

Продовольственная безопасность в контексте национальных целей Российской Федерации

Р.Р. ГУМЕРОВ, кандидат экономических наук. E-mail: gumerovrr@mail.ru
Институт макроэкономических исследований Всероссийской академии
внешней торговли, Москва

Аннотация. В статье в формате контекстного анализа рассматриваются некоторые нюансы обеспечения продовольственной безопасности населения страны, обусловленные принятием Указа Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Анализируются сущностные связи продовольственной безопасности с целым рядом больших вызовов и приоритетов социально-экономического развития страны, связанных с проведением суверенной государственной политики, преодолением бедности и социального неравенства, при этом констатируется, что обеспечение продовольственной безопасности выходит за рамки возможностей и компетенций отдельных федеральных органов исполнительной власти. Обосновывается вывод о необходимости решения продовольственной проблемы в формате межведомственного проекта, включенного в систему национальных и федеральных проектов. На основе анализа специфических характеристик продовольственной проблемы в современной России выдвигается тезис о преждевременности постановки задачи о масштабном (в разы) наращивании экспорта продукции агропромышленного комплекса и необходимости расширения внутренних рынков ее сбыта с использованием механизмов продовольственной помощи малоимущим слоям населения.

Ключевые слова: продовольственная безопасность; продовольственная независимость; стратегическое планирование; национальные цели; большие вызовы; экономическая доступность продовольствия; внутренняя продовольственная помощь

Введение

Постановка национальных целей развития Российской Федерации на среднесрочный период¹ завершает первый цикл формирования современной системы стратегического планирования, которая начала выстраиваться с 2005 г. в связи с разработкой так называемых национальных приоритетных проектов. Следует признать, что Указ № 204 Президента РФ об утверждении национальных целей развития страны до 2025 г. содержит ряд новаций, которые расходятся с концепцией стратегического

¹ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

планирования, заложенной в ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» – в частности, вводятся новые, не предусмотренные законом понятия национальных целей, национальных, федеральных и региональных проектов (подробнее об этом см. [Гумеров, 2019b]). Эти новации требуют осмысления и практического освоения.

Введение в научный и практический оборот категории национальных целей предполагает, что в составе целей социально-экономического развития страны вычлняются приоритеты, реализация коих должна осуществляться в первоочередном порядке и в строго очерченные сроки, соответственно, требует скоординированной работы всех государственных и частных институтов, а также концентрации денежных, организационных и интеллектуальных ресурсов на заявленных прорывных направлениях.

Одним из критериев оценки адекватности, актуальности национальных целей может служить их соответствие большим вызовам². Предполагается, что те не только ставят перед человечеством новые задачи, но и генерируют стимулы и возможности (инструменты) для выхода на новую ступень развития.

Глобальным ответом на большие вызовы является документ «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года», одобренный Генеральной Ассамблеей ООН в 2015 г.³ Заявленные в документе глобальные цели устойчивого развития (далее – ЦУР), безусловно, актуальны и для российской повестки, однако специфический набор внешних и внутренних факторов развития национальной экономики, социальной сферы и институтов гражданского общества, их динамика и взаимодействие формируют особые условия и дополнительные ограничения для их достижения.

² «Большие вызовы – объективно требующая реакции со стороны государства совокупность проблем, угроз и возможностей, сложность и масштаб которых таковы, что они не могут быть решены, устранены или реализованы исключительно за счет увеличения ресурсов» // Указ Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации».

³ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 25 сентября 2015 г. «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» (2015). [Эл. ресурс]. URL: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=R (дата обращения 30.05.2020). Документ содержит 17 глобальных целей и 169 соответствующих задач международного сотрудничества на период до 2030 года в области устойчивого развития, разработанных Саммитом Организации Объединенных Наций по принятию повестки дня в области развития на период после 2015 года.

Нельзя обойти тот факт, что уже более шести лет российская экономика вынужденно функционирует в условиях неприкрытого политико-экономического шантажа, принимающего формы необъявленной «нефтегазовой войны», спланированных масштабных атак на национальную валюту, нелегитимных с точки зрения международного права (в частности, правил ВТО) международных санкций и ответных защитных мер, и др.

Помимо того, национальные цели должны фиксировать накопившиеся рутинные проблемы, препятствующие дальнейшему развитию экономики страны и выполнению социальных обязательств перед гражданами. Эти два критерия, по большому счету, и формируют «коридор принятия решений» в отношении приоритетных, или национальных целей.

Оценка национальных целей

Состав сформулированных в Указе национальных целей оставляет впечатление некоторой несбалансированности и неравнозначности заявленных приоритетов.

В перечне явно выделяются цели, имеющие безусловный и универсальный характер, которые мотивированы не только социально-экономической ситуацией в стране, но и общецивилизационным вектором развития. Это цели, связанные с решением демографических проблем, ростом численности и продолжительности жизни российского населения, преодолением бедности и социального неравенства (включая в нашем случае реализацию всеобщего права на жилище).

Ряд целей может быть отнесен к приоритетам второго уровня. Эти цели обусловлены современным положением России в системе мирохозяйственных связей и необходимостью преодоления очевидного технико-технологического отставания национальной экономики (хотя, скажем, поддержание инфляции на заданном уровне в качестве обязательного условия вызывает определенные возражения)⁴.

⁴ Речь идет о цели, сформулированной в Указе следующим образом: «вхождение Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне, не превышающем 4%». Думается, низкая инфляция при прочих равных условиях, сама по себе, не является необходимым или достаточным условием высоких темпов устойчивого экономического роста.

