

ЭКОНОМИКА

Т.С. Соболев

Принципы построения, критерии обеспечения и оценки продовольственной безопасности страны

Проблема продовольственной безопасности для современного российского общества является одной из важнейших. Она фокусирует многие аспекты и может успешно решаться лишь на основе детального исследования и синхронизации действий всех органов власти для дальнейшей социально-экономической стабильности в стране.

Вместе с тем следует отметить, что в настоящее время в российском законодательстве и в современной научной литературе отсутствует единое понятие содержания продовольственной безопасности, позволяющее с достаточной степенью определенности вычленить эту проблему из широкого круга вопросов, связанных с продовольствием.

На основе анализа существующей литературы нами было сформулировано определение продовольственной безопасности как такого уровня производства, который позволяет производить необходимый объем продукции, своевременно удовлетворяющий потребительский спрос на качественные продовольственные товары по ценам не выше импортных аналогов, а также обеспечивать достойный уровень благосостояния нации. При этом экономическое развитие страны должно находиться на таком уровне, когда население обеспечено доходами в размере, определенном государством как прожиточный минимум, то есть обеспечивать населению покупательную спо-

способность, необходимую для участия в экономических процессах с учетом улучшения благосостояния нации в целом.

Большинство проблем обеспечения продовольственной безопасности страны адресовано не одному уровню субъектов, а нескольким или большинству. Вместе с тем имеются структуры, ответственные за весь комплекс целей, образующих продовольственную безопасность, – это правительство и законодательные органы государств.

В сложившихся условиях рыночной неопределенности доктрина продовольственной безопасности станет основой для разработки правовых и нормативных документов, концепций и программ в сфере обеспечения продовольственной безопасности РФ и развития АПК, в том числе его базовой отрасли – сельского хозяйства.

В основу стратегии должны быть заложены два основных принципа – обеспечение физической и экономической доступности продовольствия в любое время в любых местах жизнедеятельности человека, а также безопасности и качества продуктов питания [1, с. 114].

В стратегии должна быть проведена оценка устойчивости продовольственной безопасности России, определены уровни ее независимости, надежности и устойчивости с учетом научно обоснованных медицинских норм потребления продуктов питания.

О нижней границе продовольственной безопасности населения, на наш взгляд, можно судить по покупательной способности, которая вычисляется как отношение ежемесячных личных среднедушевых доходов к стоимости минимального набора из девяти основных продуктов питания (мясо, молоко, яйцо, рыба, сахар, подсолнечное масло, овощи, мука, картофель).

По расчетам специалистов, для исключения продовольственного кризиса в стране в случае сокращения или полного прекращения поступления импорта доля российского зерна

должна быть не менее 90% рынка; сахара, растительного масла, рыбы и рыбопродуктов – 80%; мясо и мясопродукты, а также молоко и молокопродукты, должны заполнить рынок на 85–90%.

Таким образом, фундаментальной основой достижения продовольственной безопасности России может служить только высокоэффективно работающее продовольственное хозяйство.

Однако в настоящее время складывается непростая ситуация в продовольственном комплексе страны. Она характеризуется сокращением прироста производства продовольствия на фоне усиливающегося экономического кризиса, снижения производства на душу населения базовых продуктов питания.

В связи с этим актуальна задача формирования и развития системы продовольственной безопасности государства. В построении системы продовольственной безопасности экономического региона, на наш взгляд, целесообразно использовать системный подход.

В качестве системообразующего фактора для системы продовольственной безопасности региона принимается его агропромышленный комплекс (АПК). С АПК системно связаны следующие подсистемы:

- сбыта и распределения;
- продовольственного резерва;
- потребления продовольствия;
- управления;
- кадрового обеспечения;
- информационного обеспечения;
- финансового обеспечения;
- материально-технического обеспечения;
- технологического обеспечения, исследований и разработок.

Объединение подсистем в систему должно происходить на основе следующих принципов:

1) функционального (подсистемы обеспечивают выполнение главной цели системы – продовольственной безопасности региона);

2) организационного (подсистемы связаны между собой определенной соподчиненностью для выполнения главной цели системы);

3) ресурсного (подсистемы обеспечивают количественные и качественные характеристики всей системы);

4) технологического (для подсистем формируется способ связи, необходимый для реализации целей).

