

ПРОЕКТ

создания и внедрения системы адресной продовольственной помощи нуждающимся гражданам Российской Федерации

Раздел 1. Общие положения

Система адресной продовольственной помощи нуждающимся гражданам (далее также САПП, система АПП) является эффективным инструментом стимулирования потребления продуктов питания отдельными категориями населения, развития розничной торговли, общественного питания и производства сельскохозяйственных и продовольственных товаров, других секторов экономики.

Создание и внедрение системы адресной продовольственной помощи предусмотрено Стратегией развития торговли в Российской Федерации на 2015-2016 годы и период до 2020 года и, как часть системы внутренней продовольственной помощи, соотносится с основными направлениями Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденной указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. №120 и Концепции развития внутренней продовольственной помощи в Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 03.06.2014 № 1215-р.

При этом главная особенность и отличие САПП от других частей системы внутренней продовольственной помощи заключается в том, что САПП является элементом потребительского рынка и реализуется через его существующую инфраструктуру (магазины, рынки, иные торговые объекты, объекты общественного питания) без замены или административного подавления рыночных механизмов в функционировании потребительского рынка.

САПП предлагается сформировать по двум направлениям оказания продовольственной помощи населению:

1. Программа дополнительного питания (далее также ПДП, Программа), которая реализуется посредством предоставления государством субсидий нуждающимся гражданам - целевых денежных средств (точнее, эквивалентов

денежных средств – например, баллов, бонусов) отдельным категориям граждан на приобретение определенных групп продовольственных товаров в существующей инфраструктуре розничной торговли с использованием так называемых **электронных продовольственных сертификатов** (далее также ЭПС) – обычных современных средств электронных платежей (банковских карт).

2. Программа социального питания (далее также ПСП), которая реализуется посредством организации бесплатного или льготного питания для отдельных категорий граждан в существующей инфраструктуре общественного питания (например, кафе или столовых, в том числе при организациях и учреждениях).

Настоящие предложения направлены на реализацию первого этапа создания Системы адресной продовольственной помощи – создание и реализацию Программы дополнительного питания.

Основная задача ПДП – улучшить рацион питания отдельных категорий граждан путем стимулирования именно потребления, а не накопления жизненно важных продуктов. Поэтому Программой предусмотрен приоритет приобретения продуктов питания, по которым наблюдается наибольший дефицит потребления у малоимущих граждан, прежде всего с не длительными сроками годности. Их невозможно отложить, оставить про запас – человек их гарантированно употребит в пищу, улучшив тем самым свое питание.

Чрезвычайно важно, что данный принцип вносит гарантированный и постоянный, а не периодический, вклад в повышение оборота сельскохозяйственной и продовольственной продукции, прежде всего местных производителей.

Программа дополнительного питания может стать одним из наиболее эффективных проектов в истории Российской Федерации по поддержке потребления, внутреннего производства, потребительского рынка и экономики в целом, обеспечивая бюджетную эффективность в размере до двух и даже более рублей вклада в валовый внутренний продукт на каждый рубль, вложенный в Программу.

При этом ПДП позволит эффективно решать политические, социальные и экономические проблемы обеспечения нуждающихся категорий граждан

качественным продовольствием, а также способствовать социально-экономическому развитию Российской Федерации в условиях внутренней рецессии, существенно поддержать розничную торговлю, производство отечественных продуктов питания и сельскохозяйственное производство. Программа эффективно дополнит решение задач импортозамещения.

В социальной сфере основной смысл Программы дополнительного питания – дать возможность социально приоритетным категориям граждан улучшить питание, поскольку главной проблемой и вызовом на сегодняшний день является не голод как таковой, а несбалансированное питание и дефицит потребления наиболее важных и полезных продуктов вследствие недостатка денег на их приобретение.

Раздел 2. Обоснование необходимости и актуальность САПШ

Санкции и контрсанкции в совокупности со снижением цен на экспортируемые энергоносители привели к недооценке национальной валюты, росту инфляции, особенно продовольственной. Это негативно сказалось на динамике реальных доходов и покупательной способности населения, что обусловило, в свою очередь, снижение оборота розничной торговли пищевыми продуктами (в I полугодии 2015 г. в сопоставимых ценах минус 8% к аналогичному периоду 2014 г.) и общественного питания (минус 6%).

У 70% домашних хозяйств Российской Федерации доля расходов на покупку продуктов питания в структуре потребительских расходов превышает 30%, у 30% домашних хозяйств – 40%.¹ Их возможности для дальнейшего увеличения ресурсов, направляемых в условиях инфляции на цели питания, крайне ограничены. Тем самым, потребительский спрос становится «бутылочным горлышком» в реализации экономических мер по развитию торговли, перерабатывающей промышленности и сельского хозяйства в Российской Федерации.

Сохраняется проблема сбалансированности питания населения России. Несмотря на положительную динамику в потреблении населением Российской

¹ В США при определении размера фактической финансовой поддержки бедных семей в рамках Федеральной программы дополнительной продовольственной помощи населению усредненный показатель затрат на покупку продуктов питания принят на уровне 30% от величины совокупного чистого дохода в бедных семьях.

Федерации отдельных видов пищевых продуктов, качество питания остается неудовлетворительным². В рационе питания населения наблюдается дефицит белков, в первую очередь, животного происхождения, а также ряда витаминов и других микронутриентов. Это вызвано отставанием уровня фактического потребления многих свежих продуктов питания (мясных, молочных, овощей и фруктов) от рациональных норм потребления пищевых продуктов, отвечающих современным требованиям здорового питания³.

Реальной стала проблема ограничения бедности, обеспечения доступа малообеспеченных слоев населения к продовольствию. Их покупательная способность снизилась, сбалансированность рациона питания является неудовлетворительной. При этом численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума имеет тенденцию к росту.

Нуждающиеся не могут позволить купить себе те продукты, которые полезны для организма. Речь идет прежде всего о продуктах питания, по которым наблюдается наибольший дефицит потребления у малоимущих категорий граждан – овощах, фруктах, молочной, мясной, рыбной продукции с небольшими сроками годности. Так, по данным Росстата, в первую дециль попадают малоимущие и крайне бедные домохозяйства, в которых дефицит потребления до уровня потребительской корзины в среднем составляет: 50,1% по фруктам и ягодам, 46,7% по овощам, 44% по молочным продуктам, 27,7 и 13,1% по рыбным и мясным продуктам соответственно.

