СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СОСТАВЛЯЮЩЕЙ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

РЕШЕТНИКОВА Елена Геннадиевна, Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт аграрных проблем Российской академии наук

Осуществлена систематизация элементов институциональной составляющей обеспечения продовольственной безопасности на международном и национальном уровнях. Показана необходимость совершенствования стратегического планирования параметров потребления основных продуктов питания в условиях современных рисков. К основным вызовам и угрозам обеспечения продовольственной безопасности отнесены усиление дифференциации населения по уровню доходов, структурная трансформация расходов домашних хозяйств, снижение платежеспособного спроса на продовольствие. Сформулированы предложения по более полному отражению в документах стратегического планирования параметров оказания продовольственной помощи. Обосновано поэтапное формирование системы продовольственной помощи малообеспеченным категориям граждан, развитие ее институциональных аспектов посредством принятия целевых федеральных и региональных программ по поддержке категорий населения, особо нуждающихся в полноценном питании. Показаны тенденции динамики основных параметров потребления продовольствия в условиях нарастания внешних вызовов, выявлены направления трансформации потребительского спроса домашних хозяйств как результат снижения реальных доходов населения.

Введение. Продовольственная безопасность представляет собой один из важнейших элементов экономической и национальной безопасности [3]. Институциональная составляющая обеспечения продовольственной безопасности на национальном уровне достаточно активно развивается, в то же время может быть сформулирован ряд предложений по ее совершенствованию. Указом Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 утверждена Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г., которая представляет собой документ стратегического планирования, разработанный в целях реализации стратегических национальных приоритетов Российской Федерации, определенных в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 [9]. Она направлена на предотвращение кризисных явлений в ресурсно-сырьевой, производственной, научно-технологической и финансовой сферах, а также на недопущение снижения качества жизни населения. Она существенно дополняет правовую составляющую обеспечения продовольственной безопасности. В соответствии с этим документом угрозу продовольственной безопасности можно трактовать как совокупность условий и факторов, создающих прямую или косвенную возможность нанесения ущерба национальным интересам России в сфере обеспечения продовольственной безопасности.

Методика исследований. Следует отметить, что институциональная составляющая

обеспечения продовольственной безопасности имеет сложную иерархическую структуру и охватывает нормативно-правовые акты от наднационального до микроуровня. Институциональная составляющая обеспечения продовольственной безопасности на международном уровне складывается из нормативно-правовых актов двух видов: документов глобального характера, охватывающих наиболее актуальные проблемы развития человечества, в том числе проблемы голода, недоедания, улучшения параметров сферы потребления продовольствия и документов, которые посвящены одной проблеме – совершенствованию уровня и структуры питания населения. Среди важнейших международных документов первой группы, в которых в том числе большое внимание уделено улучшению количественных и качественных характеристик потребления продовольствия, можно отметить такие, как Декларация тысячелетия ООН, Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года ООН. Среди документов, относящихся ко второй группе, следует выделить решения международных конференций по питанию ФАО (Всемирной продовольственной организации) 1992 г. и 2014 г. – Римскую декларацию по вопросам питания и Рамочную программу действий, а также решения Всемирных саммитов по продовольствию (1996 г. и 2009 г.) – Декларацию по продовольственной безопасности, в эту группу документов входят также решения международных встреч и конференций по проблемам питания, носящих региональный характер.

В России постоянно развивается нормативно-правовая база обеспечения продовольственной безопасности. Действуют такие документы федерального значения, как Доктрина продовольственной безопасности РФ, Основы государственной политики Российской Федерации в области здорового питания населения на период до 2020 года, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. и другие нормативные акты регионального уровня. Цель исследования – на основе систематизации элементов институциональной составляющей обеспечения продовольственной безопасности на международном и национальном уровне, анализа основных тенденций сферы потребления продовольствия в условиях нарастания внешних вызовов обосновать теоретико-методологические подходы и сформулировать конкретные рекомендации по созданию системы внутренней продовольственной помощи.

