

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СИСТЕМА ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ ПОМОЩИ В США

© 2019 г. О. Богаевская

БОГАЕВСКАЯ Оксана Викторовна, кандидат экономических наук,
ИМЭМО им. Е. М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, Профсоюзная ул., 23 (bogaevsk@imemo.ru).

Статья поступила в редакцию 19.08.2018.

Рассмотрены история, состояние и перспективы Программы дополнительной продовольственной помощи (SNAP) – ключевого элемента системы государственной продовольственной помощи США. Изложены концептуальные, административные, финансовые и технические аспекты программы, ее социальная и экономическая роль. Проанализированы возможные изменения в системе продовольственной помощи, предложенные администрацией Д. Трампа. Выделены грани американского опыта, которые могут быть полезны при введении продуктовых талонов в России.

Ключевые слова: США, продовольственная безопасность, Программа дополнительной продовольственной помощи США (SNAP), продуктовые талоны, социальная политика, преодоление бедности.

DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-1-75-82

Качество человеческого потенциала стало определяющим фактором глобальной конкурентоспособности, а современная стадия цивилизационного развития характеризуется переходом к “эпохе социальной детерминации в истории развитых стран” [1, с. 13]. В развитых странах есть понимание того, что социальная политика стала необходимой предпосылкой долгосрочного экономического роста. В США затраты на человеческие ресурсы в 2017 г. составили 2.9 трлн долл., то есть 72.8% расходов федерального бюджета и 15.1% ВВП [2]. Можно считать, что в последние десятилетия бюджетная система США превратилась в социально ориентированную [3, с. 7].

При анализе человеческого потенциала в США чаще всего внимание уделяется его интеллектуальной, научной и образовательной составляющим. Однако не менее важны вопросы удовлетворения базовых потребностей в питании, безопасности, жилье, медицинском обслуживании. Хотя по ВВП на душу населения (57.5 тыс. долл.) США в 2016 г. входили в первую десятку стран [4], 12.7% населения (40.6 млн человек) находились за чертой бедности¹, в том числе среди детей до 18 лет – 18%, а среди лиц старше 65 лет – 9.3% [5, р. 13]. Поэтому в американской системе социальной защиты важное место сохраняется за мерами по борьбе с голодом и недоеданием.

Концепция продовольственной безопасности (food security) предполагает доступ в каждый момент времени к продовольствию, достаточному для обеспечения активной здоровой жизни, что является

фундаментом благосостояния человека [6]. В 2016 г. 110.8 млн (87.7%) американских домохозяйств удовлетворяли такому критерию. Остальные 15.6 млн (12.3%) ему не соответствовали, то есть время от времени из-за нехватки средств они не были уверены в том, что смогут получить достаточно пищи. При этом 6.1 млн (4.9%) представляли собой домохозяйства с крайне низким уровнем продовольственной безопасности, в которых нарушена нормальная структура питания и возможно отсутствие достаточного количества продовольствия из-за недостатка средств. Еще 9.4 млн (7.4%) семей характеризовались низким уровнем продовольственной безопасности, то есть избегали значительных нарушений структуры питания и нехватки пищи лишь путем жесткой экономии. Всего в семьях, не удовлетворявших критериям продовольственной безопасности, в США жили 41.2 млн человек [7, р. 7].

Современный набор инструментов социальной политики варьирует от установления безусловного базового дохода до адресных программ, направленных на решение конкретной проблемы или на определенную категорию населения. В США приоритет отдается адресным инструментам, которые хорошо обкатаны на практике. Один из них – Программа дополнительной продовольственной помощи.

ИСТОРИЯ ПРОГРАММЫ

Во время Великой депрессии 1930-х годов в рамках Нового курса президента Ф. Рузвельта были приняты масштабные меры по оказанию помощи бедным. В 1933 г. государство начало закупать излишки сельхозпродукции у фермеров и распределять их среди нуждающихся. Позднее, в 1939–1943 гг. была

¹ В 2016 г. черта бедности для домохозяйства из одного человека до 65 лет составляла 12.5 тыс. долл. в год, для домохозяйства из трех человек (включая одного ребенка) – 19.3 тыс.

