

ОСОБЕННОСТИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ СФЕРЫ ПОТРЕБЛЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВИЯ В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННЫХ СОЦИАЛЬНЫХ РИСКОВ

Решетникова Е.Г., д.э.н., ИАГП РАН

Развивая идею усиления взаимосвязи параметров социально-экономической дифференциации, основных показателей сферы потребления продовольствия и адресных социальных программ в ключевых документах стратегического планирования автор прослеживает развитие Доктрины продовольственной безопасности РФ, начиная с проекта этого документа 2008 года. Автор обосновывает своё отношение к произошедшим трансформациям и вносит предложения по развитию данного документа стратегического планирования в направлении более полного решения социальных вопросов, преодоления социальных рисков, сближения важнейших показателей сферы потребления продовольствия в социально-семейном и территориальном разрезе на основе комплексного подхода.

Ключевые слова: продовольственная безопасность, экономическая доступность продовольствия, физическая доступность продовольствия, продовольственная помощь, дифференциация доходов населения, социальные риски.

PECULIARITIES OF STRATEGIC PLANNING OF SPHERE OF CONSUMPTION FOOD IN CONDITIONS OF MODERN SOCIAL RISKS

Reshetnikova E.G., doctor of economic sciences, IAgP RAS

Developing the idea of strengthening the interrelation between the parameters of social and economic differentiation, the main indicators of the sphere of food consumption and targeted social programs in key documents of strategic planning, the author traces the development of the Doctrine of Food Security of the Russian Federation, beginning with the draft of this document in 2008. The author justifies his attitude to the transformations that have taken place and makes suggestions on the development of this strategic planning document towards a more complete solution of social issues, overcoming social risks, bringing together the most important indicators of the food consumption sphere in the social, family and territorial contexts on the basis of an integrated approach.

Keywords: food security, economic accessibility of food, physical accessibility of food, food aid, differentiation of incomes of the population, social risks.

В Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. N 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» для осуществления прорывного научно-технологического и социально-экономического развития Российской Федерации, увеличения численности населения страны, повышения уровня жизни граждан, создания комфортных условий для их проживания, а также условий и возможностей для самореализации и раскрытия таланта каждого человека перед Правительством Российской Федерации поставлена задача обеспечить достижение ряда национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года, среди которых снижение в два раза уровня бедности в Российской Федерации¹. Одной из наиболее острых форм бедности является продовольственная бедность, характеризующаяся невозможностью в силу экономических причин обеспечения уровня потребления в низкодоходных группах населения в соответствии с нормами потребительской корзины прожиточного минимума.

Для наиболее полного решения назревших социальных вопросов, в частности, улучшения количественных и качественных характеристик питания, сближения уровня жизни насе-

¹ Указ Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Президент России [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027>.

ления в социально-семейном и территориальном разрезе важен комплексный подход к разработке социального блока ключевых документов стратегического планирования. Объективно необходимо согласованное развитие таких показателей как реальные доходы населения, параметры их дифференциации, величина и структура потребления продовольствия и размеры адресной продовольственной помощи, содержащихся в документах стратегического планирования: Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, Доктрине продовольственной безопасности РФ. В предыдущем номере ежегодника «Региональные агросистемы: экономика и социология» были обоснованы предложения по развитию социальных аспектов в таких документах как Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. Настоящая статья посвящена анализу развития содержания, методологических подходов, системы показателей сферы потребления продовольствия в Доктрине продовольственной безопасности РФ.

Доктрина продовольственной безопасности РФ является важным стратегическим документом, имеющим непосредственное отношение к улучшению основных характеристик сферы потребления продовольствия, она представляет собой постоянно развивающийся документ. Рассмотрим как менялось в ней видение роли социальных аспектов в развитии полноценного питания населения. Для этого необходимо рассмотреть четыре документа: проект Доктрины продовольственной безопасности 2008 года, саму Доктрину Продовольственной безопасности РФ, утверждённую указом Президента от 30 января 2010 года № 120; дополнения, внесённые в Доктрину продовольственной безопасности РФ, в соответствии с планом мероприятий по содействию импортозамещению в сельском хозяйстве на 2014 – 2015 гг. «Дорожная карта», а также проект Указа Президента РФ «О внесении изменений в Доктрину продовольственной безопасности Российской Федерации, утверждённую Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120" (подготовлен Минсельхозом России 15.01.2018).