Наконец, задача продовольственной помощи и поддержка потребления должна решаться без нарушения и ломки рыночных механизмов функционирования экономики. В этой связи государственное регулирование цен, розничных и оптовых наценок и иные нерыночные директивные способы являются не только менее действенными, но приводят, как известно, к прямо противоположным последствиям – дефициту товаров в регулируемом сегменте, сокращению ассортимента,

² О состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации в 2014 году: Государственный доклад.—М.: Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека

³ Приказ Минздравсоцразвития России от 2 августа 2010 г. №593н «Об утверждении рекомендаций по рациональным нормам потребления пищевых продуктов, отвечающих современным требованиям здорового питания».

сокращению производства и, как следствие – к нелегальному обороту («черному рынку») и росту цен.

Все это обуславливает стратегическую важность и актуальность введения САПП в Российской Федерации.

Раздел 3. Состояние развития продовольственной помощи в Российской Федерации и за рубежом

Продовольственная помощь нуждающимся гражданам в Российской Федерации в настоящее время оказывается в соответствии с Федеральным законом от 17.07.1999 № 178-ФЗ "О государственной социальной помощи", иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, содержащими нормы, которые прямо или косвенно предусматривают льготное предоставление продуктов питания отдельным категориям граждан (например, Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации"), и законодательством субъектов Российской Федерации.

Положения федеральных нормативных правовых актов предусматривают возможность получения отдельными категориями граждан бесплатных продуктов питания, однако не содержат принципов, порядка предоставления такой помощи, а также не предусматривают механизмов участия Российской Федерации в данном процессе.

Кроме того, отсутствует единая логика оказания продовольственной помощи с экономической увязкой по всей цепочке: потребитель (получатель помощи) – розничный торговый объект – производитель продуктов питания и сельскохозяйственный производитель. Эта увязка позволяет, помимо собственно оказания помощи получателю, достичь максимального положительного эффекта для экономики страны и конкретного региона.

В итоге в разных субъектах Российской Федерации продовольственная помощь населению оказывается в разных направлениях, с применением различных средств и подходов и, что наиболее важно, с разной эффективностью.

Такая разнонаправленность региональных мер и незадействованность федерального центра (отсутствие национальной системы АПП) не позволяет использовать мощнейший потенциал рассматриваемого инструмента для развития экономики страны, прежде всего агропродовольственного сектора и потребительского рынка.

Адресная продовольственная помощь в виде бесплатного или льготного питания, снабжения продуктами питания в натуральном виде оказывается не во всех субъектах Российской Федерации, в различных объемах в различных субъектах Российской Федерации.

Продовольственная помощь в виде предоставления денежных средств на приобретение продовольственных товаров осуществляется лишь в нескольких субъектах Российской Федерации. Например, в г. Москве, Московской, Кировской, Новосибирской областях и ряде других регионов.

Практика зарубежных стран, в которых система АПП внедрена и функционирует на уровне национального проекта, подтверждает необходимость её применения в нашей стране именно в качестве федерального общегосударственного проекта.

Например, в США национальная «Программа помощи с дополнительным питанием» впервые была введена более 80 лет назад. В подтверждение высокой эффективности программы для всех задействованных в ней участников, бюджетом США в 2014-2016 годы на программу предусмотрено 82-84 млрд. долл. США в год. В 2013 году американская «Программа помощи с дополнительным питанием» обошла бюджету США в 76,4 млрд. долларов, обслужив примерно 47,6 миллионов американцев, предоставив им, в среднем, 133,08 долларов в месяц на помощь с питанием. Потраченные государством деньги, помимо помощи нуждающимся, поддержали всю цепочку товародвижения и производства продуктов (розница – оптовое звено – переработчик – сельскохозяйственный производитель – производитель кормов, кормовых добавок и пр.).

Раздел 4. Механизм функционирования Программы дополнительного питания

Программой дополнительного питания устанавливаются:

4.1. Критерии для участия граждан в Программе дополнительного питания

Главный принцип Программы дополнительного питания состоит в обеспечении равного доступа всех граждан Российской Федерации к получению адресной продовольственной помощи при условии выполнения критериев получения такой помощи.

Возможным вариантом основания для предоставления субсидий по Программе может стать установление факта, что домохозяйству полагается определенная сумма эквивалента денежных средств посредством электронного продовольственного сертификата, рассчитываемая по формуле (в среднем):

$$АПП = K1 \times (ПМ - ОПС) - K2 \times ЧД,$$

где:

K1 - удельный вес продовольствия в потребительской корзине (в настоящее время - 0,5);

ПМ - суммарная величина прожиточного минимума для всех членов домашних хозяйств;

ОПС - обязательные платежи и сборы (только для работающих. Включает подоходный налог и взносы в Пенсионный фонд РФ);

K2 - коэффициент, равный удельному весу денежных расходов на питание в расходах на конечное потребление в малоимущих домашних хозяйствах. Определяется по материалам выборочных обследований за последний год обследования. Дифференцирован по городской и сельской местности (по данным 2013 года - 0,43 и 0,47 соответственно);

ЧД - сумма валового дохода домохозяйства минус различные социальные и иные вычеты, предоставляемые членам этого домохозяйства в соответствии с действующим законодательством.

Федеральным законом от 5 апреля 2003 г. № 44-ФЗ «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи» установлен порядок учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» и Федеральным законом от 24 октября 1997 г. № 154-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации».

Перечень видов доходов, учитываемых при расчете среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для оказания им государственной социальной помощи, утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 20 августа 2003 г. № 512.

Согласно пункту 2 вышеуказанного Перечня в доходе семьи или одиноко проживающего гражданина не учитываются:

государственная социальная помощь, оказываемая в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной социальной помощи в виде денежных выплат и натуральной помощи;

единовременные страховые выплаты, производимые в возмещение ущерба, причиненного жизни и здоровью человека, его личному имуществу и имуществу, находящемуся в общей собственности членов его семьи, а также ежемесячные суммы, связанные с дополнительными расходами на медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию в соответствии с решением учреждения государственной службы медико- социальной экспертизы.

Положительная величина, исчисленная по формуле, означает, что заявитель имеет право на субсидии на каждого члена домохозяйства в совокупном размере, определенном по формуле.

4.2. Порядок участия гражданина в Программе. Электронный продовольственный сертификат

Претендент на получение продовольственной помощи от имени домохозяйства обращается в отделения уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации и подает заявку по установленной форме на подключение к ПДП.