Таблица 1. Основные параметры Программы дополнительной продовольственной помощи США (SNAP)

	Количество участников, тыс. человек	Размер пособия на человека в месяц, долл.	Общий объем выплаченных пособий, млн долл.	Административные и другие издержки ¹ , млн долл.	Общий объем финансирования из федерального бюджета, млн долл.
1969	2878	6.63	228.80	21.70	250.50
1970	4340	10.55	549.70	27.20	576.90
1971	9368	13.55	1522.70	53.20	1575.90
1974	12862	17.61	2718.30	119.20	2837.50
1975	17064	21.40	4385.50	233.20	4618.70
1980	21082	34.47	8720.90	485.60	9205.50
1985	19899	44.99	10 743.60	959.60	11 703.20
1990	20049	58.78	14 142.79	1304.47	15 447.26
1995	26619	71.27	22 764.07	1856.30	24 620.37
2000	17194	72.62	14 983.32	2070.70	17 054.02
2005	25628	92.89	28 567.88	2504.13	31 072.01
2010	40302	133.79	64 702.16	3581.30	68 283.47
2013	47636	133.07	76 066.32	3792.74	79 859.06
2014	46664	125.01	69 998.84	4063.04	74 061.88
2015	45767	126.81	69 645.14	4301.23	73 946.37
2016	44219	125.40	66 539.35	4382.17	70 921.52
2017	42138	125.99	63 709.71	4250.37	67 960.08

¹ Включают федеральную долю административных издержек штатов, а также расходы на обучающие программы, контроль за своевременностью выплат, поддержание системы электронных платежей и т.п.

Источник: [8].

развернута первая программа продовольственной помощи населению. Ее участники покупали оранжевые талоны и за каждый потраченный на них доллар получали бесплатно синие талоны на сумму 50 центов. На оранжевые талоны можно было купить любую еду, кроме алкоголя и готовых блюд, на синие — продукты, избыток которых наблюдался вследствие недостатка платежеспособного спроса. К 1943 г. экономическое положение населения улучшилось, и программа была свернута. За четыре года она охватила около 20 млн человек.

В 1960-е годы на фоне уверенного экономического роста в США обострились проблемы экономического и расового неравенства. Президент Л. Джонсон развернул программу “Великое общество”, в рамках которой была возобновлена программа продовольственной помощи, действующая и сегодня. В 1961–1964 гг. она функционировала в пилотном режиме, в 1964 г. получила статус постоянной федеральной программы, а в 1974 г. стала общенациональной. Число ее участников стремительно увеличилось по мере расширения географического охвата в 1969–1974 гг. (табл. 1).

До 2008 г. субсидии предоставлялись в виде талонов в рамках Программы продуктовых талонов (*Food Stamp Program*). Сначала их продавали по льготной цене, а с 1977 г. выдают бесплатно. К 2009 г. завершился переход на выплаты через электронные носители, и программа была переименована в Программу дополнительной про-

дольственной помощи (*Supplemental Nutrition Assistance Program, SNAP*) (далее — Программа).

МАСШТАБЫ ПРОГРАММЫ

Программа имеет несколько граней: обеспечение бедного населения полноценным здоровым питанием, социальная поддержка нуждающихся, помощь сельскохозяйственным производителям. Формально она имеет статус программы здорового питания, а не социальной помощи, и находится в ведении Службы продовольствия и питания (*Food and Nutrition Service, FNS*) Министерства сельского хозяйства США². Подчинение Программы этому министерству — значимый фактор ее жизнеспособности, поскольку обеспечивает ей поддержку аграрного лобби [9].

Финансирование выплаты пособий полностью осуществляется из федерального бюджета, а административные расходы оплачиваются в равных долях из федерального бюджета и бюджетов штатов. Бюджет Программы принимается Конгрессом раз в пять лет в рамках сельскохозяйственного законопроекта (*Farm Bill*). Программа осуществляется по единым для всей страны стандартам и правилам. Разработка критериев участия в ней для населения и для розничных компаний, правил рас-

² В настоящее время почти ¼ бюджета Министерства сельского хозяйства США приходится на Программу дополнительной продовольственной помощи.

чета размера пособия и контроль осуществляются на федеральном уровне. Власти штатов отвечают за администрирование Программы: прием заявок и принятие решений о выдаче пособий.

Это единственная социальная программа в США, направленная не на определенную категорию получателей, а на все население с низкими доходами. Ее принцип – отсутствие ограничений на количество участников (помощь могут получить все, кто удовлетворяет установленным критериям). В 2017 г. пособия в ее рамках получили свыше 42 млн чел. (13% населения), средний размер ежемесячных выплат на семью составил 254 долл. (табл. 2). Федеральные расходы на Программу достигли в 2017 г. почти 68 млрд долл. (0.35% ВВП США) (табл. 1).

УЧАСТИЕ В ПРОГРАММЕ

Для получения льгот домохозяйству необходимо удовлетворять трем критериям:

1. Доход до вычетов (совокупный доход) не должен превышать 130% уровня бедности (в 2018 г. – 2213 долл. в месяц для семьи из трех человек). Если в семье есть человек старше 60 лет или инвалид, этот критерий не применяется.

2. Чистый доход – совокупный доход, уменьшенный на сумму обязательных расходов (вычетов), – не должен превышать черты бедности (в 2018 г. – 1702 долл. в месяц для семьи из трех человек). К основным вычетам относятся: 20% трудового дохода для работающих; стандартный вычет (160 долл. для семей из 1–3 человек); расходы по уходу за нетрудоспособными членами семьи; медицинские расходы пожилых и инвалидов свыше 35 долл. в месяц; алименты; часть расходов на содержание жилья.