Названные национальные цели обладают высокой релевантностью по отношению к целям устойчивого развития и корреспондируют с большими вызовами для российской экономики, которые были сформулированы экспертами в ходе совместного прогностического исследования ИМЭМО и Курчатовского института в конце 2018 г. [Результаты опроса, 2018].

В этом контексте цель формирования в базовых отраслях, включая агропромышленный комплекс, высокопроизводительного экспортоориентированного сектора выпадает из общего логического ряда, выглядит недостаточно убедительной и преждевременной. Думается, подобного рода цели могут рассматриваться в статусе «национальных» (приоритетных) лишь при условии, что потребности отечественной экономики, внутреннего рынка и собственного населения в соответствующих товарах удовлетворены в полном объеме и достаточном ассортименте, либо для этого созданы все необходимые и достаточные предпосылки.

Прежде всего, это касается потребностей внутреннего продовольственного рынка, тесно связанных с обеспечением продовольственной безопасности России и ее населения. В данном случае правомерность постановки такой цели вызывает сомнения, поскольку одновременно наблюдается несколько противоречащих либо конкурирующих друг с другом сценарных условий:

– в Указе № 204 поставлена цель снизить к 2025 г. в два раза уровень бедности в Российской Федерации. Ее достижение непосредственно связано с расширением *внутреннего* потребления, поскольку в стране, по самым скромным (о чем будет сказано далее) официальным критериям, насчитывается более 18 млн недоедающих граждан;

– задача наращивания экспортного потенциала отечественного агропромышленного производства более чем вдвое ставится одновременно с задачей ускоренного реального импортозамещения. При этом, однако, в утвержденных документах стратегического планирования заложена траектория «отстающего» роста сельхозпроизводства в сравнении с ростом вывоза сельскохозяйственной продукции и продовольствия: их плановые темпы в 2017–2025 гг. составят 115,1% и 210,6% соответственно, что ставит под удар интересы внутреннего рынка;

– поскольку данные о достигнутых ранее объемах сельскохозяйственного производства оказались завышенными⁵, поощрение экспорта будет оказывать еще большее давление на внутренний рынок и угнетать внутреннее потребление.

Представляется, что постановка цели наращивания экспорта продукции АПК в значительной степени была обусловлена политико-идеологическими мотивами: во-первых, желанием показать, что Россия снимается с нефтяной экспортной «иглы», во-вторых, продемонстрировать преимущества современной модели развития аграрного сектора перед советской моделью (известно, что СССР был крупнейшим импортером зерна; при этом, однако, замалчивается тот факт, что страна в целом и РСФСР, в частности, полностью удовлетворяли свои потребности в мясомолочной продукции за счет собственного производства); в-третьих, подтвердить правильность и эффективность провозглашенного курса на импортозамещение (с последующим наращиванием экспортного потенциала)⁶.

Состояние продовольственной безопасности российского населения

Отсутствие продовольственной безопасности (продовольственная небезопасность) представляет собой системную глобальную

⁵ Мониторинг экономической ситуации в России: тенденции и вызовы социально-экономического развития № 21(82). Декабрь 2018 г. [Эл. ресурс]. URL: <https://www.ganepa.ru/images/News/2018-12/07-12-2018-monitoring.pdf> (дата обращения: 07.06.2020).

⁶ На фоне пандемии коронавируса и обусловленного ею экономического кризиса Президент РФ издал Указ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», в котором скорректированы долгосрочные цели социально-экономического развития страны. Из их состава исключена цель формирования в базовых отраслях, включая АПК, высокопроизводительного экспортноориентированного сектора. В перечень показателей, характеризующих цель «Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство», включен индикатор «реальный рост экспорта несырьевых неэнергетических товаров не менее 70% по сравнению с показателем 2020 года», в котором экспорт продукции АПК в качестве самостоятельного направления не упоминается. Более того, можно предположить, что новая формулировка («рост экспорта несырьевых товаров») означает, что зерно далее не будет рассматриваться в качестве приоритетного экспортного товара.

Этим же Указом поставлена задача скорректировать (разработать) национальные проекты, направленные на достижение актуализированных национальных целей. Сейчас трудно сказать, идет ли речь о смене долгосрочного вектора развития агропромышленного комплекса, либо дело заключается в простой корректировке формулировок. Тем не менее поставленная в предыдущем Указе № 204 цель наращивания экспорта продукции АПК формально с повестки пока не снята.

проблему, имеющую различные формы и специфические национальные характеристики.

Де-юре проблемы обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации не обойдены вниманием исполнительной власти: в январе 2020 г. была утверждена уже вторая редакция Доктрины продовольственной безопасности РФ, соответствующая цель (причем, с акцентом на доступность продукции агропромышленного комплекса для населения) поставлена в последней редакции Государственной программы развития сельского хозяйства (далее – Госпрограмма)⁷. Тем не менее по существу *проблема продовольственной безопасности населения России не решается*.

В нашей стране – и в официально выраженной позиции, и в научных публикациях, равно как и в обыденном сознании – продовольственная безопасность имеет тесную коннотацию с самообеспеченностью страны основными продуктами питания, ее продовольственной независимостью. В соответствии с этой трактовкой продовольственная безопасность страны измеряется в Госпрограмме нерелевантным показателем роста производства продукции сельского хозяйства, хотя динамика этого объемного показателя отнюдь не выражает сути проблемы. Эта превалирующая трактовка продовольственной безопасности имеет исторические корни, она сформировалась в определенном историческом контексте – на фоне глубокого политического и экономического кризиса начала 1990-х годов [Гумеров, 2018]⁸. В результате принятия защитных контрмер после известных событий 2014 г.

⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 31.03.2020 № 375 «О внесении изменений в Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия».