Результаты исследований. В комплексе решений международного характера об обеспечении продовольственной безопасности особое значение имеют так называемые Римские принципы, разработанные Всемирным саммитом 2009 г., который был созван, чтобы проанализировать результаты выполнения решений в сфере совершенствования сферы потребления продовольствия международной конференции по вопросам питания 1992 г. и Всемирного продовольственного саммита 1996 г. Без сомнения, решения этих важнейших форумов создали почву для положительных тенденций в сфере питания, а именно: имело место уменьшение числа голодающих в мире, сокращение масштабов неполноценного питания (дефицит микроэлементов, излишний вес). Следует отметить, что в этот период многие страны, включая Россию, разработали национальные планы действий в области питания, направленные на ликвидацию голода и недоедания. Одним из важнейших документов саммита 2009 г. стала Декларация по продовольственной безопасности, в которой отмечалась необходимость срочных мер по укреплению продовольственной безопасности на глобальном, национальном и микроуровне. По оценкам аналитиков, к 2050 г. население планеты составит более 9 млрд человек. Для удовлетворения потребностей в питании такого количества людей необходимо увеличить производство продукции в сельском хозяйстве на 70 % [2]. Кроме того, должен быть обеспечен экономический, физический и социальный доступ к продуктам питания, которые отвечают критериям безопасности.

Сущность одного из Римских принципов, реализация которого направлена на обеспечение продовольственной безопасности, заключается

в необходимости претворения в жизнь двуединого подхода, дающего возможность увязать в единую систему оперативные меры, а также среднесрочные и долгосрочные программы обеспечения продовольственной безопасности. Оперативные меры предполагают безотлагательные мероприятия, направленные на помощь наиболее уязвимым категориям населения. Оперативные меры безусловно нужны, но они не могут устранить коренные причины, вызывающие негативные явления в сфере потребления продовольствия. Решение этой сложной задачи возможно на основе разработки среднесрочных и долгосрочных программ, направленных на повышение устойчивости агропродовольственной сферы, развитие сельских территорий, повышение уровня доходов населения, смягчение параметров бедности. В Декларации Всемирного саммита была провозглашена борьба за безопасное достаточное питание в рамках национальной продовольственной безопасности, прозвучала мысль о необходимости поддержки малого агробизнеса, в том числе путем решения институциональных проблем в этой сфере. В Декларации было обращено особое внимание на необходимость развития систем социальной защиты для уязвимых групп населения, что является условием обеспечения социальной стабильности. Среди системы гарантий продовольственной безопасности в настоящее время общепризнанны такие элементы, как система денежных выплат, продовольственных талонов, программы детского питания и ряд других. Велика роль в решении этих вопросов таких международных организаций, как ЮНИСЕФ (Детский фонд ООН) и Всемирная продовольственная программа (World Food Programme (WFP)), которая ежегодно доставляет нуждающимся около четырех млн т продовольствия. Среди проблем обеспечения продовольственной безопасности значительное место принадлежит проблеме качества и безопасности продовольствия. В настоящее время актуальным является создание национальных систем продовольственной безопасности, которые охватывали бы все этапы продовольственных цепочек, обеспечивали бы соответствие пищевых продуктов научно обоснованным международным стандартам, способствовали повышению уровня безопасности и качества продовольственных товаров. Хотелось бы остановиться на состоянии и перспективах реализации названного выше Римского принципа обеспечения продовольственной безопасности в России. Претворение в жизнь данного принципа предполагает реализацию не только оперативных мер по устранению явлений недоедания или несбалансированного питания, но и модернизацию долгосрочных программ по потреблению продовольствия, законодательное закрепление

рациональных норм как гарантированного государством уровня потребления основных продуктов питания [7, с. 39]. Следует согласиться с Р. Гумеровым, который считает, что необходимо совершенствование такого важнейшего документа в сфере стратегического планирования развития сферы потребления основных продуктов питания, как Доктрина продовольственной безопасности РФ. В определении продовольственной безопасности в данном документе заложено два критерия – обеспечение продовольственной независимости страны и гарантия физической и экономической доступности продуктов питания для каждого гражданина в объеме не менее рациональных норм потребления. Формально-логическое противоречие между критериями продовольственной безопасности заключается в том, что продовольственная независимость оценивается долей собственной продукции в имеющихся ресурсах, а доступность продовольствия определяется по уровню потребления в соответствии с рациональными нормами [1, с. 51]. Главной угрозой продовольственной безопасности в современных условиях становится кризис потребления, когда получение минимально необходимого количества калорий пищевого рациона значительно сокращает удовлетворение других основных потребностей.