Затем заявитель проходит собеседование и проверку всех необходимых документов, подтверждающих соответствие установленным требованиям для получения средств по Программе.

В случае подтверждения заявки в отделении банка-участника Программы гражданину выдается электронная платежная карта для начисления средств по Программе (Электронный продовольственный сертификат).

В качестве условия продолжения участия в Программе безработных трудоспособных граждан целесообразно предусмотреть их обязанность трудоустройства в короткие сроки, чтобы минимизировать случаи откровенного иждивенчества за счет государства, а также способствовать генерированию личного дохода указанных граждан. При этом необходимо учитывать случаи, в которых трудоустройство гражданина-получателя помощи не может вменяться в обязанность (беременные женщины, лица, находящиеся на длительном стационарном лечении и др.).

4.3. Оценка затрат на Программу дополнительного питания

Оценка затрат на адресную продовольственную помощь, исходя из погашения дефицита доходов малоимущего населения, направляемого на покупку продовольственных товаров, в настоящее время составляет около 240-250 млрд. рублей в годовом исчислении.

Однако, как показывает зарубежный опыт, при оценке затрат на адресную продовольственную помощь необходимо принимать во внимание ряд факторов, учет которых дает более реалистичные величины (см. Приложение 1.). К ним, в первую

очередь, относится динамика охвата нуждающихся граждан, обусловленная техническими аспектами реализации Программы по этапам.

В качестве предварительного варианта предлагается следующий предпочтительный сценарий внедрения программы адресной продовольственной помощи:

	2017 г.	2018 г.
Объем финансирования программы, млн. руб.,	140019	241204
в т.ч.:		
величина субсидий	127290	219276
вспомогательные расходы (10%)	12729	21928

Указанные расчеты могут корректироваться в зависимости от изменения социально-экономической ситуации.

Предлагаемый объем финансирования программы также может быть скорректирован при введении процедур целеполагания, ориентированных на наиболее уязвимые социально-демографические группы населения, входящие в домохозяйства с доходами ниже прожиточного уровня – младенцы, дети и беременные женщины, многодетные семьи, семьи с инвалидами и нетрудоспособными гражданами, лицами пожилого возраста, семьи со среднедушевыми доходами существенно ниже прожиточного уровня и т.д. Возможно также введение более жестких критериев нуждаемости, например, учитывающих имущественный статус семьи. Все это позволит уточнить численность получателей субсидий.

С другой стороны, возможно уточнить величину субсидии, исходя из дефицита рациона питания по основным видам продовольственных товаров в семьях, в которые входят наиболее уязвимые группы населения, указанные выше.

Все это позволит сбалансировать потребности в АПП и возможности финансирования Программы из всех источников.

4.4. Порядок финансирования и администрирования

Финансирование программы предлагается организовывать по схеме с учетом лучших мировых практик, в том числе в США (организация финансирования программы SNAP) и ЕС (Фонд Европейской помощи наиболее нуждающимся).

Финансирование Программы предлагается обеспечить на основе консолидации возможных источников финансирования со стороны государства, бизнеса и населения, включая:

- средства бюджета Российской Федерации;
- средства бюджетов субъектов Российской Федерации, в том числе направляемые в настоящее время на реализацию региональных программ со схожими механизмами предоставления адресной продовольственной помощи;
- добровольное участие в финансировании Программы производителей продовольствия, оптовых и розничных операторов, а также иных юридических и физических лиц -- спонсоров;
- привлечение средств граждан -- участников Программы на принципах добровольного софинансирования своего участия в ПДП.

Финансирование Программы на федеральном уровне может предусматриваться за счет перераспределения объемов финансирования из бюджета Российской Федерации малоэффективных и неперспективных проектов и программ, использования средств из резервных фондов Российской Федерации, иных источников, в том числе через государственные долговые обязательства и реализацию государственной собственности.

Реализация возможна путем формирования Федерального фонда ПДП как бюджетной записи в бюджете Российской Федерации для предоставления субсидий получателям ПДП.

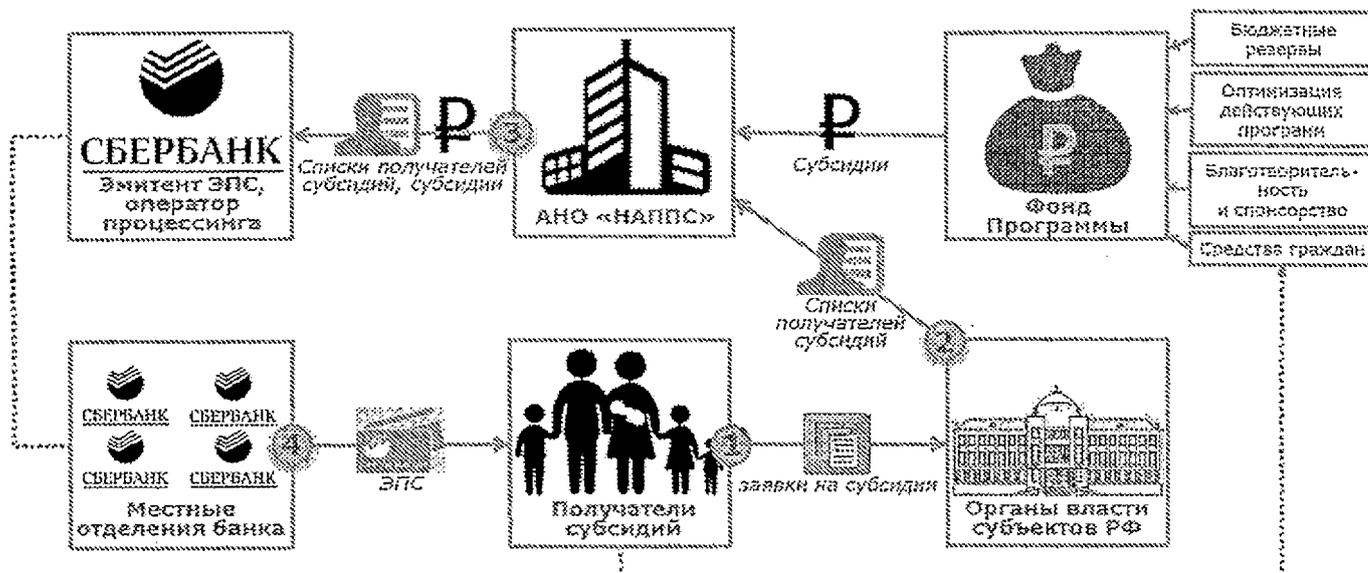


Рисунок 1. Возможная схема финансирования и администрирования

На федеральном уровне администрирование ПДП и Федерального фонда Программы осуществляется вновь создаваемой Минпромторгом России совместно с Минсельхозом России автономной некоммерческой организацией «Национальный администратор программ поддержки спроса».