На наш взгляд, ряд ценных моментов, содержащихся в проекте Доктрины продовольственной безопасности РФ 2008 года, не вошли в окончательный текст документа. В частности, в проекте Доктрины отмечалось, что реализация национальных интересов в агропродовольственной сфере предполагает в том числе обеспечение необходимого уровня дохода населения, достаточного для здорового питания населения [1]. Важно, что вопрос доходов как основного фактора формирования спроса на продовольствие, здесь был поднят. В последующих поправках продовольственная безопасность рассматривалась в качестве важного условия обеспечения стратегического приоритета, заключающегося в улучшении качества жизни россиян посредством гарантии высоких стандартов жизни.

В проекте Доктрины продовольственной безопасности РФ 2008 года было достаточно много интересных терминов (агфляция, компонентный критерий и др.), а также в ней содержались значения оптимального, недостаточного и критического уровня калорийности пищевого рациона, которые не попали в окончательный текст документа. В проекте в определении продовольственной безопасности гарантировалась физическая и экономическая доступность населения к качественным продуктам питания в соответствии с физиологическими нормами. Во всех последующих трактовках продовольственной безопасности речь идёт о рациональных нормах потребления. Вместе с тем было бы целесообразно отражение принципа поэтапного приближения к потреблению в соответствии с рациональными нормами через достижение на первом этапе для всех доходных групп физиологических потребностей.

На наш взгляд, изменённая формулировка по сравнению с проектом Доктрины 2008 года физической и экономической доступности продовольствия является достаточно дискуссионной. Физическая доступность продовольствия в проекте Доктрины трактовалась как гарантированное наличие продуктов питания на всей территории страны и в каждый момент

времени в объемах и ассортименте, соответствующих платежеспособному спросу населения. В окончательном тексте Доктрины физическая доступность продовольствия рассматривается как уровень развития товаропроводящей инфраструктуры, при котором во всех населенных пунктах страны обеспечивается возможность приобретения населением пищевых продуктов или организации питания в объемах и ассортименте, которые не меньше установленных рациональных норм потребления [2]. На наш взгляд, оба определения физической доступности продовольствия несовершенны. В проекте подчёркивается, что физическая доступность продовольствия представляет собой наличие такого количества продуктов питания, которое удовлетворяет весь объём платёжеспособного спроса населения. В данном определении выпадает та часть продуктов, которая может быть использована в рамках социального потребления и адресной продовольственной помощи. В Доктрине в определении физической доступности продовольствия основной акцент сделан на уровень развития товаропроводящей инфраструктуры, вместе с тем главное содержание физической доступности продовольствия, на наш взгляд, заключается в наличии продуктов питания отечественного и импортного производства в таком объёме, который может обеспечить удовлетворение потребностей в питании в соответствии с рекомендуемыми нормами потребления. Уровень развития товаропроводящей сети в данном случае важный, но всё же инструмент в достижении цели обеспечения продуктами питания на всём пространстве нашей страны всех жителей в соответствии с рекомендуемыми нормами. На наш взгляд, первичным в понятии физической доступности продовольствия является наличие необходимого объёма продовольственных ресурсов, а их равномерное межрегиональное распределение посредством развитой товаропроводящей сети является очень важным, но всё же второстепенным по важности моментом.

Формулировка экономической доступности в проекте Доктрины продовольственной безопасности РФ 2008 года также выглядит более полной, поскольку учитывает в объёме покупательского спроса и величину социальных пособий и льгот, которые обеспечивают возможность приобретения населением основных видов продовольствия в соответствии с рекомендуемыми нормами питания. Экономическая доступность продовольствия в Доктрине продовольственной безопасности РФ трактуется как возможность приобретения продуктов питания, обеспеченная необходимым уровнем доходов на уровне, не меньше, чем рациональные нормы потребления. В данном случае в этом определении присутствует лишь опосредованно идея продовольственной помощи.

