на обеспечение здоровым социальным питанием нуждающихся слоев населения (беременные и кормящие женщины, пациенты учреждений здравоохранения, школьники и др.). Однако значительная часть импортных продуктов, завозимых в Россию, не отвечает требованиям по качественным параметрам. Это ставит под угрозу здоровье нации. Вполне очевидно, что необходимо расширять объемы отечественного производства всех основных продуктов питания с гарантией их высокого качества. Это во многом достигается путем поддержки отечественного сельхозпроизводителя и развития инфраструктуры АПК.

Правительство РФ утвердило распоряжением от 3 июля 2014 г. № 1215-р. «*Концепцию развития внутренней продовольственной помощи в Российской Федерации*» (далее — *Концепция*). Под ВПП в настоящей **Концепции** понимается система государственной помощи населению Российской Федерации в форме прямых поставок продуктов питания заинтересованным лицам или предоставление денежных средств на приобретение ими продовольствия с целью улучшения питания и достижения его сбалансированности с учетом рациональных норм потребления пищевых продуктов [59].

В Концепции заложена идея поэтапного расширения государственных гарантий в области внутренней продовольственной помощи населению, нуждающемуся в продовольствии (рис. 1.3).

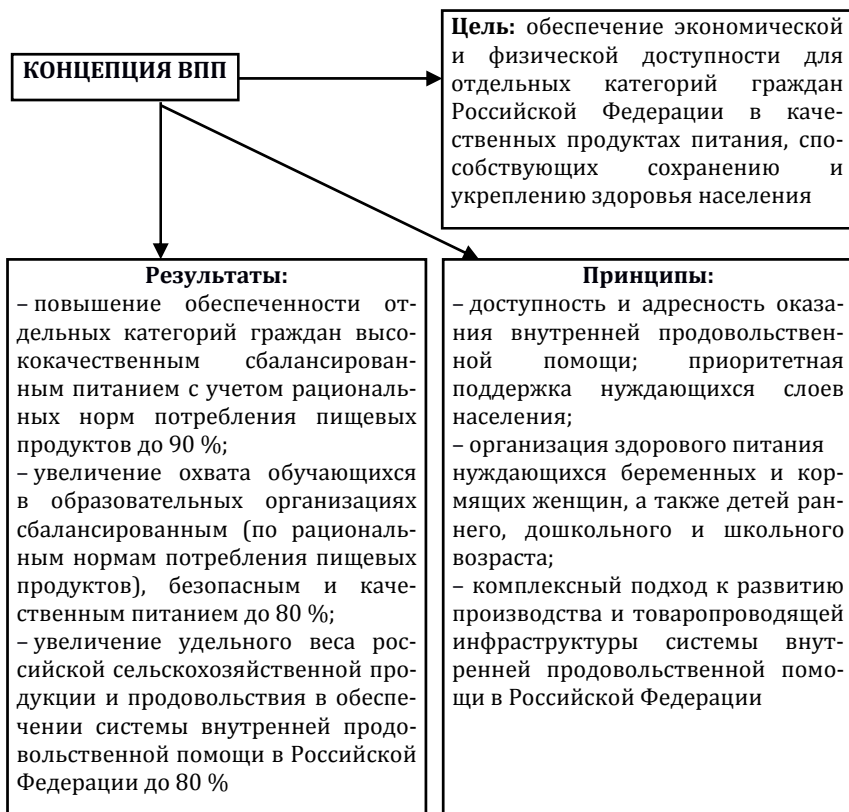


Рис. 1.3. Концепция внутренней продовольственной помощи нуждающимся слоям населения

Инновационным и эффективным способом решения агропродовольственных проблем региона является создание системы внутренней продовольственной помощи, основанной на продукции, произведенной агропромышленным комплексом региона. Система внутренней продовольственной помощи включает в себя элементы всей цепочки поставок — от производства сырья до конечного потребления: органы управления;

предприятия, производящие пищевую продукцию; объекты логистики (склады, распределительные центры и центры комплектования рационов питания); транспортные организации и др. [106].