3. Размер активов (в том числе средств на банковских счетах) не должен превышать 2250 долл. (3250 долл. – для семей с пожилыми или инвалидами). Не учитываются стоимость дома, где живет семья, и активы лиц, получающих некоторые социальные выплаты и пособия.

С 2001 г. власти штатов имеют право изменять федеральные критерии участия в Программе: потолок совокупного и чистого дохода, требования к размеру активов, лимит стоимости автомобиля, ниже которого он не учитывается как актив. Во многих штатах отсутствует или повышен потолок размера активов, а предел совокупного дохода установлен на уровне от 130 до 200% черты бедности. Например, в Коннектикуте потолок совокупного дохода для семьи из трех человек равен 185% черты бедности (3149 долл. в месяц), а потолок активов (3500 долл.) действует только для тех семей,

где есть инвалиды или пенсионеры (на них не распространяется ограничение совокупного дохода). В большинстве штатов действует автоматический доступ к Программе для получающих социальную помощь по Программе временной помощи нуждающимся семьям (*Temporary Assistance for Needy Families, TANF*), упрощены процедуры подачи заявки для участников других социальных программ.

Студенты, некоторые категории иммигрантов и бастующие не могут получать помощь по Программе. Неграждане США должны прожить в стране на легальных основаниях пять лет, чтобы получить право на участие в ней. Безработные, не имеющие детей, могут получать помощь не более трех месяцев. Власти штатов имеют право временно продлевать сроки участия в Программе безработных для районов с высокой безработицей. Во время кризиса 2008–2009 гг. большинство штатов воспользовались этим правом, а с 2016 г. трехмесячные лимиты для участия в Программе безработных были восстановлены.

Подача документов для участия в Программе осуществляется в каждом штате по собственной процедуре, но в рамках федеральных правил. Заявление подается лично, по почте, факсу или через Интернет. Затем с претендентом проводят беседу, после чего в течение 30 дней принимается решение. Участники получают банковскую карту, на которую ежемесячно переводится пособие. Его можно использовать только для покупки продуктов в лицензированных торговых точках. Средства начинают начислять не с даты принятия решения социальной службой, а с даты подачи заявки на участие.

РАЗМЕР ПОСОБИЯ

Для исчисления размера пособия за основу берется стоимость самой экономной из четырех разработанных Министерством сельского хозяйства продуктовых корзин, обеспечивающих достаточный и сбалансированный набор питательных веществ [11]. Пособие определяется для каждой семьи по единым правилам в зависимости от того, в какой степени ей не хватает средств на покупку полноценного питания.

Расчет основан на том, что семья должна тратить на питание не более 30% чистого дохода. Разница между этими 30% и стоимостью базовой продуктовой корзины выплачивается участникам Программы. Так, семья из трех человек с нулевым чистым доходом получит пособие в максимально возможном размере, то есть 504 долл. (табл. 3). Семья с чистым доходом 600 долл. в месяц получит сумму, равную максимальной льготе для этого состава семьи (504 долл.) за вычетом 30% чистого дохода (что соответствует 180 долл.), то есть 324 долл.

Власти штатов вправе увеличивать максимальный размер пособия. Средний размер фактических ежемесячных выплат существенно различается в разных штатах, в 2017 г. он составлял в Нью-Гэмпшире 101 долл., Висконсине – 106, Калифорнии и Нью-Йорке – 136, на Аляске – 179, в штате Гавайи – 236 долл. [13]. В среднем по США в 2017 г. на одного участника Программы ежемесячно приходилось 126 долл. помощи (табл. 2).

ЧТО МОЖНО КУПИТЬ ПО ПРОГРАММЕ

Изначально на талоны можно было купить любые продукты питания, кроме алкоголя и импортных продуктов. В 1973 г. были отменены ограничения на импортные продукты. Сейчас в рамках Программы можно приобретать продукты для домашнего потребления (хлеб, хлопья и каши, фрукты, овощи, мясо, рыбу, курятину, молочные продукты), а также семена и саженцы для выращивания продовольственных культур. Нельзя купить алкоголь, табак, готовую еду, непродовольственные товары (корм для животных, мыло, бумажную продукцию, лекарства и витамины, товары для дома, косметику, товары по уходу за животными).

Ведутся споры о целесообразности ограничений на покупку некоторых товаров – от импортной продукции до вредных для здоровья сладостей и газированных напитков. По крайней мере в девяти штатах предложены законопроекты о стимулировании покупки на пособие продуктов, способствующих

здоровому питанию. Противники ограничений ссылаются на связанные с контролем значительные административные и операционные расходы, а также на унижительность самого контроля для получателей помощи. Ряд крупных бенефициаров Программы, например, производители продуктов питания (*Coca-Cola*, *Kraft*, *Mars*) и розничные сети (*Wal-mart*), выступают против ограничений и используют все ресурсы для лоббирования своих интересов. В результате ограничения пока не введены.