Таким образом, система продовольственной безопасности должна включать систему взаимосвязанных подсистем, структурированную по функциональному, организационному, ресурсному и технологическому принципам и имеющую главной целью надежное (бесперебойное) и достаточное (по медицинским нормам) снабжение населения основными продуктами питания, гарантирующее отсутствие опасности голода или недоедания.

Разделение подсистем на функционально-целевые и обеспечивающие определяется тем, что подсистемы потребления АПК, сбыта и распределения продовольствия и продовольственного резерва реализуют главную цель системы продовольственной безопасности. Остальные подсистемы способствуют реализации этой цели.

Представление продовольственной безопасности в форме системы позволяет оценить состояние каждой из ее подсистем и на основании этого выявить многоуровневый характер данной системы. Выделены следующие уровни системы продовольственной безопасности:

- P_1 – продовольственная сверхбезопасность региона (регион самообеспечен продовольствием на 100% и сверх этого имеет производственные мощности и запасы для вывоза продовольствия на межрегиональные и мировые рынки);

- P_2 – продовольственная устойчивая безопасность региона (регион самообеспечен основным продовольствием на 100%);

- P_3 – продовольственная безопасность региона (регион самообеспечен продовольствием на предельно допустимом уровне, сверх которого продовольствие ввозится из сопряженных регионов РФ и импортируется, то есть регион находится в предкризисном состоянии);

- P_4 – опасность (угроза) продовольственной безопасности (регион находится в кризисном состоянии, когда продовольственная безопасность отсутствует);

- P_5 – продовольственная предкатастрофа (регион находится в состоянии, когда его население полностью зависит от внешних экономически и административно регулируемых поставок продовольствия);

- P_6 – продовольственная катастрофа (в регионе имеет место голод, происходит естественная и эмиграционная депопуляция населения).

Выделение уровней продовольственной безопасности имеет практическое значение. Такой подход позволяет четко определить фактический уровень продовольственного обеспечения региона и оценить, насколько он соответствует нормативному показателю. После этого можно приступить к решению следующих задач: установить совокупность причин и факторов (как внутренних, так и внешних), вызвавших такую ситуацию в сфере продовольственной безопасности региона; определить критерии оценки уровней продовольственной безопасности и их необходимые нормы; подобрать соответствующие методы и способы решения проблемы [2, с. 14].

Комплексный характер продовольственной безопасности требует, прежде всего, активных действий правительства каждого государства. Вместе с тем необходима согласованность действий правительств и целенаправленных усилий междуна-

родной общественности, дополняющих и усиливающих действия отдельных государств.

Основными критериями обеспечения продовольственной безопасности страны должны являться следующие:

- степень удовлетворения физиологических потребностей населения в питательных веществах и энергии, соответствие рациона питания человека требованиям минимизации в продуктах питания вредных для его здоровья веществ;
- уровень физической и экономической доступности продуктов питания различным группам населения, стабильность цен на российском продовольственном рынке;
- степень независимости обеспечения граждан продуктами питания и ресурсного обеспечения агропромышленного комплекса от импортных закупок;
- уровень и темпы развития отраслей отечественного агропромышленного комплекса, возможности обеспечения их расширенного воспроизводства;
- размеры стратегического продовольственного резерва государства и оперативных продовольственных резервов.

Институтом питания РАМН предложены ориентировочные размеры потребления пищевых продуктов в среднем на душу населения России (табл. 1), на основе которых составлена продовольственная корзина (табл. 2). Как и нормы физиологических потребностей в пищевых веществах и энергии, размеры потребления пищевых продуктов могут пересматриваться и уточняться, оставаясь вместе с тем научной основой здорового питания.

В интересах сохранения и укрепления здоровья нации необходимо полноценное питание со структурой, дифференцированной по регионам с учетом природных и экономических условий, демографических особенностей, вида трудовой деятельности и национальных традиций.

Таблица 1

Размеры потребления пищевых продуктов в среднем на душу населения России

Пищевые продукты	Размер потребления	
	кг/год	г/день
Хлеб и хлебобулочные изделия в пересчете на муку	102	279
Картофель	113	310
Овощи и бахчевые	139	381
Фрукты и ягоды в пересчете на свежие	71	194
Сахар	40,7	112
Мясо и мясопродукты*	85	232
Рыба и рыбопродукты	23,7	65
Молоко и молочные продукты в пересчете на молоко	400	1096
Молоко цельное	123	337
Молоко обезжиренное	12,8	35
Масло животное (21,7)**	6,0	16,7
Творог (4,0)**	9,1	24,9
Сметана и сливки (9,0)**	6,5	17,8
Сыр, брынза (8,0)**	6,1	16,7
Яйца, шт.	292	0,8
Масло растительное, маргарин, кухонные жиры	12,2	33

* Включая потребление субпродуктов 2-й категории в размере 4 кг/год.