Механизмы внутренней продовольственной помощи позволяют с одной стороны решить задачу снижения уровня бедности путем обеспечения приоритетной поддержки нуждающихся слоев населения, не имеющих достаточных средств для здорового питания; с другой — производители и переработчики сельскохозяйственной продукции получают стабильный долгосрочный заказ на свою продукцию. Государственная поддержка реализуется создаваемой в масштабах страны инфраструктурой распределения внутренней продовольственной помощи. На практике регионы сами выбирают приемлемые способы оказания помощи нуждающимся категориям граждан, которые в силу материальных затруднений не могут позволить себе разнообразное питание.

Таким образом, внутренняя продовольственная помощь — это система, соединяющая в себе меры, направленные на повышение доступности нуждающихся слоев населения, а так же потребителей социального питания к качественному и безопасному продовольствию местного производства, которая нивелирует влияние уменьшения объемов потребления продовольствия в связи со снижением покупательской способности населения, используя инструменты регулирования институциональной среды.

Социально-экономическая сущность внутренней продовольственной помощи состоит в обеспечении нуждающихся слоев населения здоровым питанием, создания механизма адаптации государства к обязательствам члена ВТО по ограничению объемов государственной поддержки аграрного сектора экономики. Чтобы не допустить снижения доступности к продовольствию нуждающихся слоев населения необходимо наращивать ресурсную базу продовольствия; обеспечить продовольственную безопасность, экономическую, физическую и социальную доступность нуждающихся слоев населения к здоровому питанию.

1.3. Механизмы внутренней продовольственной помощи: социальное питание и адресная помощь

Создание системы внутренней продовольственной помощи как фактора, обеспечивающего продовольственную безопасность государства, в сегодняшних реалиях особенно актуально. В обстановке вступления России в ВТО государству необходимо должное внимание уделять разработке действенных механизмов распределения ВПП нуждающимся слоям населения и поддержки сельхозпроизводителей.

В мировой практике выделяют следующие виды внутренней продовольственной помощи нуждающимся слоям населения: социальное питание, корпоративное питание организованных коллективов, программы адресной продовольственной помощи и добровольное приобретение продуктов питания в пользу бедных. Система внутренней продовольственной помощи объединяет все это в единый механизм.

Под социальным питанием понимается его организация для отдельных групп населения за счет или с участием бюджетов различных уровней. Оно осуществляется путем бесплатного или льготного предоставления данной услуги в сети специализированных предприятий общественного питания с использованием пищевых продуктов установленного ассортимента в предприятиях торговли.

Задача социального питания — обеспечение его доступности. При этом для потребителей эта услуга не просто необходима, а, как правило, безальтернативна, поскольку пользоваться коммерческими услугами питания большинство групп данного сегмента не в состоянии. За счет социального питания можно решить одну из важнейших задач социальной политики — реализация адресной, т. е. предназначенной для конкретных групп, поддержки со стороны государства слабо защищенных и нуждающихся слоев населения [87].

Получателями услуги социального питания являются льготные категории граждан, имеющие право на получение услуг питания за счет средств бюджета. При организации социального питания взаимодействие между исполнителем и потребителем услуги организуется и контролируется органом

государственной власти региона. Затраты на функционирование данного механизма ВПП осуществляются из бюджетов разного уровня: федерального и регионального.

Корпоративное питание организованных коллективов — это питание за счет или с учетом бюджетов различных уровней непосредственно в государственных (муниципальных) учреждениях.

Развитая социальная инфраструктура на производстве, которая включает организованную систему общественного питания, является залогом стабильности и экономического благополучия организации, ее устойчивой положительной репутации в глазах работников. Хорошо организованное общественное питание — это эффективный способ поддержания здоровья работников в организованных коллективах, серьезный фундамент их профессиональной активности.

Адресная продовольственная помощь — это предоставление нуждающимся слоям населения бесплатного питания через сеть специальных предприятий общественного питания (социальные столовые), выделение сертификатов на приобретение продовольствия установленного ассортимента в специализированных отделах торговых предприятий. Для сельской местности актуальным механизмом адресной продовольственной поддержки является бесплатное или льготное предоставление семян, саженцев, кормов для животных.

Механизмы ВПП, реализуемые в России, представлены на рисунке 1.4.