Следует отметить, что перечень показателей обеспечения продовольственной безопасности в сфере потребления продовольствия окончательного варианта Доктрины отличается от её проекта 2008 года. Положительными моментами Доктрины является учёт уровня доходов (располагаемых ресурсов) по группам населения, для отражения физической доступности в современной трактовке введён показатель обеспеченности торговыми площадями на 1000 жителей. Однако по сравнению с проектом исчез критерий качества потребляемой продукции, также в проекте широко использовались показатели, характеризующие уровень удовлетворения физиологических потребностей, уровень физической доступности продовольствия для различных категорий населения, уровень экономической доступности продовольствия для различных категорий населения. Наличие этих показателей в Доктрине, причём с использованием социально-семейного разреза и территориального разреза (город, село), позволило бы чётче выявить наиболее острые проблемы, требующие своего решения [3, с.31]. На наш взгляд, при оценке уровня экономической доступности продовольствия следует рассматривать соотношение фактического потребления и рациональной нормы потребления, а при оценке физической доступности продовольствия следует рассматривать соотношение фонда потребления данного продукта и потребности населения в соответствии с рациональными нормами потребления.

В плане мероприятий по содействию импортозамещению в сельском хозяйстве на 2014 – 2015 гг. «Дорожная карта», в частности, предусматривались изменения в Доктрине продовольственной безопасности РФ[4]. В результате были внесены ряд важных дополнений в

Доктрину продовольственной безопасности РФ. При оценке уровня экономической доступности продовольствия справедливо было предложено использовать соотношение фактического потребления и рациональной нормы потребления. Для оценки физической доступности продовольствия предлагается использовать отношение фактической обеспеченности населения площадью торговых объектов по продаже продовольственных товаров, нестационарными торговыми объектами по продаже продовольственных товаров к нормативной. На наш взгляд, не умаляя значения данного критерия, при оценке физической доступности продовольствия в первую очередь следует рассматривать соотношение фонда потребления определённого продукта и потребности населения в нем в соответствии с рациональными нормами потребления. Также значительно был расширен перечень показателей для комплексной оценки состояния продовольственной безопасности в сфере доходов и потребления населения. В этот перечень дополнительно были включены среднедушевые денежные доходы населения в месяц; распределение населения по величине среднедушевых денежных доходов, в том числе по отношению к общей численности населения; доля потребительских расходов на пищевые продукты в общем объеме потребительских расходов домашних хозяйств, в том числе по группам населения; величина прожиточного минимума; численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, в том числе по отношению к общей численности населения; коэффициент фондов (коэффициент дифференциации доходов); численность граждан, имеющих право на меры социальной поддержки в соответствии с нормативными правовыми актами; минимальный размер оплаты труда, в том числе по отношению к величине прожиточного минимума; среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работающих в экономике, в том числе по отношению к величине прожиточного минимума; распределение численности работников по размерам начисленной заработной платы; средний размер назначенных месячных пенсий, в том числе по отношению к величине прожиточного минимума и ряд других показателей. Мы видим, что дополнения очень серьёзные, они позволяют осуществить действительно комплексную оценку обеспечения продовольственной безопасности в сфере потребления. Важно, что при таком подходе могут быть прослежены тенденции изменения продовольственной бедности, условия и факторы её преодоления [5, с.27] Вместе с тем хотелось бы внести три уточнения:

1) вновь при оценке социально-экономической дифференциации используется коэффициент фондов, а не индекс Джини, на наш взгляд, использование индекса Джини наряду с коэффициентом фондов позволило бы выявить не только процессы поляризации по доходам, но и тенденции, связанные с динамикой среднего класса;

2) следовало бы показать численность населения, потребление которого ниже физиологической и рациональной норм потребления;