Для участия в Программе розничный магазин должен удовлетворять одному из критериев: либо в нем на постоянной основе должны продаваться как минимум три вида продуктов³ каждой из четырех основных продуктовых групп (мясо, курица, рыба; хлеб и крупы; овощи и фрукты; молочные продукты), либо более половины общей стоимости его продаж должны составлять продукты названных четырех групп. Магазины должны периодически подтверждать это. В сентябре 2017 г. для участия в Программе были авторизованы свыше 263 тыс. розничных компаний. В крупных супермаркетах и гипермаркетах, составляющих 14.25% всех авторизованных торговых точек, в 2017 г. было потрачено 82% средств, выплаченных по Программе [14].

КОНТРОЛЬ И БОРЬБА СО ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЯМИ

Контроль осуществляется на федеральном уровне и включает три основных направления:

1. Контроль точности и широты охвата. Исследуется статистическая выборка, куда входят: а) семьи, получающие помощь; б) семьи, которым было отказано в ее предоставлении; в) семьи, чье участие в Программе закончено. Результаты свидетельствуют о широком охвате нуждающихся и высокой точности отбора. В 2016 г. пособие получали 85% имеющих на него право [15, р. 2], доля ошибок составляла в 2014 г. 3.66%, из них переплата – 2.96% случаев, недоплата – 0.69% случаев [16].

2. Предотвращение монетизации льгот (незаконной перепродажи льгот за наличные средства). Переход от талонов к пластиковым картам привел к резкому снижению монетизации. Специальное компьютерное приложение позволяет отслеживать транзакции и выявлять ненадежные розничные точки на основании структуры совершаемых покупок, характерной для этого нарушения. В 2012–2014 гг. уровень злоупотреблений составил 1.5 цента на доллар (в 1993 г. – 3.8 цента на доллар), а всего

³ Под видами продуктов понимаются разные наименования продуктов (например, яблоки, капуста, кабачки в категории овощи-фрукты или молоко, сыр и масло в категории молочные продукты). Продукты одного наименования (виды сыра или сорта яблок) не считаются продуктами разного вида.

Таблица 2. Количество получателей и среднемесячный размер выплат по SNAP

	Количество получателей пособия		Среднемесячный размер пособия, долл.	
	млн человек	млн домохозяйств	на человека	на домохозяйство
2014	46.7	22.7	125.01	256.47
2015	45.8	22.5	126.81	257.69
2016	44.2	21.8	125.40	254.61
2017	42.1	20.9	125.99	254.38

Источник: [10].

Таблица 3. Сумма пособия в зависимости от размера домохозяйства, 2018 г.

Размер домохозяйства, человек	Максимально возможная сумма пособия, долл.	Оценка среднего размера пособия, долл.
1	192	134
2	352	252
3	504	376
4	640	456
5	760	521

Источник: [12].

в монетизации были уличены 11.8% участвующих в Программе магазинов. В маленьких магазинах, на долю которых приходится 16% принимаемых по Программе средств, было выявлено 94% денежного объема монетизации льгот [17, pp. 9, 13].

3. Контроль за соответствием торговых точек критериям программы осуществляется путем выборочных проверок. К нарушителям применяются различные меры – от предупреждения и штрафа до временного или постоянного исключения из Программы и судебного преследования.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРОГРАММЫ

Социальный эффект. В 2016 г. 55.6% выплат в рамках Программы получили семьи с доходами ниже 50% от черты бедности, а всего на семьи с доходами ниже черты бедности пришлось 92.4% выплат. Самыми многочисленными возрастными группами получателей помощи были дети до 18 лет и взрослые 18–59 лет (по 44.1%)⁴, лица 60 лет и старше составили 11.8% [18, p. 15, 22]. Программа играет важную роль в поддержке работающих бедных. Количество участвующих в ней семей, в которых есть хотя бы один работающий, возросло в 2000–2016 гг. с 2 до 7 млн человек, а их доля в общем количестве семей, получающих помощь, увеличилась с 27 до 32% [12]. Для безработных участников организуются курсы профессионального обучения.

Стимулирующий и антициклический эффекты. Программа играет важную роль в стимулировании экономики США: увеличение затраченных на нее средств на 1 млрд долл. приводит к росту ВВП на 1.79 млрд. [19]. Помощь в форме целевых выплат ведет к более существенному росту расходов на продукты, чем при социальной помощи такого же размера в виде наличных средств [20, p. 6]. Пособия тратятся очень быстро: 80% средств – в течение двух недель, 97% – в течение месяца. Помимо увеличения расходов на продукты у участников Программы высвобождаются средства на покупку других товаров и услуг.