В ближайшее время в России планируется ввести продовольственные талоны и таким образом начать реализацию идеи внутренней продовольственной помощи. Объективная необходимость этого процесса вытекает из анализа современного состояния сферы потребления продовольствия. Покупка продуктов питания в потребительских расходах домохозяйств России в 2016 г. составила 32,3 %, увеличившись по сравнению с 2015 г., с существенной дифференциацией этого показателя по группам с разным уровнем доходов. В первой группе с наименьшими доходами доля расходов на продовольствие равнялась 49,2 % потребительских расходов, в то время как в десятой группе этот показатель был равен 19,9 % (табл. 1).

Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума составила в России по годам: в 2010 г. – 12,5 %, 2011 г. – 12,7 %; 2013 г. – 10,8 %; 2014 г. – 11,2 %; 2015 г. – 13,3 %; 2016 г. – 13,5 %. Сохраняется дифференциация доходов населения. Коэффициент фондов, характеризующий процесс поляризации доходов населения, и индекс Джини, показывающий неравномерность распределения доходов в обществе, в 2010–2015 гг. несколько снизились, но в 2016 г. отмечается увеличение данных параметров. Децильный коэффициент фондов (в разах) составил: в 2010 г. – 16,6;

Таблица 1

Основные параметры потребления продовольствия в домашних хозяйствах различного уровня благосостояния России в 2016 г. (в среднем на потребителя в год, кг) [4]

Показатель	10%-я группа с минимальными доходами	10%-я группа с максимальными доходами
Хлеб и хлебные продукты	91,5	99,5
Картофель	53,9	60,8
Овощи и бахчевые	66,2	133,9
Фрукты и ягоды	37,3	103,1
Мясо и мясные продукты	54,6	110,3
Молоко и молочные продукты	175,9	334,9
Яйца, шт.	165	276
Рыба и рыбные продукты	13,3	26,9
Сахар и кондитерские изделия	24,7	34,8
Масло растительное и другие жиры	9,2	11,3
Энергетическая ценность суточного рациона, ккал/сут. на чел.	2044,8	3007,2
Доля расходов на покупку продуктов питания в потребительских расходах домашних хозяйств, %	49,2	19,9

2011 г. – 16,2; 2012 г. – 16,4; 2013 г. – 16,3; 2014 г. – 16,0; 2015 г. – 15,6, 2016 г. – 15,7. Индекс Джини изменился следующим образом: в 2010 г. – 0,421; 2013 г. – 0,419; 2015 г. – 0,412; 2016 г. – 0,414 [8].

Калорийность суточного пищевого рациона в первой 10%-й группе с минимальными доходами составила в 2016 г. 2044,8 ккал. По нормам ФАО минимальная калорийность пищевого рациона, ниже которой наблюдается недоедание, составляет 1819 ккал в день. Для климатических условий России этот показатель должен быть выше, т.е. в первой доходной группе значения суточной калорийности близки к пороговым значениям. Следует отметить, что в 2016 г. максимальные коэффициенты фондов имели место по потреблению наиболее ценных и дорогостоящих продуктов, таких как фрукты (2,76), овощи и рыба (2,02), мясо и мясопродукты (2,02). Более низкие величины коэффициента фондов отмечались по потреблению хлебных продуктов (1,09), картофеля (1,13), масла растительного (1,23), сахара и кондитерских изделий (1,41). В течение 2015–2016 гг. величина коэффициентов фондов по потреблению основных продуктов питания практически не изменилась. Дифференциация по калорийности пищевого рациона снизилась в 2015–2016 гг. с 1,66 до 1,47 раза.