В задачи АНО «НАППС» входит организация и осуществление операционной деятельности, связанной с функционированием Программы дополнительного питания: взаимодействие с региональными органами власти, оператором процессинга Программы, ведение реестра допущенных в ПДП товаров и так далее.

На региональном уровне администрирование ПДП осуществляется уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

С учетом опыта функционирования различных отечественных и зарубежных программ на вспомогательные расходы Программы, в том числе на администрирование, предусматривается 10% от объема финансирования.

В США, например, на администрирование аналогичной Программы тратиться 8%, что в пересчете на рубли составляет около 550 млрд рублей.

Другой мерой финансового обеспечения Программы может стать механизм ее софинансирования самими гражданами совместно с бюджетом. Необходимо предусмотреть возможность направления гражданином, участником ПДП, по его

желанию собственных средств на электронный продовольственный сертификат (карту). В таком случае бюджет добавляет гражданину на карту дополнительно 30-50 % от вложенных гражданином средств. Весь объем средств, в том числе вложенные гражданином собственные средства, становятся целевыми и могут быть направлены исключительно в соответствии с Программой. Гражданин, по сути, добровольно ограничивает собственные средства определенным целевым использованием взамен на получаемые от государства дополнительные средства.

4.5. Организация процессинга и мониторинга

ПДП осуществляется через единый общероссийский процессинговый центр. Правительство РФ определяет оператора центрального процессинга ПДП и банка-эмитента электронных продовольственных сертификатов, в том числе исходя из необходимости обеспечения максимально широкого охвата оператором процессинга территории Российской Федерации.

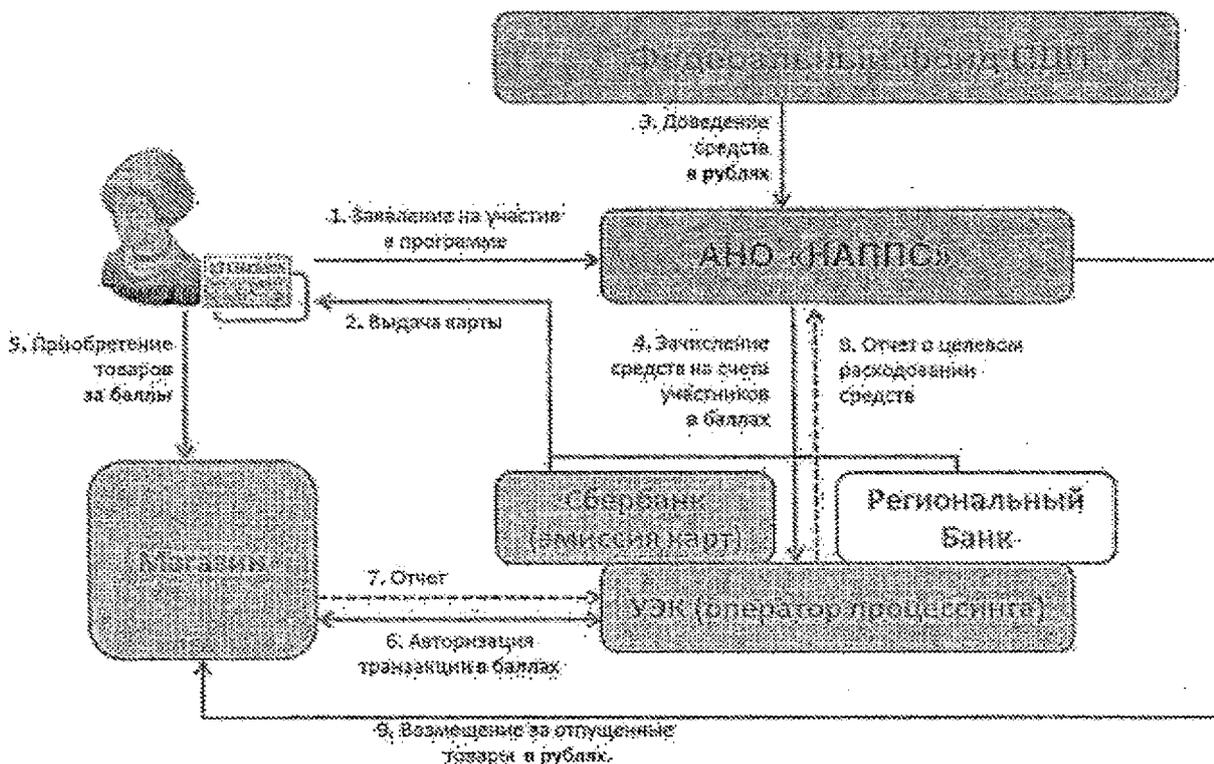


Рисунок 2. Возможная организация процессинга

Уполномоченный банк формирует файлы зачисления средств, а также отчеты по списаниям средств, осуществляемого процессинговым центром.

Такая схема позволяет собирать адресную информацию о приобретаемых товарах получателем помощи, и организовывать на этой основе оперативный достоверный мониторинг объемов и динамики потребления каждой категории продуктов, а также их востребованность у потребителей. Это, в свою очередь, позволит выявлять более эффективных и востребованных производителей продуктов питания и брендов.

Механизм покупки определенных групп товаров реализуется следующим образом:

(1) торговое предприятие, которое планирует участвовать в работе с процессинговым центром и отпускать товары по электронным сертификатам, подключается к процессинговому центру на основании открытой оферты, содержащей организационные и технические требования, обязательные для исполнения торговым предприятием;

(2) АНО «НАПИС» передает в процессинговый центр (по форматам процессингового центра) перечень номенклатурной продукции (перечень штрих кодов, с привязкой каждой позиции к Общероссийскому классификатору продукции – ОКП⁴, который подлежит реализации через электронные продовольственные сертификаты.

После выполнения указанных шагов, перечень товаров, отпускаемых за средства электронных сертификатов, активируется сотрудником процессингового центра, после этого торговое предприятие может отпускать товары за средства электронных сертификатов, при этом в момент покупки на кассе в режиме онлайн ИС торгового предприятия запрашивает транзакциями процессинговый центр на предмет наличия баллов (средств) электронного сертификата, резервирование средств, осуществляет проверку, какие товары можно списать за средства электронных сертификатов, и нет ли среди перечня товаров «запрещенных».