Программа чувствительна к изменениям экономического цикла. В благополучном 2007 г. помощь получали 26.3 млн человек, а в 2013 г. в связи с последствиями рецессии 2008–2009 гг. и высокой безработицей – уже 47.6 млн человек. С 2013 г. число получателей помощи снижается вследствие оздоровления экономики и возвращения трехмесячного лимита на участие в Программе безработных, отмененного в разгар кризиса во многих штатах. Программа выполняет функцию встроеного ан-

тициклического регулятора: в кризис количество ее участников увеличивается, оказывая стимулирующий эффект на экономику, а при улучшении ситуации сокращается.

Долгосрочное влияние на здоровье, благополучие, социальное положение. Эмпирические исследования подтверждают положительное влияние Программы на преодоление бедности [21, 22], продовольственную безопасность [23, 24], здоровье, благополучие и благосостояние участников [25, 26, 27]. С учетом полученных льгот в денежном выражении доходы 10% ее участников превысят уровень бедности [18, p. 14].

Американские ученые провели сравнение групп людей одного возраста и социального статуса, которые в детстве жили в районах, где Программа (еще в виде продуктовых талонов) была развернута в разное время [28]. Дети, имевшие в возрасте до 5 лет доступ к ней, или чьи матери могли получать помощь во время беременности, оказались во взрослом возрасте более здоровыми по сравнению с детьми, рожденными в те же годы в районах, где она еще не была внедрена. Это может быть связано не только с доступом к достаточному количеству питания, но и со снижением стресса, связанного с отсутствием у женщин средств на еду во время беременности. Кроме того, у участников Программы высвобождались средства, которые можно было направить на более качественное медицинское обслуживание.

ВОЗМОЖНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ

Президент Д. Трамп заявил о возможных изменениях в политике продовольственной помощи, связанных с необходимостью уменьшения бюджетных расходов. Планируется сокращение числа получателей помощи за счет исключения взрослых работоспособных американцев. Более радикальное предложение – изменение самого формата Программы: переход к частичной выдаче продуктов в натуральной форме и передача ответственности за это на уровень штатов. Семьям, ежемесячно получающим по Программе 90 долл. и более, предлагается выдавать половину объема льгот в виде пакета продуктов американского производства. В случае принятия этого предложения изменения могут коснуться 16.4 млн домохозяйств (81% участников Программы). По оценке Белого дома, затраты на Программу могут быть сокращены в течение десяти лет на 213 млрд долл., что составляет около 30% ее бюджета [29].

В июне 2018 г. Палата представителей Конгресса США приняла фермерский законопроект (*Farm Bill*) на следующие пять лет. Он предусматривает серьезные ужесточения требований к занятости получателей помощи по Программе и ограничения на автоматический доступ к ней для участников

⁴ Дети, получающие помощь по Программе, также автоматически получают право на участие в федеральной программе бесплатных школьных завтраков и обедов.

других социальных программ. Лицам трудоспособного возраста (18–59 лет) предлагается предоставлять помощь только при условии работы не менее 20 часов в неделю или участия в программах занятости. При этом принятый нижней палатой законопроект изменяет в пользу получателей помощи нормативы учета активов для участия в Программе и размер вычета в процентах от трудового дохода. Законопроект, одобренный Сенатом, не содержит ужесточения требований по занятости и других изменений, принятых нижней палатой, фактически сохраняя статус-кво. Итоговый текст закона будет отправлен на подпись президенту после согласования версий обеих палат Конгресса. Для достижения компромисса между палатами по спорным вопросам будут проведены переговоры, и маловероятно, что все предложения нижней палаты войдут в итоговый текст закона.

* * *

Представители Министерства промышленности и торговли РФ еще в 2015 г. анонсировали создание в России программы продовольственной помощи. Инициатива была поддержана производителями сельхозпродукции (Российский зерновой союз) и крупными торговыми сетями (Ассоциация компаний розничной торговли). Сроки начала программы уже несколько раз переносились, сейчас предполагается, что она начнет функционировать в 2019 г. [30]. Однако проект не был поддержан Министерством финансов, поскольку в бюджете отсутствуют средства на ее финансирование, по крайней мере, до 2021 г. [31]. Таким образом, перспективы программы неясны.

Введение программы продовольственной помощи в РФ представляется актуальной задачей. В 2016 г. доходы ниже прожиточного минимума имели 19.8 млн россиян (13.5% численности населения). В основном это лица трудоспособного возраста старше 30 лет (39.3%) и дети в возрасте до 16 лет (29.2%). На долю молодежи в возрасте 16–30 лет пришлось 18.7%, на долю населения старше трудоспособного возраста – 12.8%. Среди пенсионеров доля живущих за чертой бедности в 2016 г. составила 7% [32]. В категорию живущих за чертой бедности попали 22% детей в возрасте до 16 лет и 25.3% детей в возрасте 7–16 лет. Таким образом, в категорию социально незащищенных попадает четверть детей в возрасте 7–16 лет. Именно эта группа населения должна стать объектом первоочередного внимания при разработке программ продовольственной помощи.