⁸ В последнее время такое отождествление (или слияние, сращивание) двух понятий – продовольственной безопасности и продовольственной независимости – наблюдается и за рубежом. Журнал The Economist объяснил этот феномен резким ростом мировых продовольственных цен в период глобального продовольственного кризиса 2007–2008 гг.: «Рост цен на продовольствие в 2007–2008 годах заставил все страны беспокоиться о “продовольственной безопасности” – и это справедливо. Но за прошедший год “продовольственная безопасность” (обеспечение всеобщего доступа к достаточному продовольствию) трансформировалась в “продовольственную самообеспеченность”. Самообеспеченность стала основной политической целью во многих странах. Сама по себе самообеспеченность не является чем-то плохим. <...> Проблема состоит в том, что новая риторика самодостаточности совпадает с растущим недоверием к рынкам и торговле» [How to feed..., 2009].

идея самообеспеченности приняла модифицированную форму «импортозамещения»⁹.

На самом деле продовольственная самообеспеченность не является имманентным признаком продовольственной безопасности населения, но является *одной из возможных* стратегий ее обеспечения, акцентирующей внимание на условиях внешней торговли продовольствием и сырьем для его производства [Гумеров, 2018]. При этом для отдельно взятого потребителя страна происхождения потребляемых продовольственных товаров, строго говоря, безразлична. Эта стратегия имеет немало уязвимых мест и «ловушек» с точки зрения как внутренних, так и внешних условий и ее реализации.

Действительно, высокий удельный вес собственной продукции в совокупных ресурсах внутреннего рынка повышает сопротивляемость в отношении политического давления, которое способна вызвать физическая нехватка продовольствия, ограничивает негативное влияние волатильности мировых продовольственных рынков. Однако при определенных условиях курс на продовольственную независимость может ухудшать рацион питания и снижать экономическую доступность продуктов питания для населения страны. Наблюдаемый в такие моменты «маскирующий» эффект полных прилавков в крупных городах, на которые любят ссылаться либерально ориентированные эксперты, может поддерживаться высокими – относительно доходов значительной массы населения – ценами на отечественные продукты питания.

Кроме того, повышение уровня самообеспеченности по продовольствию в условиях технико-технологического отставания в сфере агропромышленного производства может трансформироваться в возрастающую зависимость от импортных поставок производственных ресурсов и сопутствующих товаров – семенного и племенного материала, средств химической защиты растений кормовых добавок, упаковочных материалов [Гумеров, Гусева, 2018; Потапов, 2019]. И в этом заключается один из парадоксов современной модели импортозамещения – получается, что с ростом производства собственной продукции продовольственная зависимость не снижается, а возрастает!

⁹ Указ Президента РФ от 6 августа 2014 года № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации».

Если же исходить из духа и буквы Римской декларации по всемирной продовольственной безопасности (1996) и решений последующих международных саммитов по этой проблематике, конституирующим признаком продовольственной безопасности является всеобщий физический, экономический, социальный доступ (право) к предпочитаемому рациону питания, необходимому и достаточному для ведения активного и здорового образа жизни [Declaration, 2009].

В упомянутый перечень глобальных целей устойчивого развития входит «Ликвидация голода, обеспечение продовольственной безопасности и улучшение питания, содействие устойчивому развитию сельского хозяйства». Безусловно, в России проблема голода как такового не стоит, тем не менее проблема продовольственной безопасности существует. В рамках упоминавшегося совместного прогностического исследования ИМЭМО и Курчатовского института эксперты в числе больших вызовов для отечественной экономики назвали «нехватку продовольствия». В данном случае, видимо, корректнее было бы говорить не об абсолютной, а об относительной нехватке продовольствия, когда существующая продовольственная система не обеспечивает равный доступ всех слоев российского населения к необходимому и достаточному рациону питания, «вытесняя» с продовольственного рынка значительную часть населения¹⁰.

Обеспечение продовольственной безопасности в этом ее качестве (всеобщая доступность продовольствия) имеет тесную причинно-следственную связь с национальными целями обеспечения роста реальных доходов и снижения уровня бедности населения.

Сегодня в России к категории малоимущих относятся граждане, имеющие доходы ниже прожиточного минимума, который, согласно российскому законодательству, представляет собой суммарную денежную оценку условного набора продуктов питания, промышленных товаров и услуг, а также обязательных платежей и сборов. При этом нормативная стоимость непродовольственных товаров и услуг определяется не непосредственно по заданной номенклатуре, а методом досчета по отношению к стоимости продовольственного натурального набора (с одинаковым досчетным

¹⁰ О понятии продовольственной системы см. [Гумеров, 2018. С. 53–57].

коэффициентом 0,5 и для промышленных товаров, и для услуг), т.е. в конечном счете также привязывается к стоимости минимального продуктового набора.

При всей важности целевых ориентиров, которые характеризуют производство и наличие (имеющиеся ресурсы) продовольствия, основной проблемой остается его распределение и обеспечение экономической доступности, т.е. формирование набора условий и механизмов, позволяющих каждому человеку или домохозяйству, независимо от его экономического и социального статуса, приобретать продукты питания в соответствии с установленными или сложившимися стандартами потребления.

Ни в Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации, ни в Госпрограмме не обоснованы механизмы и инструменты *справедливого распределения* продовольственных ресурсов. В частности, Доктрина предусматривает оценку экономической доступности продовольствия по усредненным (среднедушевым) показателям, что неверно по определению – вследствие неоправданно высокой дифференциации населения по уровню доходов и расходов ни объемные, ни средние показатели не являются релевантными и надежными индикаторами продовольственной безопасности населения [Анфиногентова, Решетникова, 2016; Таточенко и др., 2016].