Как видно из табл. 2, в 2016 г. в первой 10%-й группе с минимальными доходами потребе-

ние было ниже минимальных физиологических норм прожиточного минимума по всем продуктам кроме сахара и кондитерских изделий. В 2016 г. потребление хлебных продуктов и картофеля было ниже минимальных норм прожиточного минимума во всех доходных группах. Этот факт свидетельствует о положительных изменениях структуры рациона питания, постепенном отходе от традиционной ранее особенно в низкодоходных группах населения углеводосодержащей модели потребления. В отношении других основных продуктов питания, как правило, было характерно постепенное плавное увеличение потребления при переходе от менее обеспеченной к более обеспеченной группе населения. Например, потребление такого важного белкового продукта как мясо характеризовалось следующими параметрами: в первой доходной группе потребление мяса и мясных продуктов составило 93,2 % от величины минимальной нормы потребительской корзины прожиточного минимума, во второй группе оно составило 116,9 %, в пятой – 147,8 %, в девятой – 189,0 %. И лишь в группе с максимальными доходами оно несколько снизилось до 188,2 %. Аналогичная тенденция постепенного увеличения потребления по мере роста дохода при некотором снижении потребления в десятой группе с максимальными доходами была характерна для потребления рыбы и рыбопродуктов, сахара и кондитерских изделий.

Таблица 2

Соотношение фактического потребления в 10%-х доходных группах населения и норм потребления прожиточного минимума в 2016 г., % [4]

Продукты питания	Первая	Вторая	Третья	Четвертая	Пятая	Шестая	Седьмая	Восьмая	Девятая	Десятая
Хлеб и хлебные продукты	72,3	73,6	77,1	79,0	78,8	79,5	79,1	82,4	79,6	78,7
Картофель	53,7	56,9	60,4	61,3	59,4	60,0	61,1	63,1	61,1	60,6
Овощи и бахчевые	57,8	69,5	81,3	83,9	89,6	95,1	99,5	107,2	111,5	116,8
Фрукты и ягоды	62,2	79,5	97,3	106,5	115,5	124,0	136,2	149,5	160,7	171,8
Мясо и мясные продукты	93,2	116,9	130,2	138,9	147,8	157,0	161,8	177,6	189,0	188,2
Молоко и молочные продукты	60,7	73,3	83,4	89,3	93,0	97,3	103,2	109,8	110,9	115,5
Яйца, шт.	78,6	91,4	100,0	102,9	108,1	112,4	115,7	121,9	124,3	131,4
Рыба и рыбные продукты	71,9	88,6	97,3	105,4	114,6	120,0	124,3	139,5	147,6	145,4
Сахар и кондитерские изделия	103,8	116,0	125,6	128,6	137,0	137,8	142,0	150,8	151,3	146,2
Масло растительное и другие жиры	83,6	90,9	97,3	100,0	101,8	101,8	106,4	108,2	106,4	102,7

Анализ табл. 2 позволяет сделать вывод о том, что в 2016 г. ниже нормативных значений прожиточного минимума потреблялись хлебные продукты и картофель во всех домохозяйствах, 70 % населения потребляли ниже нормы прожиточного минимума овощи и бахчевые, 30 % – фрукты и ягоды, 60 % – молоко и молочные продукты, 20 % – яйца, 30 % – рыбу и рыбные продукты, 30 % – масло растительное и 10 % – мясо и мясопродукты.