Величина прожиточного минимума в России (в 2017 г. – 10 088 руб. в месяц) сегодня отражает, по сути, уровень физиологического выживания. Многие из тех, кто формально не принадлежит к находящимся за чертой бедности, реально нуждаются в продовольственной помощи. По некоторым подсчетам, энергетическая ценность продуктов питания 30% населения страны ниже минимально допустимой нормы [33, с. 107]. Тот факт, что реальный уровень бедности в стране выше официального, признан и на правительственном уровне [34]. Таким образом, существует необходимость запуска государственной программы продовольственной помощи гражданам. Она также даст возможность поддержать отечественных производителей продуктов питания.

При разработке программы продовольственной помощи в РФ целесообразно использовать опыт США. Американская программа представляет собой годами отлаженный инструмент обеспечения нуждающихся здоровым питанием, а также социальной помощи и поддержки сельскохозяйственных производителей. Хотя в ней возможны существенные изменения, нет сомнений в том, что основные элементы программы и ее федеральное финансирование будут сохранены. Важнейший принцип программы – полные гарантии получения помощи всем лицам, удовлетворяющим критериям участия в программе. Заслуживает внимания процедура определения статуса участника, когда учитываются не только доходы, но и фактические расходы домохозяйств. Это критически важно, поскольку сама по себе сумма денежного дохода не показательна вне связи с обязательными расходами, которые постоянно растут и заметно различаются в зависимости от региона проживания [35, с. 31].

Интерес представляют и такие особенности американской программы, как низкие административные издержки, гибкость расчета суммы льгот в разных штатах, высокий охват нуждающегося населения, низкий уровень коррупционности и строгий контроль за участниками программы. Снижению административных издержек способствуют простая процедура подачи заявки на участие, комбинированные заявки на участие в разных программах помощи, отказ от ограничений по ассортименту покупаемых продуктов. Таким образом, концептуальные, организационные, административные и технические аспекты *SNAP* могут оказаться полезными при разработке аналогичной программы в России.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Марцинкевич В.И., отв. ред. *Социально-экономическая эффективность: опыт США. Роль государства*. Москва, Наука, 1999. 272 с. [Martsinkevich V.I., ed. *Sotsial'no-ekonomicheskaya effektivnost': opyt SShA. Rol' gosudarstva* [Socio-economic efficiency: US experience. The role of state]. Moscow, Nauka Publ., 1999. 272 p.]