Для измерения продовольственной безопасности населения автор ранее предложил использовать иные целевые либо пороговые показатели: потребление основных продуктов питания и доля расходов на приобретение продовольствия в совокупных расходах домашних хозяйств в разрезе децильных групп; доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума (поскольку, как уже отмечалось, в основе его определения лежит стоимость минимального набора продуктов питания); объем внутренней продовольственной помощи [Гумеров, 2019а].

Эти показатели, в отличие от предлагаемых среднедушевых, учитывают существенную дифференциацию российского населения по уровню потребления основных продуктов питания и доле совокупных расходов на их приобретение, а также необходимость государственной поддержки малоимущих слоев в целях обеспечения экономической доступности продовольственных товаров. При этом, как справедливо отмечают отечественные исследователи, само понятие «минимума» в отношении потребляемого

продовольствия весьма относительно и зависит от выбранного критерия [Ксенофонтов, 2002; Ксенофонтов и др., 2018].

В 2019 г. доходы ниже величины прожиточного минимума имели 18,1 млн чел. (12,3% российского населения) при значительной дифференциации малоимущих по регионам Российской Федерации¹¹. В последние годы доля малоимущего населения стабилизировалась (если этот термин применим к негативным явлениям), вошла в зону стагнации, что косвенно свидетельствует о том, что возможности традиционных механизмов исчерпаны – это касается как мер структурной политики, так и селективных мер поддержки малоимущих.

В соответствии с регулярно публикуемыми Росстатом данными о дефиците денежного дохода населения по критерию прожиточного минимума, его величина составляла в 2019 г. 721,6 млрд руб.¹² Половину этой величины (350–360 млрд руб.) можно интерпретировать как *нехватку продовольствия* (в стоимостном выражении) – именно на такую сумму малоимущие домохозяйства должны были бы дополнительно приобрести продукты питания, чтобы обеспечить потребление минимального набора продуктов. Однако, если учитывать, что минимальная продовольственная корзина по своему продуктовому наполнению (составу включаемых продуктов) и объемным характеристикам заметно уступает научно обоснованным нормам потребления¹³, реальная дополнительная потребность в продуктах питания оказывается значительно выше расчетной (нюансированный анализ см., например [Таточенко и др., 2016]). Если же идти дальше

¹¹ Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума и дефицит денежного дохода. URL: [https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/urov_51g\(1\).doc](https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/urov_51g(1).doc) (дата обращения: 23.08.2020).

¹² Там же. Дефицит денежного дохода определяется как сумма денежных средств, необходимая для доведения доходов населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума до величины прожиточного минимума.

¹³ Для обоснования этого очевидного тезиса достаточно сравнить нормы минимальной потребительской корзины, установленные Федеральным законом от 03.12.2012 № 227-ФЗ «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации», с Рекомендуемыми рациональными нормами потребления пищевых продуктов, отвечающими современным требованиям здорового питания (утверждены Приказом Министерства здравоохранения РФ от 19 августа 2016 г. № 614). Например, рекомендуемая Минздравом России норма потребления мяса и мясoproductов составляет 73 кг, соответствующий показатель потребительской корзины для трудоспособного населения – 58,6 кг.

и ставить вопрос не о нормативах потребления, а о потребительских предпочтениях, эта потребность окажется еще выше¹⁴.

В обеспечении экономической доступности продовольствия безусловным приоритетом обладают меры структурного характера, связанные с повышением производительности общественного труда, снижением общественных издержек, ростом оплаты труда и потребительских расходов – как в экономике в целом, так и в отраслях АПК, в частности. Вместе с тем, как свидетельствует мировая практика, структурная политика должна дополняться мерами адресной поддержки отдельных социальных групп населения в формате так называемой сети внутренней продовольственной помощи. К примеру, расходы на различные программы адресной продовольственной помощи составляют 65% бюджета Департамента сельского хозяйства США (2020)¹⁵.

Обязательным условием организации сети продовольственной помощи является закупка исключительно отечественной сельскохозяйственной продукции и продовольственных товаров, что обеспечит множественность позитивных эффектов:

- существенное снижение численности населения, живущего за чертой бедности, снижение социального неравенства;
- содействие формированию благоприятных условий для активной и здоровой жизни российского населения [Киселев, Белова, 2020];

¹⁴ Как отмечается в одном из документов ООН, «право на достаточное питание не должно толковаться в узком или ограничительном смысле и сводиться к минимальному набору калорий, протеинов и других конкретных питательных веществ» [General Comment 12, 1999]. Более точное представление об относительном дефиците продовольствия можно получить по результатам периодических опросов населения. К примеру, согласно результатам выборочного опроса, проведенного Росстатом в 2018 г. среди 60 тыс. домохозяйств, 10% опрошенных сообщили, что не могут себе позволить есть рыбу или мясо хотя бы два раза в неделю, 20% экономят на овощах и фруктах. Каждая четвертая семья не может пригласить к себе гостей на празднование дня рождения или Нового года. При этом надо иметь в виду, что высокие расходы на приобретение продуктов питания (относительно совокупных доходов граждан) существенно ограничивают возможность покупки других товаров и услуг. По результатам того же опроса, 79,5% российских семей так или иначе испытывают затруднения с тем, чтобы приобрести необходимый минимум товаров и уложиться в сумму семейного дохода // Россияне назвали минимальный доход для «сведения концов с концами» // РБК 03.04.2019. [Эл. ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/economics/03/04/2019/5ca35e979a7947004fccc392> (дата обращения: 30.05.2020).