3) показатель минимального размера оплаты труда по отношению к величине прожиточного минимума актуален до 1 января 2019 года, поскольку Проект Федерального закона N 274625-7 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части повышения минимального размера оплаты труда до прожиточного минимума трудоспособного населения" устанавливает с 1 января 2019 года и далее ежегодно, с 1 января соответствующего года, минимальный размер оплаты труда в размере величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации за II квартал предыдущего года [6]. Законопроектом также предлагается продлить срок действия потребительской корзины в целом по Российской Федерации до 31 декабря 2020 года включительно, поскольку в соответствии с Федеральным законом "О прожиточном минимуме в целом по Российской Федерации" потребительская корзина в целом по Российской Федерации и в субъектах РФ определяется не реже одного раза в пять лет, предыдущая корзина была утверждена в 2012 году. Поэтому с 1 января 2018 года должна быть введена новая потребительская корзина в связи с истечением пятилетнего срока действия потребительской корзины в целом по Российской Федерации, установленной Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. N 227-ФЗ.

С предложенной в проекте Указа Президента Российской Федерации «О внесении изменений в Доктрину продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120» (подготовлен Минсельхозом России 15.01.2018) [7] оценкой экономической доступности продовольствия как отношения среднедушевых расходов населения на продовольствие к стоимости фиксированного набора продуктов питания в потребительской корзине сложно согласиться, так как при формировании потребительской корзины закладываются минимальные физиологические нормы прожиточного минимума. В данном случае такая оценка должна быть дополнена отношением расходов и величиной рациональной нормы, причём не только в среднем по всем домохозяйствам, но и в разрезе доходных групп населения. Оценка физической доступности также опирается как и раньше на уровень развития товаропроводящей сети, с одной лишь разницей, что учитывается обеспеченность не только торговыми объектами по продаже продовольственных товаров, но и объектами по реализации продукции общественного питания. Для комплексной оценки состояния продовольственной безопасности в Проекте Указа используется система дополнительных показателей, определяемая Правительством Российской Федерации.

Рассмотрим, как в указанных документах трансформируется отношение к рискам и угрозам обеспечения продовольственной безопасности. В проекте Доктрины 2008 года были выделены наряду с макроэкономическими, природоклиматическими и международными рисками также социальные риски, обусловленные разрывом между уровнем жизни на селе и в городе. В тексте Доктрины указаны макроэкономические риски, технологические риски, агроэкологические риски, внешнеторговые риски; социальные риски в этом документе выделены не были, хотя в современной экономической ситуации речь уже идёт о недопустимых структурных деформациях потребления, о кризисе потребления. Среди факторов, формирующих угрозы продовольственной безопасности в Доктрине выделен фактор низкого уровня совокупного платежеспособного спроса населения на продукты питания и недостаточные темпы повышения качества питания. Если с фактором формирования угрозы продовольственной безопасности следует согласиться, то текст документа необходимо дополнить понятием социальных рисков, которое отразит неоправданно высокий уровень социально-экономической дифференциации, различия в уровнях доходов различных социальных групп.

В проекте Указа Президента Российской Федерации «О внесении изменений в Доктрину продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120» среди рисков, которые могут ослабить продовольственную безопасность выделены следующие категории наиболее значимых рисков: макроэкономические риски, экономические риски, технологические риски, технические риски, природно-климатические риски, агроэкологические риски, внешнеторговые риски, агробиологические риски, внешнеполитические риски. Также в этом документе выделены социальные риски, обусловленные снижением привлекательности сельского образа жизни. Таким образом, следует отметить, что выделение социальных рисков вновь осуществлено, но представлены они достаточно односторонне. Чтобы данные риски не сформировали угрозы продовольственной безопасности, необходимо осуществлять в соответствии с рассматриваемым документом меры государственного регулирования для сокращения разрыва в уровне жизни городского и сельского населения. В данном документе фактор низкого спроса уже не рассматривается как представляющий потенциальную угрозу продовольственной безопасности.

Как видно из таблицы 1 малоимущие хозяйства, то есть те хозяйства, располагаемые ресурсы которых меньше прожиточного минимума, несколько отличались в городе и на селе. Исходя из того факта, что удельный вес затрат на питание в малоимущих хозяйствах сельской местности был выше и в течение года вырос, положение малоимущих хозяйств на селе было более тяжёлым. Однако в ещё более сложном положении находились крайне бедные домохозяйства, располагаемые ресурсы которых были в два и более раза меньше прожиточного минимума. Такие крайне бедные домашние хозяйства имели место как в городе, так и на селе,

доля расходов на питание доходила в них до 56,0 %. Всё это показывает необходимость учёта всех видов социальных рисков при разработке концептуальных положений, направленных на повышение качества жизни населения.