** В скобках указан коэффициент пересчета продукта в молоко.

Удовлетворяя физиологические потребности организма человека в питательных компонентах и энергии, потребление пищевых продуктов должно одновременно выполнять профилактические и лечебные функции. Предметом особого внимания должно стать рациональное питание работающих в экс-

тремальных условиях, детей, людей пожилого возраста и страдающих хроническими заболеваниями.

Таблица 2

Набор основных пищевых продуктов (продовольственная корзина) для обеспечения здорового питания населения России в среднем на душу населения

Пищевые продукты	Рекомендуемый размер потребления, кг/год	Допустимые (региональные) колебания, кг/год
Хлебопродукты	110	105-120
Картофель	117	100-120
Овощи и бахчевые	139	75-140
Фрукты и ягоды	71	50-80
Сахар	39	25-43
Мясопродукты	78	45-80
Рыбопродукты	23	10-30
Молочные продукты	390	300-400
Яйца, шт.	291	250-300
Масло растительное	13	9-13

В качестве минимально допустимого уровня питания граждан по количеству и ассортименту продуктов питания, содержанию в них питательных веществ и их энергетической достаточности принимаются нормы потребления, заложенные при расчете минимальной потребительской корзины.

Параметром, отражающим безопасность потребления продовольствия, является предельно допустимое содержание в продуктах питания вредных для здоровья веществ.

Решение задач удовлетворения физиологической потребности людей в пищевых веществах и энергии требует обеспечения физической и экономической доступности для потребителей продуктов питания в нужном количестве и ассортименте.

Физическая доступность предполагает бесперебойное получение достаточного объема продовольствия всеми членами общества. Физическая доступность предполагает необходимость решения комплекса задач, связанных не только с производством достаточного количества продовольственной продукции, но и с их беспрепятственным перемещением как между странами, так и внутри их.

Для физической доступности продовольствия необходимо эффективно использовать механизмы поддержки российских регионов, в которых недостаточно производится продовольствия или оказавшихся в экстремальных ситуациях.

Однако физическая доступность продуктов питания – это необходимое, но не достаточное условие продовольственной обеспеченности. Основные виды продуктов питания должны быть экономически доступны, то есть должна быть обеспечена возможность их приобретения всеми социально-демографическими группами населения на уровне физиологических норм питания.

Экономическая доступность предполагает наличие некоторого механизма приобретения или реализации права, позволяющего получать необходимый объем продовольствия надлежащего рациона, который не ставит под угрозу и не подрывает удовлетворение других основных потребностей. Это является индикатором удовлетворения потребностей населения в достаточном питании.

Для повышения экономической доступности продовольствия в настоящее время для всех групп населения особое внимание необходимо уделить мерам, направленным, прежде всего, на снижение уровня бедности, обеспечение приоритетной поддержки наиболее нуждающихся слоев населения.

Необходимым условием продовольственной безопасности страны и регионов является их самообеспечение (продовольственная независимость), под которым понимается удовлетворение основной части потребностей населения в продук-

тах питания за счет внутреннего производства. Эту жизненно важную функцию выполняет агропромышленный комплекс.

Важным параметром продовольственной безопасности является общий удельный вес отечественного и импортного продовольствия в потреблении страны и соотношение этих составляющих по отдельным приоритетным видам продукции.

На сегодняшний день ученые всего мира пришли к выводу о том, что если страна импортирует более 25% продуктов питания, то она теряет свою продовольственную независимость и уровень ее продовольственной безопасности становится очень низким. В России за последние пять лет импорт продовольствия вырос почти в четыре раза. В 2008 году импорт продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья для их производства вырос на 13% и составил 895 млрд руб. и только на 740 млрд руб. произвели продуктов питания внутри страны.

Допустимые доли импорта в ресурсах важнейших продовольственных товаров должны быть дифференцированы в зависимости от возможностей их производства в Российской Федерации. Необходимо рационализировать структуру внешней торговли продовольствием и сельскохозяйственным сырьем, использовать принятые в международной практике торговли меры защиты по отношению к отечественным товаропроизводителям.