¹⁵ URL: <https://www.obpa.usda.gov/budsum/fy2020budsum.pdf> (дата обращения: 07.06.2020).

– стимулирование производства отечественной сельскохозяйственной продукции и продовольственных товаров [Водясов, 2018; Гайсин, Мигунов, 2018].

Таким образом, в рамках общей задачи импортозамещения перед отечественным АПК стоит задача наращивания производства продуктов питания для формирования фондов внутренней продовольственной помощи и создание надлежащей товаропроводящей инфраструктуры.

В нашей стране в общем и целом сформирована нормативно-правовая база адресной продовольственной помощи, основу которой составляют:

- Доктрина продовольственной безопасности;
- Федеральный закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи»;
- Федеральный закон от 2 декабря 1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд»;
- Концепция развития внутренней продовольственной помощи в РФ (утверждена распоряжением Правительства от 3 июля 2014 г. № 1215-р).

Последний документ предусматривает организацию на постоянной основе прямых поставок продуктов питания нуждающимся лицам либо предоставление им денежных средств для самостоятельного приобретения продовольствия с целью улучшения питания и достижения его сбалансированности с учетом рациональных норм потребления.

К иным формам внутренней продовольственной помощи Концепция относит: бесплатные либо льготные обеды в социальных столовых при учреждениях социального обслуживания и при специальных домах для одиноких престарелых; предоставление бесплатных продуктовых наборов отдельным категориям граждан; различные формы денежной компенсации на приобретение продовольствия и горячего питания гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации; предусмотренное Федеральным законом «Об образовании» обеспечение питанием обучающихся.

В США, для сравнения, внутренняя продовольственная помощь реализуется по 11 программам, в том числе по трем основным [Гайсин, Мигунов, 2018]:

- продовольственные электронные карты (SNAP);

– программы помощи беременным и кормящим женщинам и детям (WIC);

– программы питания детей (CNP): школьные завтраки (NSLP и SBP), специальные службы питания (SFSP и SACFP).

В соответствии с Концепцией, государственная продовольственная помощь оказывается адресно малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, а также иным категориям граждан на основании нормативных правовых актов субъектов Федерации и государственных региональных программ за счет средств региональных бюджетов. Размер такой помощи, условия и порядок ее оказания также определяются органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

По инициативе Минсельхоза России реализуются «пилотные» проекты по апробации механизмов внутренней продовольственной помощи (далее – ВПП) в пяти регионах (республики Бурятия и Мордовия, Омская, Саратовская и Ульяновская области). В каждом из них были приняты соответствующие программы¹⁶.

В частности, в Омской области финансирование проекта внутренней продовольственной помощи осуществляется за счет средств регионального бюджета путем фиксированных ежемесячных денежных выплат малоимущим для приобретения пищевой продукции установленного ассортимента в розничных торговых сетях с помощью универсальной электронной карты. Приобретать по продуктовым картам можно только свежие скоропортящиеся продукты: мясо, молоко и молочные продукты, яйца, овощи, фрукты, ягоды и зелень. Денежные средства с продуктовых карт нельзя обналичить, а также накопить их – они должны погашаться ежемесячно. При выделении помощи учитывается материальный, а также имущественный статус граждан.

По мнению экспертов, разделяемому автором, за счет подобных продуктовых карт можно будет не только поддержать нуждающиеся слои населения, но и повысить спрос на местное продовольствие. Увеличив потребление населением продуктов

¹⁶ См. «Совершенствование социального питания, развитие его промышленного производства и товаропроводящей инфраструктуры в Республике Мордовия» на 2011–2015 г.; «Развитие системы внутренней продовольственной помощи, базирующейся на продукции АПК Омской области, на 2013–2016 гг.»; «Развитие товаропроводящей инфраструктуры социального питания и продовольственной помощи в Саратовской области» на 2013–2015 гг.

местного производства, сельское хозяйство в перспективе может внести значительный вклад в устойчивое развитие экономики области [Стукач и др., 2018].

Все региональные пилотные проекты в той или иной мере включают мероприятия по формированию необходимой товаро-проводящей инфраструктуры [Шахназарян, 2015]. К примеру, в Омской области ведутся проектные разработки строительства крупного производственно-логистического центра. Центр будет закупать продукцию у местных сельхозпроизводителей, осуществлять его переработку и поставку в виде полуфабрикатов высокой степени готовности в бюджетные учреждения социальной сферы, а также реализовывать населению под маркой «Омский продукт» через розничные торговые сети [Стукач, 2018].

Аналогичные мероприятия финансировались в период 2015–2016 гг. и на федеральном уровне в рамках подпрограммы «Развитие оптово-распределительных центров и инфраструктуры системы социального питания» Государственной программы развития сельского хозяйства (6675,51 млн руб. в кассовом исполнении суммарно за два года).

Формирование современной товаропроводящей структуры ВПП преследует две основные цели: обеспечение равного доступа к рынку всем местным производителям сельскохозяйственной продукции и экономия общих бюджетных расходов на функционирование ВПП за счет снижения транзакционных издержек.

Идея использования механизмов продовольственной помощи поддерживается российским населением. В ходе опроса ВЦИОМ, проведенного в 2017 г., за введение продовольственных карт высказались 78% опрошенных, против – 19%¹⁷. Здесь важен баланс – механизмы адресной поддержки населения не должны приобретать форму государственного патернализма и подменять инструменты активной структурной политики, направленные на повышение производительности труда, снижение себестоимости сельскохозяйственной продукции (анализ инструментов структурной политики выходит за рамки предмета данной статьи).