⁴ См., например, <http://www.rospromest.ru/kody-okp/911000>

Средства (баллы) с продовольственных сертификатов не могут быть обналичены в банкоматах. Электронным продовольственным сертификатом можно рассчитываться в торговых объектах только за группы товаров, допущенные к использованию в ПДП (см. ниже – подразделы 4.6. – 4.7.).

Выданные средства (баллы) для стимулирования потребления не должны накапливаться, а неиспользованные баллы должны погашаться по истечении определенного периода (например, ежемесячно) и возвращаться в бюджет финансирования Программы.

4.6. Правила участия объектов розничной торговли

В программе вправе участвовать объекты розничной торговли всех торговых форматов (сетевые и несетевые магазины, рынки, мобильные, нестационарные торговые объекты, другие объекты торговли). Единственное требование к торговым объектам (организациям розничной торговли) – они должны быть подключены к центральной процессинговой системе Программы на условиях присоединения к публичной оферте оператора процессинга (утверждаемых Минпромторгом России).

От магазина потребуются:

для крупных магазинов, сетей:

приобретение POS-терминалов;

интеграция POS-терминалов в информационную систему магазина;

модернизация (доработка) информационной системы магазина для работы по форматам и правилам процессингового центра;

для малых и средних предприятий, не имеющих своих ИС:

опционально возможно предоставление АРМ, обеспечивающего работу сотрудников предприятия с электронными сертификатами.

Соответственно, любой торговый оператор, имеющий техническую возможность обеспечить подключение и работу по правилам процессинга системы ПДП, должен иметь право присоединяться к Программе на общих основаниях.

Никаких специальных ограничений, отборов, аккредитаций операторов розничной торговли не предусматривается и категорически не должно допускаться.

Конкуренция розничных торговых операторов за получение средств от потребителя -- держателя электронного продовольственного сертификата – один из ключевых базисных принципов работы Программы дополнительного питания.

Этим обеспечивается, с одной стороны, свобода выбора для держателя ЭПС того (тех) магазинов и иных торговых точек, которые нравятся данному потребителю. С другой стороны, свобода выбора потребителем торговых точек направляет средства Программы через тех розничных торговых операторов, которые заслужили доверия потребителей. То есть **поддерживаться будут эффективные торговые точки.**

Принципиально важно обеспечить участие в Программе сельскохозяйственных рынков и малых форматов торговли, так как именно через данные торговые форматы осуществляется, как правило, сбыт продукции местных мелких и средних сельскохозяйственных производителей и производителей продуктов питания.

Торговые объекты -- участники Программы должны размещать на видном месте информацию о своем участии в программе. Например, это может быть сделано с помощью табличек «Мы принимаем электронные продовольственные сертификаты» или иными способами.

4.7. Группы продуктов и товаров, которые можно приобрести по электронным продовольственным сертификатам

Перечень продуктов и товаров, которые можно приобрести по продовольственным сертификатам, утверждается Правительством Российской Федерации. К ним относятся:

- а) Продукты питания исключительно российского производства:
 - продукция растениеводства;
 - мясная продукция;
 - птица, яйца;
 - рыбная продукция;
 - молочная продукция.
-

б) Семена и саженцы плодовоовощных культур и растений.

По представлению субъектов Российской Федерации перечень продовольственных товаров, реализуемых на средства, перечисленные на продовольственные сертификаты, может быть уточнен для сельских территорий, районов Крайнего Севера, зон с особо неблагоприятными условиями сельскохозяйственного производства, в иных случаях, устанавливаемых Правительства Российской Федерации.

Для участия в Программе отечественные производители товаров направляют в АНО «НАППС» декларации о соответствии товаров критериям локализации и, возможно, степени переработки, разрабатываемым Минсельхозом России. Указанная мера предусматривается в целях предотвращения случаев реализации под видом отечественной продукции импортных товаров.

После получения от АНО «НАППС» подтверждения о включении товаров в перечень товаров ПДП производитель приобретает право маркировать продукцию специальным знаком Программы.

Приобретение алкоголя и табачных изделий по Программе категорически не допускается.

Ключевым базисным принципом Программы, наряду с конкуренцией розничных операторов и торговых форматов, является принцип свободного выбора потребителем (держателем электронного продовольственного сертификата) допустимых к приобретению товаров из общего ассортимента торговой точки.

Потребитель выбирает по своему усмотрению «из того, что в наличии на полке», но в рамках тех товаров, которые допускаются по Программе и в рамках имеющегося у потребителя лимита средств (баллов), без ограничения цены за единицу и количества.

Этим обеспечивается, с одной стороны, свобода выбора держателем продовольственного сертификата тех продуктов из допустимых по Программе, которые, по мнению потребителя, являются для него качественными, вкусными, и соответствующими представлению данного потребителя о справедливой цене.

С другой стороны, не нарушаются рыночные конкурентные механизмы, и средства, выделяемые по Программе, фактически идут на поддержку тех товаров и тех производителей, которые заслужили доверие потребителей. То есть поддерживаться будут эффективные производители продуктов.

Тем не менее, государство будет иметь возможность дополнительно стимулировать потребление конкретных групп товаров, в том числе из соображений поддержки определенного сектора агропромышленного комплекса. Например, технически возможно направить держателям продовольственных сертификатов дополнительные целевые средства, которые возможно будет потратить только на приобретение, к примеру, молочных продуктов, с целью поддержки соответствующего производства в каком-то регионе или группе регионов.

4.8. Контроль и ответственность участников Программы

Программа предусматривает действенный контроль за участниками Программы, которые несут ответственность при совершении недобросовестных действия.

Для производителей, задекларировавших и реализующих товары, которые не соответствуют требованиям по локализации, за первое нарушение предусматривается штраф, за повторное – дисквалификация всех товаров производителя из Программы.

Для торговых организаций, нарушивших правила проведения транзакций с использованием ЭПС, за первое нарушение предусматривается штраф, за повторное – дисквалификация организации из Программы.

Получатели помощи также несут ответственность за попытки обналичивания субсидий и иные махинации с использованием ЭПС.

Раздел 5. Создание национальной системы адресной продовольственной помощи

1. Создание и внедрение Программы дополнительного питания (2016-2017 гг):

- реализация мероприятия, предусмотренных Планом мероприятий по созданию Программы дополнительного питания (Приложение 3).