2. U.S. Office of Management and Budget. *President's Budget. Historical Tables. Table 3.1.* Available at: <https://www.whitehouse.gov/omb/historical-tables/> (accessed 01.08.2018).
3. Шлихтер А.А. *Социальные услуги в системе американского федерализма.* Москва, ИМЭМО РАН, 2015. 144 с. [Shlikhter A.A. *Sotsial'nye uslugi v sisteme amerikanskogo federalizma* [Social services in the system of American federalism]. Moscow, IMEMO, 2015. 144 p.]
4. Мачавариани Г.И. *Основные показатели развития мировой экономики. Таблица 5.* Москва, ИЭМО РАН, 2017, сс. 25–29. [Machavariani G.I. *Osnovnye pokazateli razvitiya mirovoi ekonomiki. Tablitsa 5* [Basic Indicators of World Economy Development. Table 5]. Moscow, IMEMO, 2017, pp. 25–29.] Available at: https://www.imemo.ru/files/File/magazines/Osn_pokaz_ME/2017/Tabl5.pdf (accessed 23.07.2013).
5. Semega J.L., Fontenot K.R., Kollar M.A. *Income and Poverty in the United States: 2016.* Washington, U.S. Census Bureau, 2017. 57 p.
6. *Second International Conference on Nutrition.* Rome, 19–21 November, 2014. Available at: <http://www.fao.org/3/a-ml542e.pdf> (accessed 18.07.2018).
7. Coleman-Jensen A., Rabbitt M.P., Gregory C.A., Singh A. *Household Food Security in the United States in 2016. ERR-237.* Washington, USDA, September 2017. 36 p. Available at: <https://www.ers.usda.gov/webdocs/publications/84973/err-237.pdf?v=42979> (accessed 15.06.2018).
8. *Supplemental Nutrition Assistance Program Participation and Costs (Data as of January 5, 2018).* Available at: <https://fns-prod.azureedge.net/sites/default/files/pd/SNAPsummary.pdf> (accessed 04.07.2018).
9. Gritter M. *The Policy and Politics of Food Stamps and SNAP.* New York, Palgrave Macmillan, 2015. 87 p. DOI:10.1057/9781137520920
10. *Supplemental Nutrition Assistance Program (Data as of September 7, 2018).* Available at: <https://fns-prod.azureedge.net/sites/default/files/pd/34SNAPmonthly.pdf> (accessed 04.07.2018).
11. *USDA Food Plans: Cost of Food.* Available at: <https://www.cnpp.usda.gov/USDAFoodPlansCostofFood> (accessed 18.06.2018).
12. *Policy Basics: The Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP).* Available at: <https://www.cbpp.org/research/policy-basics-the-supplemental-nutrition-assistance-program-snap> (accessed 18.07.2018).
13. Nchako C., Cai L. *A Closer Look at Who Benefits from SNAP: State-by-State Fact Sheets.* Available at: <https://www.cbpp.org/research/a-closer-look-at-who-benefits-from-snap-state-by-state-fact-sheets> (accessed 03.08.2018).
14. *SNAP Retailer Data. 2017 Year End Summary.* Available at: <https://fns-prod.azureedge.net/sites/default/files/snap/2017-SNAP-Retailer-Management-Year-End-Summary.pdf> (accessed 01.08.2018).
15. Cunnyngham K. *Trends in Supplemental Nutrition Assistance Program Participation Rates: Fiscal Year 2010 to Fiscal Year 2016.* Washington, USDA, July 2018. 154 p. Available at: <https://fns-prod.azureedge.net/sites/default/files/snap/Trends2010–2016.pdf> (accessed 26.07.2018).
16. *Supplemental Nutrition Assistance Program: Payment Error Rates FY2014 (Data as of June 8, 2015).* Available at: <https://fns-prod.azureedge.net/sites/default/files/snap/2014-rates.pdf> (accessed 16.06.2018).
17. Willey J., Fettig N.B., Hale M. *The Extent of Trafficking in the Supplemental Nutrition Assistance Program: 2012–2014.* Washington, USDA, September 2017. Available at: <https://fns-prod.azureedge.net/sites/default/files/ops/Trafficking2012-2014.pdf> (accessed 16.07.2018).
18. Lauffer S. *Characteristics of Supplemental Nutrition Assistance Program Households: Fiscal Year 2016.* Washington, USDA, 2017. 134 p. Available at: <https://fns-prod.azureedge.net/sites/default/files/ops/Characteristics2016.pdf> (accessed 03.03.2018).
19. Hanson K. *The Food Assistance National Input-Output Multiplier (FANIOM) Model and Stimulus Effects of SNAP.* Washington, USDA, October 2010. 44 p. Available at: https://www.ers.usda.gov/webdocs/publications/44748/7996_err103_1_.pdf?v=41056 (accessed 03.03.2018).
20. *The Effects of Potential Cuts in SNAP Spending on Households with Different Amounts of Income.* Washington, Congress of the United States, March 2015. 24 p. Available at: <https://www.cbo.gov/sites/default/files/114th-congress-2015-2016/reports/49978-SNAP.pdf> (accessed 16.06.2018).
21. Meyer B., Mittag N. Using Linked Survey and Administrative Data to Better Measure Income: Implications for Poverty, Program Effectiveness and Holes in the Safety Net. *NBER Working Paper*, no. 21676, 2015. Available at: <http://www.nber.org/papers/w21676> (accessed 06.07.2018).
22. Sherman A., Trisi D. *Safety Net More Effective Against Poverty than Previously Thought.* Washington, Center on Budget and Policy Priorities, May 6 2015. Available at: <https://www.cbpp.org/research/poverty-and-inequality/safety-net-more-effective-against-poverty-than-previously-thought> (accessed 06.07.2018).
23. Yen S., Andrews M., Chen Z., Eastwood D. Food Stamp Program Participation and Food Insecurity: An Instrumental Variables Approach. *American Journal of Agricultural Economics*, February 2008, 90 (1), pp. 117–32. DOI:10.1111/j.1467-8276.2007.01045.x
24. Ratcliffe C., McKernan S.-M., Zhang S. How Much Does the Supplemental Nutrition Assistance Program Reduce Food Insecurity? *American Journal of Agricultural Economics*, 2011, 93(4), pp. 1082–1098. DOI:10.1093/ajae/aar026
25. Kreider B., Pepper J.V., Gundersen C., Jolliffe D. Identifying the Effects of SNAP (Food Stamps) on Child Health Outcomes When Participation Is Endogenous and Misreported. *Journal of the American Statistical Association*, September 2012, vol. 107, no. 499. DOI: 10.1080/01621459.2012.682828