¹⁷ Денег нет: когда в России введут карточки на продукты (2018) // Газета.ru. 01.12.2018// <https://www.gazeta.ru/business/2018/11/27/12073771.shtml?updated> (дата обращения: 30.05.2020).

ВПП является дополнительным, особым механизмом, который обеспечивает право на достаточное питание социально уязвимым группам населения, не имеющим по объективным причинам иных легальных источников приобретения продовольственных товаров достаточного объема и ассортимента.

К сожалению, механизмы ВПП в том виде, в каком она реализуется в рамках «пилотных» проектов, не лишены системных недостатков: проблема общефедерального, национального уровня решается на уровне отдельных субъектов Федерации, в пределах их компетенций и возможностей. Эти недостатки проявляются в следующем [Киселев, Белова, 2020; Муслимова, 2017]:

- отсутствие единых подходов в законодательном регулировании, полномочия по оказанию ВПП делегированы на региональный уровень и реализуются субъектами Российской Федерации в соответствии с региональным законодательством;

- ограниченность региональных бюджетов не позволяет тиражировать лучшие практики, апробированные в ходе реализации «пилотных» проектов;

- зависимость ВПП от бюджетной обеспеченности субъектов Федерации генерирует региональную дифференциацию населения страны по уровню потребления основных продуктов питания;

- делегирование полномочий по организации ВПП на региональный уровень не учитывает региональной специализации и различий в уровне развития сельского хозяйства на территории субъектов, не позволяет использовать механизмы межрегионального обмена.

Особо хотелось бы остановиться на законодательном оформлении ВПП. В соответствии с действующим законодательством, адресная поддержка населения оказывается малоимущим гражданам, многодетным семьям и лицам, попавшим в сложную жизненную ситуацию, чей доход ниже величины прожиточного минимума. Прожиточный минимум, действительно, является одним из индикаторов бедности, однако критерий поддержки в части ВПП, по мнению автора, может быть установлен выше величины прожиточного минимума. Второй спорный момент – достаточно «мягкие» нормы регулирования торговой наценки в части продовольственных товаров, увеличивающие бюджетные расходы на ВПП.

В период 2014–2017 гг. Минпромторг России разработал несколько вариантов распределения внутренней продовольственной помощи с использованием средств федерального бюджета. Согласно последнему опубликованному варианту, гражданам, признанным малоимущими (нуждающимися), ежемесячно на специальные карты должны были бы перечисляться баллы или бонусы – эквивалент денежных средств, которые можно было бы использовать на приобретение продуктов питания отечественного производства, исключая алкоголь и табачную продукцию: овощи, фрукты, мясо, рыбу, молочную продукцию, хлебобулочные изделия, сахар, соль. Баллы не могли бы накапливаться, т.е. должны были расходоваться в пределах календарного месяца.

По расчетам Минпромторга России, реализация программы внутренней продовольственной помощи потребует ежегодных расходов федерального бюджета на уровне 335 млрд руб., в том числе на сами выплаты – 319 млрд, на администрирование программы – 16 млрд¹⁸. В дальнейшем эти расходы могут быть снижены как за счет сокращения численности малоимущих граждан, так и за счет роста доходов населения. Несмотря на высокую степень готовности, механизмы внутренней продовольственной помощи до настоящего времени не задействованы, соответствующие расходы федеральным бюджетом не предусматриваются.

Выводы

Продовольственная безопасность отражает широкий спектр национальных интересов и приоритетов социально-экономического развития страны. Обеспечение продовольственной безопасности – важнейший вектор и условие сокращения бедности российского населения. Одновременно продовольственная безопасность является компонентом национальной безопасности государства, условием его экономического и политического суверенитета. Однако два равноположенных используемых критерия продовольственной безопасности – самообеспечение и доступность продовольствия – вступают в определенной степени в противоречие и «конфликтность» друг с другом, на что

¹⁸ Там же. В принципе, расчетные данные Минпромторга России коррелируют с оценками Росстата и автора. Как отмечалось, дефицит дохода по критерию прожиточного минимума составлял в 2019 г. 727 млрд руб., из него, согласно методике расчета прожиточного минимума, половина приходится на продовольственные товары.

указывает ряд отечественных экономистов, настаивая на необходимости их специальной балансировки [Паппэ и др., 2017; Ксенофонтов и др., 2018].

Продовольственная безопасность – сложная макроэкономическая категория, которая достигается скоординированными мерами в сфере производства, внешней торговли, распределения продовольствия; ее обеспечение является, по сути, межотраслевой (межсекторальной) и межведомственной функцией. Формальная постановка соответствующей цели в рамках Госпрограммы не подкреплена необходимыми программными мероприятиями; обеспечение всеобщего доступа к адекватному питанию выходит за рамки возможностей и компетенций отдельного ведомства, в том числе Минсельхоза России как ответственного исполнителя программы.

В настоящее время проблематика продовольственной безопасности (содержательно, а не по форме) не включена в национальные и федеральные проекты, как не находит отражения и в других инструментах реализации национальных целей (государственных программах, отдельных мероприятиях). Более того, в структуре национальных проектов отсутствует специальный проект, нацеленный на снижение бедности, в рамках которого логично было бы реализовать мероприятия по обеспечению продовольственной безопасности. С учетом актуальности, сложности и особой социальной значимости проблемы продовольственной безопасности населения Российской Федерации целесообразно разработать соответствующий межведомственный федеральный проект (Минсельхоз России, Минпромторг России, Минтруд России) с включением в него в качестве одного из структурных элементов мероприятий и механизмов внутренней продовольственной помощи.

Полагаю, все правовые организационные финансовые предпосылки для разработки и реализации проекта имеются, идея пользуется поддержкой населения, решение вопроса зависит от политической воли руководства страны.