Ключевой проблемой повышения уровня продовольственной безопасности является стабилизация производства продовольствия, возобновление его роста, изменение его структуры в соответствии с рыночным спросом, повышение качества продукции АПК. Для решения этих задач требуется последовательное осуществление комплекса взаимосвязанных организационно-экономических и социальных мер.

В первую очередь нужно обеспечить сбалансированное функционирование агропромышленного комплекса в режиме расширенного воспроизводства в сочетании с взаимовыгод-

ным внешнеэкономическим сотрудничеством и международной кооперацией производства.

Государство должно регулировать производство, сбыт и использование продовольствия и сельскохозяйственного сырья таким образом, чтобы гарантировать нормальное функционирование отечественного продовольственного рынка как в обычных, так и в экстремальных условиях. Для этого необходимо создать правовые и организационно-экономические условия, исключающие криминализацию в системе производства и особенно в системе сбыта продовольствия и сельскохозяйственного сырья.

Система обеспечения продовольственной безопасности определяется федеральными законами, указами и распоряжениями президента, решениями Совета безопасности Российской Федерации. На их основе и с учетом региональных законодательных актов Правительство Российской Федерации осуществляет:

- проведение единой государственной политики в интересах обеспечения продовольственной безопасности;
- разработку и реализацию федеральных целевых продовольственных программ;
- управление государственным продовольственным резервом, обеспечение его сохранности, рационального использования и своевременного возобновления;
- организацию разработки, сбора и анализа данных о снабжении населения основными продуктами питания, выполнение прогнозных оценок развития ситуации в области продовольственной безопасности.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации:

- реализуют с учетом региональных условий единую государственную политику в области обеспечения продовольственной безопасности;

- разрабатывают целевые региональные программы продовольственной безопасности и финансируют их реализацию;
- координируют деятельность функционирующих на территории субъектов Российской Федерации государственных органов и служб, обеспечивающих продовольственную безопасность.

При снижении потребления продовольствия населением ниже установленного уровня и в случаях возникновения чрезвычайной продовольственной ситуации соответствующие государственные органы исполнительной власти вводят систему специальных мер по увеличению производства сельскохозяйственной продукции и продовольствия, а также могут временно устанавливать особые режимы обеспечения ими, включая нормированное распределение продуктов питания.

Для контроля над состоянием продовольственной безопасности в стране и регионах необходимо разработать систему мониторинга, установить перечень показателей, порядок сбора, обработки и анализа информации. Мониторинг должен содержать сведения:

- об уровне потребления населением страны и регионов продовольствия по сравнению с научно обоснованными нормами;
- соотношении самообеспечения основными видами продовольствия и производственных ресурсов отраслей АПК и их импорта;
- степени дифференциации регионов и социальных групп населения в них по уровню потребления продовольствия;
- состоянии производственного потенциала агропромышленного комплекса и сельского хозяйства (плодородии почвы, наличии и состоянии техники, оборудования, производственных помещений, поголовья скота и др.);
- соотношении цен на сельскохозяйственную и промышленную продукцию и уровне государственной поддержки предприятий АПК;

- развитии продовольственных рынков и их влиянии на продовольственное обеспечение населения;
- наличии товарных запасов продовольствия и сырья для его производства, материально-технических ресурсов отраслей АПК.

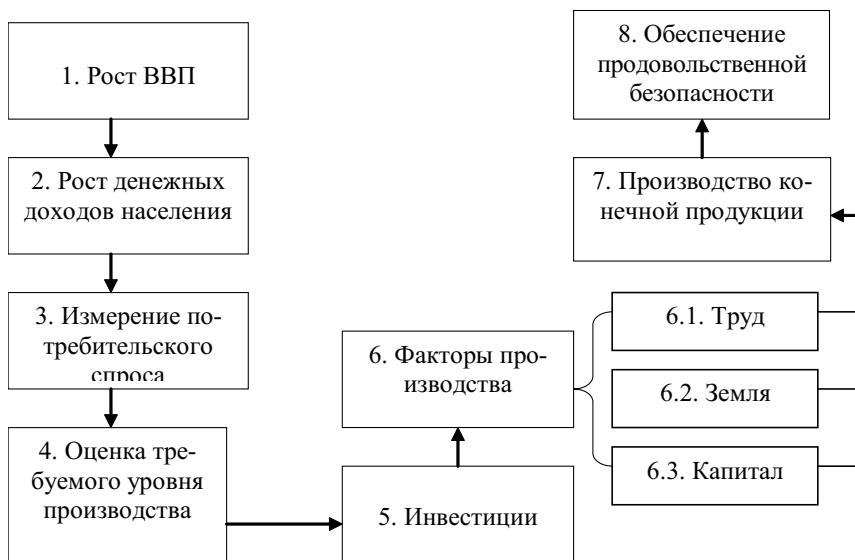


Рисунок. Схема-алгоритм регулирования системы продовольственной безопасности с помощью инструментов инвестиционной политики в условиях устойчивого экономического роста