При рассмотрении соотношения фактического уровня потребления основных продуктов питания и минимальных норм прожиточного минимума в динамике с 2015 по 2016 г. можно констатировать в целом некоторое улучшение ситуации в сфере потребления. Например, в первой доходной группе исследуемый параметр увеличился по мясным продуктам на 1,9 п.п., по молоку и молочным продуктам – на 2,5 п.п., по яйцам – на 3,8 п.п., по рыбе и рыбопродуктам – на 1,1 п.п., по фруктам и ягодам – на 0,5 п.п., овощам и бахчевым – на 3,3 п.п., по хлебу и хлебопродуктам – на 9,8 п.п., картофелю – на 6,3 п.п., маслу растительному – на 3,6 п.п. Следует отметить, что ситуация, когда при снижении реальных доходов населения в 2016 г. по сравнению с 2015 г. на 5,9 % показатели потребления продовольствия несколько улучшились, обусловлена ростом доли расходов на питание в потребительских расходах. Так, увеличилась доля лиц, у которых эти расходы составляют более 60 %.

Приведенные данные свидетельствуют о близости уровня потребления низкодоходных групп населения к пороговым значениям, что требует активного развития системы продовольственной помощи. Адресная продовольственная поддержка является инструментом обеспечения стабильного спроса на продовольственную продукцию, улучшения количественных и качественных характеристик питания в низкодоходных группах населения, поддержки отечественных товаропроизводителей [6, с. 92]. Важно также увеличение прожиточного минимума и повышение минимального размера оплаты труда как обязательного условия обеспечения экономической доступности продовольствия, которая сдерживается ростом продовольственной инфляции [5, с. 132]. В январе–сентябре 2015 г. был отмечен рост цен на продовольственные товары по сравнению с соответствующим периодом 2014 г. на 21,5 %, при этом цены на крупу, зернобобовые и сахар выросли почти в полтора раза, на плодоовощную продукцию – на 31,6 %. В январе–сентябре 2016 г. по сравнению с соответствующим периодом 2015 г. рост цен на продовольственные товары соста-

вил – 6,1 %. В 2017 г. следует констатировать замедление продовольственной инфляции. В сентябре 2017 г. по сравнению с соответствующим периодом предшествующего года имело место снижение цен на плодоовощную продукцию на 2,4 %. Цены на лук снизились на 21,7 %, картофель – на 18,9 %, морковь – на 18,4 %, капусту белокочанную, свеклу, виноград, яблоки – на 7,8–16,6 %. При этом возросли цены на лимоны на 4,6 %, бананы – на 4,3 %, огурцы – на 1,3 %, апельсины – на 0,5 % [10]. В группе крупяных изделий снизились цены на крупу гречневую на 3,7 %, горох и фасоль – на 1,0 %. При этом для цен на рис и пшено была характерна обратная ситуация: они выросли на 0,3 %. Рыба живая и охлажденная стала дешевле на 1,1 %. Выросли цены на отечественные сыры и брынзу, овощные консервы для детского питания, рыбу мороженую, консервы рыбные натуральные с добавлением масла, молоко, варенье, джем, повидло, мед, мороженое, хлопья из злаков, чай черный байховый.

Закключение. Планируемое введение в 2018 г. в нашей стране внутренней продовольственной помощи актуально, оно происходит в соответствии с международными и национальными нормативно-правовыми актами в сфере обеспечения полноценного питания и позволит малообеспеченным категориям граждан приобрести продукты, которые ранее были им недоступны, а именно: свежее мясо, свежую рыбу, свежие овощи. При организации внутренней продовольственной помощи государством может быть решена еще одна важная задача – помощь отечественному товаропроизводителю, в том числе малым предприятиям агробизнеса через систему государственного заказа, что является важным элементом реализации стратегии импортозамещения. На наш взгляд, государственная система внутренней продовольственной помощи должна реализовываться поэтапно: сначала обеспечивая удовлетворение потребностей на уровне минимальных физиологических норм прожиточного минимума, а затем на уровне рациональных норм потребления основных продуктов питания. Система внутренней продовольственной помощи должна состоять из двух составляющих: продовольственной поддержки малоимущих слоев населения с доходом ниже прожиточного минимума посредством продовольственных сертификатов и целевых программ по поддержке других категорий населения, особо нуждающихся в полноценном питании (беременные и кормящие женщины, дети до трех лет и ряд других). В мире накоплен определенный опыт по продовольственной поддержке наиболее уязви-