Литература

Анфиногентова А. А., Решетникова Е. Г. Исследование динамики денежных доходов, спроса и потребления продовольствия населением России // Журнал экономической теории. 2016. № 1. С. 24–31.

Водясов П. В. Механизм внутренней продовольственной помощи // Экономика и бизнес: теория и практика. 2018. № 2. С. 28–32.

Гайсин Р. С., Мишунов Р. А. Институты поддержки потребления и спроса на продовольствие в США и России // Российский экономический журнал. 2018. № 2. С. 104–116

Гумеров Р. Р. Продовольственная безопасность Российской Федерации (теория и практика. С.-Петербург: Издательство «Буквально». 2018. 386 с.

Гумеров Р. Р. Государственная программа развития сельского хозяйства: амбиции и реалии // ЭКО. 2019а. № 4. С. 8–25. DOI: 10.30680/ЕСО0131–7652–2019–4–8–25

Гумеров Р. Р. Реализация национальных целей в предлагаемой модели стратегического народнохозяйственного планирования // Российский экономический журнал. 2019б. № 5. С. 3–24. DOI: 10.33983/0130–9757–2019–5–3–24

Гумеров Р. Р., Гусева Н. В. Об эффектах и парадоксах импортозамещения в контексте национальной продовольственной безопасности // ЭКО. 2018. № 2. С. 90–102. DOI: <http://dx.doi.org/10.30680/ЕСО0131–7652–2018–2–90–102>

Киселев С. В., Белова Е. В. Проблемы продовольственной безопасности и питания в России в современных условиях // Научные исследования экономического факультета. Электронный журнал. 2020. Т. 12. № 1 (35). С. 70–91.

Ксенофонтов М. Ю. Теоретические и прикладные аспекты социально-экономического прогнозирования. М.: Издательство ИСЭПН. 2002. 312 с.

Ксенофонтов М. Ю., Ползиков Д. А., Гольденберг И. А., Ситников П. В. Методологические проблемы формирования концепции продовольственной безопасности в России // Проблемы прогнозирования. 2018. № 5. С. 127–136.

Муслимова С. Ю. Внутренняя продовольственная помощь как одно из стратегических направлений обеспечения безопасности страны // Вектор экономики. 2017. № 2 (8). С. 9.

Папиз Я. Ш., Антоненко Н. С., Ползиков Д. А. Продовольственная безопасность России: современный подход // Проблемы прогнозирования. 2017. № 3. С. 62–74.

Потанов А. П. Обеспечение ресурсной независимости аграрного производства в контексте продовольственной безопасности России // Проблемы прогнозирования. 2019. № 5. С. 120–129

Результаты экспертного опроса, проведенного в рамках совместного прогностического исследования // ИМЭМО РАН и НИЦ «Курчатовский Институт» [Эл. ресурс]. URL: // <https://www.imemo.ru/projects/prognostic-study/opros2/results> (дата обращения: 30.05.2020).

Стукач В. Ф. Продовольственная помощь нуждающимся слоям населения // Электронный научно-методический журнал Омского ГАУ. 2018. Спецвыпуск. № 5. URL: <http://e-journal.omgau.ru/images/issues/2018/S05/00552.pdf>

Стукач В. Ф., Старовойтова Н. П., Асташова Е. А., Евдохина О. С. Инфраструктура продовольственного обеспечения нуждающихся слоев населения в регионе // Электронный научно-методический журнал Омского ГАУ. 2018. № 4 (15) октябрь – декабрь. URL: <http://e-journal.omgau.ru/images/issues/2018/4/00648.pdf>.

Таточенко А. Л., Тихонов Д. А., Язев Г. В. Социальное питание как составляющая внутренней продовольственной помощи: экономический аспект проблемы // Экономика, социология и право. 2016. № 1. С. 68–76.

Шахназарян Г. Э. Программа внутренней продовольственной помощи как инструмент государственной поддержки сельхозпроизводителей // Региональная экономика: теория и практика. 2015. № 8(383). С. 50–62.

Declaration of the World Summit on Food Security // World Summit on Food Security. Rome, 16–18 November 2009. [Эл. ресурс]. URL: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/AFDD9271C1F21C4C49257682001E2ACB-Full_Report.pdf (дата обращения: 07.06.2020).

General Comment 12 (Twentieth Session, 1999). // Substantive Issues Arising in the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. [Эл. ресурс]. URL: http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/EN/General_Comment_12_EN.pdf (дата обращения: 07.06.2020).

How to feed the world. Business as usual will not do it // The Economist. Nov 19th 2009 [Эл. ресурс]. URL: <http://www.economist.com/node/14915144> (дата обращения: 11.03.2020).

Статья поступила 10.06.2020.

Статья принята к публикации 06.07.2020.

Для цитирования: *Гумеров Р.Р.* Продовольственная безопасность в контексте национальных целей Российской Федерации // ЭКО. 2020. № 12. С. 122-142. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-12-122-142.

Summary

Gumerov, R.R., *PhD in Economics, Institute for Macroeconomic Research, Russian Foreign Trade Academy, Leading Researcher, Moscow*

Food Security in the Context of National Goals of the Russian Federation

Abstract. The paper, in the format of context analysis, examines some nuances of ensuring food security of the country's population in connection with adopted Decree of the President of the Russian Federation "On National Goals and Strategic Tasks of the Development of the Russian Federation for the Period up to 2024". Essential links of food security with a number of great challenges and priorities of the country's socio-economic development related to pursuit of sovereign state policy, overcoming poverty and social inequality are analyzed, while it is stated that its (food security) provision goes beyond capabilities and competencies of individual federal executive authorities. The author concludes that it is necessary to solve the food problem in the format of an interdepartmental project included in the system of national and federal projects. Based on analysis of specific characteristics of the food problem in modern Russia, the author suggests that it is premature to set the tasks of large-scale (several-fold) increase in exports of agricultural products and expansion of domestic markets using internal food aid mechanisms for the poor.