На наш взгляд, одним из вариантов решения проблемы продовольственной безопасности является динамический переход (блоки 1–3 рисунка) к «достойному» прожиточному минимуму (в данном случае подробно рассматривается один из его аспектов – потребление продовольственных товаров на душу населения), обусловленный общим экономическим ростом и связанный с долей доходов населения в ВВП.

В предложенном подходе к обеспечению продовольственной безопасности рассматривается главным образом недостаточное обеспечение населения продовольственными товарами и с точки зрения импортозависимости.

Проблема недостаточного обеспечения, в свою очередь, имеет два основных подпункта: недостаточный объем внутреннего производства и низкий доход наименее обеспеченных групп населения, не позволяющий в должной мере снабжать потребителя полным набором всех видов продовольствия [3, с. 45–54].

Проблема импортозависимости завязана главным образом на производство такого объема конечной продукции и продовольственного сырья, который в должной степени обеспечивает население продуктами питания. При этом должны быть достигнуты две конечные цели:

1. Среднедушевой доход населения России должен быть больше или равен достойному прожиточному минимуму, определенному выше;
2. Большинство населения должно иметь доходы не ниже прожиточного минимума, рассчитываемого по существующей методике Госкомстата и Минтруда.

Требуемое приращение производства сельскохозяйственной продукции не так велико, чтобы показаться невыполнимой задачей. В среднем по отраслям сельского хозяйства приращение составляет около 50% общего прогнозируемого объема производства на фактически существующих мощностях.

Определим объем инвестиций в основной капитал сельского хозяйства, необходимый для производства объема продукции, обеспечивающего продовольственную безопасность. Для этого стоимость сельскохозяйственной продукции разделим на коэффициент акселератора, действовавший в сельском хозяйстве на протяжении последних лет.

Значение коэффициента акселератора по сельскому хозяйству.

$$K\alpha_i = \Delta Y_i / I_{i-1} [1],$$

где: $K\alpha_i$ – коэффициент акселератора в i -м году; ΔY_i – прирост продукции в i -м году; I_{i-1} – объем инвестиций в $i-1$ -м году.

Средний коэффициент акселератора равен 7.

С использованием этого коэффициента определим требуемый объем инвестиций для производства такого объема сельскохозяйственной продукции, который обеспечит необходимый уровень продовольственной безопасности.

Среднее значение доли инвестиций в сельское хозяйство в процентах к ВВП, рассчитанное для периода 1999–2008 гг., равное 0,46% ВВП, не позволяет нам достичь требуемого уровня производства [2, с. 18–21].

Для достижения требуемых объемов производства сельхозпродукции необходимо увеличить объем инвестиций в основной капитал сельского хозяйства до 1,1% ВВП. В таком случае в условиях устойчивого экономического роста мы достигнем высокого уровня продовольственной безопасности, отвечающего международным нормам и основным макроэкономическим показателям в течение 10 лет.

Таким образом, для оценки соответствия сложившегося и прогнозируемого уровня продовольственной безопасности России рассмотренным выше критериям необходима разработка соответствующих параметров, дифференцированных по регионам, профессиональным и половозрастным группам населения.

Для оценки эффективности и обеспечения продовольственной безопасности необходима система государственных мер в сочетании с использованием внутренних резервов отраслей, предприятий и хозяйств агропромышленного комплекса на основе их адаптации к сложившимся условиям рыночной неопределенности и экономического кризиса.

Список литературы

1. Экономическая безопасность хозяйственных систем: учебник / Под общ. ред. А.В. Колосова. М., 2001.
2. *Рогов И.А.* Безопасность продовольственного сырья и пищевых продуктов. Новосибирск, 2007.
3. *Сухарева Т.Л.* Экономическая безопасность России как императив социальной политики // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 6. Экономика. 2000. № 4.