2. Разработка принципов, идеологии и механизмов Программы социального питания, а также предложений по её внедрению.

Раздел 6. Участники Программы и их обязанности

Предлагается следующая функциональная направленность деятельности основных участников Программы.

Минпромторг РФ:

совместно с Минсельхозом России учреждает АНО «НАППС» для общего администрирования ПДП, в том числе Федерального фонда Программы;

совместно с Минсельхозом РФ, заинтересованными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации готовит и направляет в Минфин РФ консолидированные предложения по вопросам финансирования Программы;

совместно с Минтрудом РФ и при участии других заинтересованных органов исполнительной власти Российской Федерации и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации разрабатывает и внедряет систему мониторинга и оценки ПДП как составную часть общегосударственной информационно-аналитической системы;

совместно с уполномоченными банками организует разработку и внедрение платежных систем для адресной продовольственной помощи на основе электронных продовольственных сертификатов;

обеспечивает развитие сегментов и форматов торговли, связанных с адресной продовольственной помощью;

совместно с участниками Программы готовит и представляет в Правительство Российской Федерации предложения по ее дальнейшему развитию.

Минсельхоз РФ:

совместно с Минпромторгом России учреждает АНО «НАППС» для общего администрирования ПДП, в том числе Федерального фонда Программы;

разрабатывает и реализует мероприятия по стимулированию и развитию производства сельскохозяйственной и пищевой продукции в соответствии с потребностями Программы;

совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации обеспечивает соответствующее развитие объектов производственной и агрологистической инфраструктуры. В том числе при участии Минпромторга России - оптовых рынков, оптовых распределительных центров, сельскохозяйственных рынков, прямого сельскохозяйственного маркетинга, мобильной торговли в сельской местности;

организует и проводит мониторинг продовольственной безопасности, в том числе в части развития адресной продовольственной помощи в соответствии с Доктриной продовольственной безопасности Российской Федерации.

Минтруд РФ:

разрабатывает и совершенствует критерии нуждаемости, порядок и размеры предоставления адресной продовольственной помощи;

определяет текущую и перспективную численность получателей адресной продовольственной помощи и организует их регистрацию;

совместно с Росстатом организует мониторинг домохозяйств, относящихся к категории нуждающихся;

осуществляет взаимодействие с уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам разработки и реализации мероприятий по развитию потенциала этих органов;

совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляет разработку и регулярное проведение информационно-пропагандистских мероприятий по информированию населения Российской Федерации о возможностях и условиях получения адресной продовольственной помощи в Российской Федерации, а также по пропаганде здорового питания.

Минфин РФ:

разрабатывает предложения по источникам и объемам финансирования ПДП;

проводит экспертизу консолидированных предложений Минпромторга России и Минсельхоза России по вопросам финансирования ПДП.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации:

осуществляют работу по определению получателей продовольственных субсидий;

реализуют полномочия по администрированию Программы в соответствии с устанавливаемыми требованиями.

Раздел 7. Социально-экономический эффект от реализации Программы дополнительного питания

1. Стимулирование потребления продуктов питания социально приоритетными категориями гражданам

Получатели продовольственной помощи по ПДП получают возможность существенно улучшить сбалансированность рациона питания. ПДП является эффективным механизмом обеспечения прав граждан на адекватное и здоровое питание, профилактирующее развитие алиментарных заболеваний.

2. Стимулирование развития местной торговой и агропродовольственной инфраструктуры

Чрезвычайно важно, что НДС экономически выгодна для торговых организаций и добровольна для использования, а не императивно насаждается государством в виде дополнительной административной нагрузки («сдерживание цен», регулирование наценок и пр.).

Увеличивая оборот эффективных торговых точек (см. подраздел 4.5.) государство оказывает реальную, а не фиктивную поддержку малому и среднему торговому бизнесу.

Предъявляемые обязательные требования по подключению к центральной процессинговой системе Программы стимулируют внедрение современных средств приема платежей и автоматизированного учета товаров, что особенно актуально для рынков, небольших семейных магазинов, нестационарной, мобильной торговли и сельских предприятий торговли.

Существенная поддержка оказывается оптовому и оптово-розничному звену, в том числе усиливается реализация важнейшего проекта по развитию оптово-продовольственных рынков (оптово-распределительных центров) на границах городов.

3. Стимулирование производства отечественных сельскохозяйственных и продовольственных товаров

Программа дополнительного питания - один из финансовых инструментов поддержки сельскохозяйственных производителей и производителей продуктов питания, при этом не попадающий под ограничения правил ВТО.

В отличие от прямого субсидирования производителей, когда средства порой выделяются нежизнеспособным и бесперспективным производствам, посредством Программы поддержка оказывается эффективным производствам, зарекомендовавшим себя тем, что их продукция уже реализуется хотя бы в нескольких торговых точках и уже востребована покупателем без какого-либо навязывания со стороны государства (см. подраздел 4.6.).

В таких условиях у производителей повышается заинтересованность в поступательном качественном развитии, поскольку бюджетная поддержка начинает приходиться наиболее рациональным и рыночно-оправданным способом – через покупателя, когда он «голосует рублем», полученным по Программе.

Кроме того, в связи с тем, что по Программе предусмотрено приобретение продуктов питания недлительного хранения (с небольшим сроком годности), не предполагающих длинную логистику, в подавляющем большинстве случаев поддержка будет оказываться именно местным, региональным товаропроизводителям.

4. Общий мультипликативный эффект в экономике

Цепочка движения средств, инвестируемых государством по ПДП, представляет собой совокупность технологически и экономически связанных организаций по производству, заготовке, переработке и реализации свежей продовольственной, сельскохозяйственной и рыбной продукции через различные форматы розничной торговли.

В рамках этой подсистемы формируется мультипликативный эффект по следующей схеме (рис. 3).