мых слоев населения. В некоторых странах внутренняя продовольственная помощь стала эффективным инструментом поддержки сельскохозяйственного производства. Необходимо использовать этот интересный опыт в России для одновременного решения посредством развития системы продовольственной помощи двух задач: государственной поддержки отечественного агропродовольственного комплекса и членов общества, находящихся в сложной жизненной ситуации. Целесообразно выделить вопросы оказания продовольственной помощи, включая социальное питание в бюджетных учреждениях, адресную продовольственную поддержку, осуществляемую путем бесплатного или льготного предоставления питания в сети социальных столовых, пищевой продукции установленного ассортимента в социальных магазинах или специализированных отделах обычных магазинов, в самостоятельную подпрограмму Государственной программы развития сельского хозяйства, а в подразделе 8 «Развитие социальных институтов и социальная политика» Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации выделить в структуре социальной защиты специальное направление – развитие продовольственной помощи.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гумеров Р. Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации нуждается в концептуальной переработке // Российский экономический журнал. – 2017. – № 4. – С. 49–68.
2. Декларация Всемирного саммита по продовольственной безопасности. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summit2009_declaration.shtm.

3. Киреева Н., Санинский С. К вопросу о продовольственной безопасности России // Международный сельскохозяйственный журнал. – 2016. – № 3. – С. 59–63.

4. Потребление продуктов питания в домашних хозяйствах в 2016 году. – Режим доступа: http://www.gks.ru/bgd/regl/b17_101/Main.htm.

5. Решетникова Е.Г. Совершенствование институтов преодоления продовольственной бедности // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. – 2012. – № 5(44). – С. 130–132.

6. Решетникова Е.Г. Стратегическое планирование потребления продовольствия в условиях внешних рисков // Аграрный научный журнал. – 2017. – № 4. – С. 91–95.

7. Решетникова Е.Г. Сфера потребления продовольствия: необходимость институциональных преобразований в условиях новых рисков // Экономика и управление. – 2017. – № 3(137). – С. 34–42.

8. Социальное положение и уровень жизни населения России в 2016 году. – Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138698314188.

9. Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71572608/#ixzz50Ut624kM>.

10. Цены: Федеральная служба государственной статистики. – Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/tariffs.

Решетникова Елена Геннадиевна, д-р экон. наук, проф., зав. лабораторией стратегии развития институциональной среды АПК, Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт аграрных проблем Российской академии наук, Россия.

410002, г. Саратов, ул. Московская, 94.
Тел.: (8452) 26-24-26.

Ключевые слова: институциональная составляющая обеспечения продовольственной безопасности; стратегическое планирование потребления основных продуктов питания; платежеспособный спрос на продовольствие; система внутренней продовольственной помощи.

IMPROVEMENT OF THE INSTITUTIONAL COMPONENT OF FOOD SECURITY

Reshetnikova Yelena Gennadiyevna, Doctor of Economic Sciences, Head of the Laboratory for the Strategy of Development of the Institutional Environment of the Agro-industrial Complex, Federal State Budget Institution of Science, Institute of Agrarian Problems of the Russian Academy of Science. Russia.

Keywords: institutional component of ensuring food security; strategic planning of consumption of basic food products; effective demand for food; internal food aid system.

Systematization of elements of the institutional component of ensuring food security at the international and national levels has been carried out. The necessity of improving the strategic planning of the parameters of consumption of basic food products in the conditions of modern risks is shown. The main challenges and threats

to ensuring food security include strengthening the differentiation of the population in terms of income, structural transformation of household expenditure, a reduction in effective demand for food. Proposals have been formulated to more fully reflect the parameters of the provision of food aid in strategic planning documents. The step-by-step formation of the system of food aid to low-income categories of citizens is substantiated, the development of its institutional aspects through the adoption of targeted federal and regional programs to support the categories of the population in particular in need of adequate nutrition. Trends in the dynamics of the main parameters of food consumption are shown in conditions of growing external challenges, directions of transformation of consumer demand for households are revealed as a result of a decrease in real incomes of the population.