Keywords: *food security; food independence; strategic planning; national goals; big challenges; food affordability; domestic food assistance*

References

Anfinogenova, A.A., Reshetnikova, E.G. (2016). Research of the dynamics of cash income, demand and consumption of food by the population of Russia. *Zhurnal ekonomicheskoy teorii*, No. 1. Pp. 24–31. (In Russ.).

Declaration of the World Summit on Food Security. (2009). *World Summit on Food Security*. Rome, 16–18 November 2009. Available at: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/AFDD9271C1F21C4C49257682001E2ACB-Full_Report.pdf (accessed 07.06.2020).

Gaisin, R.S., Migunov, R.A. (2018). Food Consumption and Demand Support Institutions in the USA and Russia. *Rossiyskiy ekonomicheskii zhurnal*. No. 2. Pp. 104–116. (In Russ.).

General Comment 12 (Twentieth Session, 1999). *Substantive Issues Arising in the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. Available at: http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/EN/General_Comment_12_EN.pdf, accessed 07.06.2020

Gumerov, R.R. (2018). *Food Security of the Russian Federation theory and practice*. St. Petersburg: Bukval'no Publ. 386 p. (In Russ.).

Gumerov, R.R. (2019a). State Program for the Development of Agriculture: Ambitions and Realities. *ECO*. No. 4. Pp. 8–25. DOI: 10.30680/ECO0131–7652–2019–4–8–25 (In Russ.).

Gumerov, R.R. (2019b). Realization of National Goals in the Proposed Model of Strategic Economic Planning. *Rossiyskiy ekonomicheskii zhurnal*. No. 5. Pp. 3–24. DOI: 10.33983/0130–9757–2019–5–3–24 (In Russ.).

Gumerov, R.R., Guseva, N.V. (2018). On the Effects and Paradoxes of Import Substitution in the Context of National Food Security. *ECO*. No. 2. Pp. 90–102. DOI: <http://dx.doi.org/10.30680/ECO0131–7652–2018–2–90–102> (In Russ.).

How to feed the world. Business as usual will not do it (2009). *The Economist*. Nov 19th 2009. Available at: <http://www.economist.com/node/14915144> (accessed 11.03.2020).

Kiselev, S.V., Belova, E.V. (2020). Problems of food security and nutrition in Russia in modern conditions. *Nauchnyye issledovaniya ekonomicheskogo fakul'teta. Elektronnyy zhurnal*. Vol. 12. No. 1 (35). Pp. 70–91. (In Russ.).

Ksenofontov, M. Yu. (2002). *Theoretical and applied aspects of socio-economic forecasting*. Moscow. ISEPN. Publ. 312 p. (In Russ.).

Ksenofontov, M. Yu., Polzиков, D.A., Goldenberg, I.A., Sitnikov, P.V. (2018). Methodological problems of the formation of the concept of food security in Russia. *Problemy prognozirovaniya*. No. 5. Pp. 127–136. (In Russ.).

Muslimova, S. Yu. (2017). Domestic food aid as one of the strategic directions of ensuring the country's security. *Vektor ekonomiki*. No. 2 (8). P. 9. (In Russ.).

Pappe, J.S., Antonenko, N.S., Polzиков, D.A. (2017). Food security of Russia: a modern approach. *Problemy prognozirovaniya*. No. 3. Pp. 62–74. (In Russ.).

Potapov, A.P. (2019). Ensuring resource independence of agricultural production in the context of Russia's food security. *Problemy prognozirovaniya*. No. 5. Pp. 120–129. (In Russ.).

Shakhnazaryan, G.E. (2015). The program of domestic food aid as an instrument of state support for agricultural producers. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika*. No. 8 (383). Pp. 50–62. (In Russ.).

Stukach, V.F. (2018). Food aid to the needy strata of the population. *Elektronnyy nauchno-metodicheskiy zhurnal Omskogo GAU*. Special issue. No. 5. Available at: <http://e-journal.omgau.ru/images/issues/2018/S05/00552.pdf> (In Russ.).

Stukach, V.F., Starovoitova, N.P., Astashova, E.A., Evdokhina, O.S. (2018). Infrastructure of food supply for the needy strata of the population in the region. *Elektronnyy nauchno-metodicheskiy zhurnal Omskogo GAU*. No. 4 (15), October – December. Available at: <http://e-journal.omgau.ru/images/issues/2018/4/00648.pdf>. (In Russ.).

Tatochenko, A.L., Tikhonov, D.A., Yazev, G.V. (2016). Social nutrition as a component of domestic food aid: the economic aspect of the problem. *Ekonomika, sotsiologiya i pravo*. No. 1. Pp. 68–76. (In Russ.).

The results of an expert survey conducted as part of a joint forecasting study (2018). *IMEMO RAN i NITS «Kurchatovskiy Institut»*. Available at: <https://www.imemo.ru/projects/prognostic-study/opros2/results>, (accessed 05.30.2020). (In Russ.).

Vodyasov, P.V. (2018). The mechanism of domestic food aid. *Ekonomika i biznes: teoriya i praktika*. No. 2. Pp. 28–32. (In Russ.).

For citation: Gumerov, R.R. (2020). Food Security in the Context of National Goals of the Russian Federation. *ECO*. No. 12. Pp. 122-142. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-12-122-142.