По различным оценкам для удовлетворения продовольствием перечисленных категорий населения, уровень доходов которых не имеет возможности обеспечить им сбалансированное питание, требуется до $\frac{1}{5}$ от общего объема потребления продовольствия в стране.

Таким образом, важное значение для государства приобретает решение вопроса по обеспечению категорий нуждающихся слоев населения полноценным, здоровым питанием, которое должно быть качественным и безопасным. В этой связи прослеживается необходимость создания системы внутренней продовольственной помощи, базирующейся на продукции агропромышленного комплекса региона.

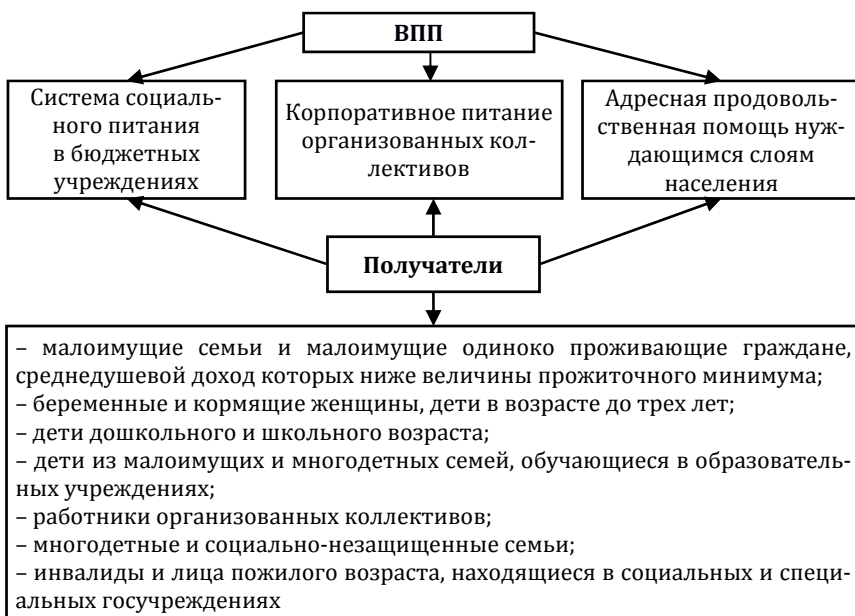


Рис. 1.4. Механизмы внутренней продовольственной помощи в России

Механизмы ВПП оказывают действенную помощь, производителям продуктов питания, обеспечивая устойчивый спрос на продукцию местных товаропроизводителей, в условиях снижения покупательской способности населения, исключая из продовольственной цепочки не эффективных посредников, что в целом способствует повышению физической, экономической и социальной доступности продовольствия.

При формировании механизмов продовольственной помощи малоимущим и нуждающимся слоям населения, необходимо предварительно обобщить имеющийся опыт оказания адресной поддержки определенным категориям граждан, сложившийся в различных странах:

- в США, Канаде, Швеции, и других странах, которые применяют эффективные механизмы поддержки производителей аграрной продукции через стимулирование конечного потребителя продовольствия посредством программ продовольственной помощи нуждающимся слоям населения и охватывают все его категории [129, 131, 135, 136];

- в ряде субъектов РФ в части сформировавшихся подходов, критериев участия в программах адресной помощи, апробированных механизмов ВПП, скоординировать их с региональными программами развития АПК, создать соответствующую нормативно правовую базу.

Обобщение всех сформированных механизмов ВПП, действующих в мировой и российской практике позволяют проектировать систему ВПП в хозяйствующем субъекте.

Контрольные вопросы и задания

1. В чем состоит суть продовольственной безопасности?
2. Перечислите отличительные черты продовольственной безопасности и продовольственной независимости.
3. Перечислите показатели и критерии продовольственной безопасности РФ.
4. Какие факторы способствовали развитию ВПП в РФ?
5. Перечислите основные направления Концепции развития ВПП в РФ.
6. Дайте определение ВПП.
7. В чем состоит социально-экономическая сущность ВПП?
8. С какой целью создаются механизмы ВПП?
9. Перечислите механизмы ВПП, дайте определение.

Конец ознакомительного фрагмента.

Приобрести книгу можно

в интернет-магазине

«Электронный универс»

e-Univers.ru