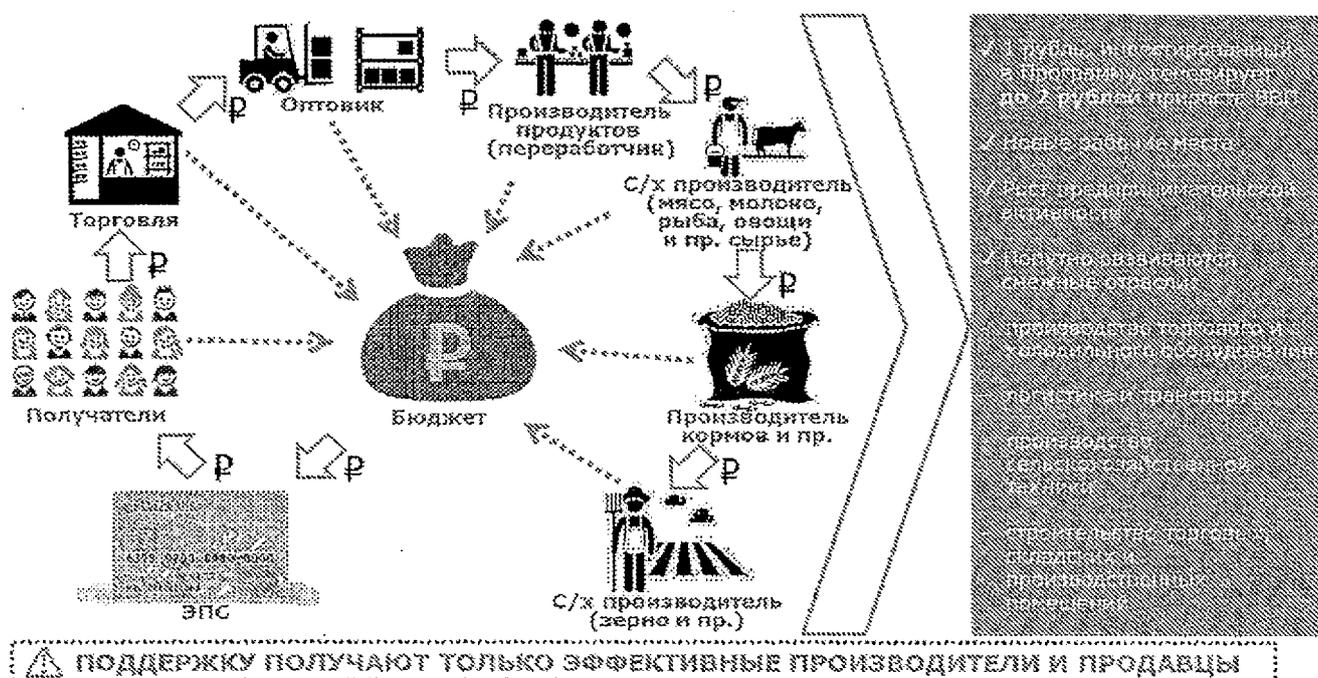


Рисунок 3. Мультипликативный эффект от ПДП

Субсидирование по Программе обеспечивает финансовый стимул для экономики. Когда ресурсы используются не полностью, Программа запускает процессы тиражирования в которых эффекты межотраслевых транзакций и индуцированного потребления приводят к экономическому воздействию, которое больше, чем первоначальный стимул (объем субсидий).

По аналогии с известными зарубежными программами адресной продовольственной помощи экономический эффект ПДП должен составить до двух и даже более рублей дополнительного роста внутреннего валового продукта на каждый рубль, вложенный в Программу. При этом каждый вложенный по Программе рубль оборачивается в экономике региона 5- 7 и даже более раз (см. рисунок 4).

5. Укрепление продовольственной безопасности

Развитие торговой инфраструктуры, сельскохозяйственного и продовольственного производства, улучшение рационов питания населения являются основополагающими критериями укрепления продовольственной безопасности в соответствии с Доктриной продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 30.01.2010 № 120.

6. Создание эффективного и достоверного аналитического инструментария

Государство получает возможность вести мониторинг социально-экономического положения нуждающихся граждан Российской Федерации, потребления ими продуктов отечественного производства, проводить выборочные обследования состояния здоровья целевых групп населения, участвующих в ПДП, оценивать эффективность ПДП в кратко, средне и долгосрочной перспективе, а также эффективности использованию бюджетных средств.

Технические возможности Программы дополнительного питания позволят оперативно отслеживать динамику спроса граждан на конкретные группы товаров и, при необходимости, даже на конкретные товары конкретных производителей.

В настоящее время государство не обладает подобным инструментарием, что чрезвычайно важно для общего мониторинга социально-экономического положения в стране и мониторинга состояния продовольственной безопасности в частности.

7. Антикоррупционный характер Программы дополнительного питания

Благодаря технологичности и прозрачности распределения бюджетных средств, в связи с использованием исключительно электронной платежной системы и единого процессингового центра, достигается гарантированность направления средств на предусмотренные ПДП нужды и полная антикоррупционность Программы в части использования выделяемых бюджетных средств.

Отсутствие любых форм отбора коммерческих организаций – участников Программы (розничные торговые операторы участвуют в Программе на условиях присоединения к публичной оферте, поставщики и производители продуктов питания в обычном порядке поставляют производимые ими продукты в розничную торговлю, а конкретные магазины и конкретные товары выбирает сам потребитель – держатель продовольственного сертификата) является самой действенной гарантией отсутствия коррупциогенных факторов в Программе.

С учетом международного опыта, можно сделать вывод, что предлагаемая Программа дополнительного питания обладает наибольшей степенью прозрачности, антикоррупционности и экономической эффективности по сравнению со многими существующими формами поддержки внутреннего производства (производителей) и потребления продуктов питания.

Прогноз объемов адресной продовольственной помощи

Оценка вариантных прогнозов численности малоимущего населения выполнена с использованием данных прогнозирования Минэкономразвития РФ, Всемирного банка и результатов статистической аппроксимации временных рядов по данным Росстата. Для целей укрупненных расчетов величины адресной продовольственной помощи в период 2017-2018 года рекомендуется руководствоваться величиной 20 млн. чел.

Таблица 1. Усредненный прогноз численности малоимущего населения

	2017 г.	2018 г.
Численность малоимущего населения, млн. чел.	20	20

Оценка удельного веса лиц, участвующих в программе, от общего числа лиц, имеющих право на электронный продовольственный сертификат, представлена в табл. 2. Разработана с учетом времени, необходимого на формирование нормативной базы, формирование органов управления ПДП.

Таблица 2. Оценка удельного веса лиц, участвующих в программе, от общего числа лиц, имеющих право на продовольственный сертификат

	2017 г.	2018 г.
Удельный вес лиц, участвующих в программе, от общего числа лиц, имеющих право на продовольственный сертификат, %	50	80

Расчет субсидии проводился на основе денежной оценки дефицита рациона питания малоимущего населения с учетом тенденций роста дефицита денежных доходов этой группы населения, направляемых на покупку продовольственных

товаров. Расчетная величина субсидии была принята равной среднему арифметическому этих величин.