26. Hoynes H.W., Schanzenbach D. Consumption Responses to In-Kind Transfers: Evidence from the Introduction of the Food Stamp Program. *NBER Working Paper*, no. 13025, 2007. Available at: <http://www.nber.org/papers/w13025> (accessed 06.07.2018).
27. Beharie N., Mercado M., McKay M. Protective Association between SNAP Participation and Educational Outcomes Among Children of Economically Strained Households. *Journal of Hunger & Environmental Nutrition*, vol. 12, iss. 2, 2017. DOI: 10.1080/19320248.2016.1227754
28. Hoynes H.W., Schanzenbach D.W., Almond D. Long Run Impacts of Childhood Access to the Safety Net. *NBER Working Paper*, no. 18535, 2012. Available at: <http://www.nber.org/papers/w18535> (accessed 02.07.2018).
29. Brasher P. *USDA Struggles to Sell SNAP Food Box Plan*. February 26, 2018. Available at: <https://www.agri-pulse.com/articles/10645-usda-struggles-to-sell-snap-food-box-plan> (accessed 16.07.2018).
30. Минпромторг назвал дату введения продуктовых карточек в России. [Ministry of Industry and Trade has announced the date of food stamps introduction in Russia (In Russ.)] Available at: <https://lenta.ru/news/2018/02/15/foodstamps> (accessed 16.07.2018).
31. Перцева Е. Минфин заблокировал “дорожную карту” по продуктовым талонам. *Известия*, 24.05.2018. [Pertseva E. Minfinablokiroval “dorozhnyuyu kartu” po produktovym talonom [Ministry of finance blocked food stamps roadmap]. *Izvestia*, 24.05.2018] Available at: <https://iz.ru/744544/evgeniia-pertseva/minfin-zablokiroval-dorozhnyuyu-kartu-po-produktivnyim-talonam> (accessed 16.06.2018).
32. Социально-экономические индикаторы бедности в 2013–2016 гг.. [Socio-economic poverty indicators in 2013–2016 (In Russ.)] Available at: http://www.gks.ru/bgd/regl/b17_110/Main.htm (accessed 16.07.2018).
33. Воейков М., Анисимова Г. Социальный контекст экономического неравенства в России. *Общество и экономика*, 2017, № 10, сс. 95–117. [Voeikov M., Anisimova G. Sotsial'nyi kontekst ekonomicheskogo neravenstva v Rossii [Social context of income inequality in Russia]. *Obshchestvo i ekonomika*, 2017, no. 10, pp. 95–117.]
34. Голодец: уровень бедности в России гораздо выше официального. [Golodets: Poverty rate in Russia is far higher than officially stated (In Russ.)] Available at: <http://www.bbc.com/russian/news-38339515> (accessed 16.06.2018).
35. Ершов Ю.С. Почему падают темпы роста мировой экономики. Точка зрения. *ЭКО*, 2017, № 12, сс. 18–32. [Ershov Yu.S. Pochemu padayut tempy rosta mirovoi ekonomiki. Tochka zreniya [Why growth rates of world economy are falling. Point of view]. *EKO*, 2017, no. 12, pp. 18–32.]

NATIONAL FOOD ASSISTANCE SYSTEM IN THE USA

(*World Economy and International Relations*, 2019, vol. 63, no. 1, pp. 75–82)

Received 19.08.2018.

Oksana V. BOGAEVSKAYA (bogaevsk@imemo.ru),

Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya str., Moscow, 117997, Russian Federation.

Social policy has become a key prerequisite for long-term economic growth; therefore, much attention is paid to the search for new instruments of social policy, and to rethinking existing ones. Addressing basic needs, of which access to sufficient and healthy food is crucial, has been one of the top social priorities in the USA for decades. The major American program to address food insecurity and provide food assistance for low-income families is the Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP), the former Food Stamp Program. The Program is nationwide, with uniform standards and access rules set at the federal level, and is the only social program in the US directed not at a certain group of recipients, but at the entire population with low incomes. The paper examines goals, history and operation of the Program with special focus on technical details (financing, administration, participation requirements and procedures, quality control) relevant for launching similar program in Russia. SNAP has a triple goal: to provide access to healthy nutrition, help agricultural producers and reduce poverty. The flexibility built into the program allows to react quickly both to national economic shocks and to changes in the financial situation of individual families. The author refers to the evidence of long-run positive effects of SNAP participation on poverty reduction, food security, health and well-being of participants. The point is made that SNAP proved to be a well-tuned reliable instrument customized to the particular needs of certain households, with comparably low administrative costs, error and trafficking rates, and high precision rates. The Program also serves as built-in stimulating and counter-cyclical tool. The Trump administration has proposed radical changes in food assistance policy, including reduction in number of SNAP beneficiaries and partial replacement of benefits by “food boxes”. However, the proposals are not likely to be accepted in full. The paper concludes with comments on poverty in Russia and ways to confront it. Introduction of the food assistance program in Russia is an urgent task, and it is reasonable to consider the successful US experience of operating a similar program. Such features as administrative, cost-minimizing and benefit size calculation techniques, high level of coverage of the needy population, methods of lowering fraud and control over the parties involved are of special interest to Russia.

Keywords: USA, food security, Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP), food stamps, social policy, poverty alleviation.

About author:

Oksana V. BOGAEVSKAYA, Cand. Sci. (Econ.), Senior Researcher.

DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-1-75-82