Таблица 3. Расчет субсидии, рублей

	2017 г.	2018 г.
Расчетное значение субсидии		
в месяц	1414	1523
в год	16972	18273

Расчет объемов финансирования ПДП представлен в табл. 4.

Таблица 4. Прогноз объемов финансирования Программы дополнительного питания «Электронный продовольственный сертификат»

	2017 г.	2018 г.
Численность малоимущего населения, млн. чел.	20	20
Удельный вес лиц, имеющих право на продовольственный сертификат, в общей численности малоимущего населения, %	75	75
Удельный вес лиц, участвующих в программе, от общего числа лиц, имеющих право на продовольственный сертификат, %	50	80
Расчетное значение субсидии на питание на 1 члена домохозяйства в год,	16972	18273
Объем финансирования ПДП всего, млн. руб.,	140019	241204
в т.ч.:		
сумма субсидий	127290	219276
вспомогательные расходы (10% ⁵)	12729	21928

⁵ По аналогии с адресными продовольственными программами за рубежом

Индикаторы развития Программы дополнительного питания

Рубрика	Наименование индикатора
Борьба с бедностью	Численность граждан, имеющих право на меры социальной поддержки от общей численности населения, %
Здоровье	Число граждан с алиментарными заболеваниями, млн. чел
Питание	Калорийность рациона, Kcal
	Удельный вес животных белков в диете питания (%)
Розничная торговля	Число магазинов, участвующих в программе, ед.
	Число нестационарных торговых объектов, участвующих в программе, ед.
	Число мобильных торговых объектов, участвующих в программе, ед.
	Число сельскохозяйственных рынков, участвующих в программе, ед.
Производство продуктов питания	Удельный вес продукции местного производства в ПДП, (%)
	Удельный вес продукции животноводства, рыбоводства и т.д. в ПДП, (%)
	Удельный вес обогащенных продуктов в ПДП, (%)
Эффективность Программы дополнительного питания	Удельный вес нуждающихся граждан -- участников ПДП, %
	Уровень финансового покрытия потребностей ПДП, %
	Индекс сокращения бедности, %

ПЛАН
мероприятий по созданию Программы дополнительного питания в 2016 году

Мероприятие	Итоговый документ, ожидаемый результат	Срок реализации	Исполнитель
I. Формирование нормативной правовой базы			
1. Разработка проектов нормативных правовых актов о внесении изменений в Федеральное законодательство в части внедрения системы адресной продовольственной помощи нуждающимся гражданам	Проекты нормативных правовых актов	IV квартал 2016 года	Минпромторг России Минсельхоз России Минтруд России Минфин России Минэкономразвития России
II. Создание системы администрирования			
2. Создание федерального уровня системы администрирования Программы, в том числе создание АНО «Национальный администратор программ поддержки спроса» и утверждение полномочий федеральных органов исполнительной власти	Проекты соответствующих документов	IV квартал 2016 года -- I квартал 2017 года	Минпромторг России Минсельхоз России Минтруд России Минфин России Минэкономразвития России
3. Создание регионального уровня системы администрирования Программы, в том числе определение ответственных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации	Проекты соответствующих документов	IV квартал 2016 года	Минпромторг России Минсельхоз России Минтруд России Минфин России Минэкономразвития России Органы государственной власти субъектов Российской Федерации

III. Обеспечение финансирования			
4. Расчет объемов финансирования	Проекты соответствующих документов	I-II квартал 2016 года	Минпромторг России Минфин России Минсельхоз России
5. Выделение средств на Программу, в том числе определение источников и порядка финансирования	Проекты соответствующих документов	II квартал 2016 года	Минфин России Минпромторг России Минсельхоз России Минтруд России Минэкономразвития России
IV. Определение участников Программы (граждан, производителей, торговли)			
6. Разработка и утверждение порядка участия граждан, в том числе установление критериев для получения и расчета объемов субсидий, а также правил пользования электронным продовольственным сертификатом	Проекты соответствующих документов	III квартал 2016 года	Минпромторг России Минтруд России Минсельхоз России
7. Разработка и утверждение порядка участия производителей продуктов питания, в том числе в части перечня товаров и допуска товаров для использования в Программе	Проекты соответствующих документов	III квартал 2016 года	Минсельхоз России Минпромторг России
8. Разработка и утверждение порядка участия торговых организаций, в том числе определение требований к торговым объектам и разработка правил обслуживания покупателей-держателей электронных продовольственных сертификатов	Проекты соответствующих документов	III квартал 2016 года	Минпромторг России Минсельхоз России
V. Программно-техническое обеспечение			
9. Организация выпуска электронных продовольственных сертификатов и процессинга Программы, в том числе подбор банка-эмитента сертификатов, оператора процессинга и создание программного обеспечения для осуществления транзакций с торговыми организациями	Проекты соответствующих документов	IV квартал 2016 года	Минпромторг России Минфин России Минсельхоз России

VI. Создание информационно-аналитической системы			
10. Разработка и утверждение методологии, формирование средств мониторинга и оценки Программы, а также комплекса социально-экономических показателей	Проекты соответствующих документов	IV квартал 2016 года	Минпромторг России Минсельхоз России Минтруд России Минфин России Минэкономразвития России
11. Создание сайта (портала) Программы	Проекты соответствующих документов	IV квартал 2016 года	Минпромторг России Минфин России Минсельхоз России
VII. Организация информационно-пропагандистской работы			
12. Разработка информационных материалов и инструкций для участников Программы, а также материалов для средств массовой информации	Проекты соответствующих документов	IV квартал 2016 года	Минпромторг России Минсельхоз России Минтруд России
VIII. Контроль и координация выполнения Плана мероприятий			
13. Организация работы Рабочей группы при Минпромторге России по вопросам внедрения программы адресной продовольственной помощи нуждающимся гражданам	Заседания Рабочей группы Проекты соответствующих документов	2016 год	Минпромторг России
14. Анализ выполнения Плана мероприятий, его корректировка при изменении ситуации	Проекты соответствующих документов	2016 год	Минпромторг России Минсельхоз России Минтруд России Минфин России Минэкономразвития России
IX. Запуск программы			
15. Разработка Плана мероприятий по запуску Программы в 2017 году	Проект соответствующего документа	III квартал 2016 года	Минпромторг России