Таблица 1 - Динамика структуры расходов на конечное потребление в малоимущих и крайне бедных домашних хозяйствах в 2015-2016 г.г.(%)*

	Малоимущие домашние хозяйства	2015		
		проживающие		Крайне бедные домашние хозяйства
		В городе	На селе	
Расходы на конечное потребление, из них:	100	100	100	100
Расходы на питание	50,5	48,6	54,1	56,0
Расходы на непродовольственные товары	24,6	23,6	26,3	19,6
Расходы на услуги	23,7	26,5	18,6	23,5
	Малоимущие Домашние хозяйства	2016		
		проживающие		Крайне бедные домашние хозяйства
		В городе	На селе	
Расходы на конечное потребление, из них:	100	100	100	100
Расходы на питание	50,3	48,1	54,4	55,7
Расходы на непродовольственные товары	24,5	23,6	26,1	20,2
Расходы на услуги	24,1	27,0	18,5	23,3

*Составлено автором на основе статистических данных [8,с.133]

Заключительным разделом рассматриваемой Доктрины является раздел, в котором отражены основные направления государственной политики в сфере обеспечения продовольственной безопасности. Следует отметить, что по данному вопросу наблюдается единство подходов, представленных в проекте Доктрины, самом тексте Доктрины и проекте Указа о внесении изменений в Доктрину продовольственной безопасности РФ. Для достижения экономической доступности продовольствия государство должно обеспечить рост реальных доходов населения, снижение бедности, развитие системы социальной помощи нуждающимся, а также организацию здорового питания наиболее уязвимых групп населения, нуждающихся в полноценном питании (беременные и кормящие женщины, дети раннего, дошкольного и школьного возраста) и в учреждениях социальной сферы.

Для достижения физической доступности продовольствия необходимо формирование фондов потребления, ориентированное на потребление в соответствии с рациональными нормами потребления, использовать механизмы поддержки регионов страны в зонах недостаточного производства продовольствия, повысить транспортную доступность отдаленных регионов для гарантированного снабжения продовольствием населения этих регионов. В Доктрине продовольственной безопасности РФ поднят важный вопрос формирования здорового типа питания, предусматривающий разработку образовательных программ по проблемам здорового питания как важнейшей составляющей здорового образа жизни. Проблема переизбытка может быть выявлена при мониторинге основных показателей потребления продовольствия в домашних хозяйствах россиян. Прежде всего, следует обратить внимание на превышение рациональной нормы по сахару и кондитерским изделиям, характерное для большинства населения. Также следует отметить, что для 20 % населения - представителей наиболее обеспеченной его части характерно превышение в потреблении практически всех продуктов питания уровня рациональной нормы [9,с.94].

Анализ проекта Доктрины продовольственной безопасности 2008 года, самого текста Доктрины продовольственной безопасности РФ, утверждённой Указом Президента РФ в 2010 году, дополнений 2015-2018 г.г. позволяет сделать вывод о том, что методологические и методические подходы к проблеме продовольственной безопасности постоянно развиваются. Вместе с тем, хотелось бы обратить внимание на ряд моментов с точки зрения усиления комплексного подхода к решению социальных проблем обеспечения продовольственной безопасности. Считаем, что в дополнениях 2018 года в Доктрину продо-

вольственной безопасности РФ недостаточное внимание уделено социальным рискам. Необходимо отразить в этом важном документе стратегического планирования все виды социальных рисков и, прежде всего, кризис потребления как результат неоправданно высоких показателей дифференциации доходов в социально-семейном, территориальном (город, село) и региональном(между регионами страны) разрезах.

Список литературы:

1. Проект Доктрины продовольственной безопасности РФ:[Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.dairynews.ru/news/projekt_doktriny_prodovolstvennoj_bezopasnosti_ros.html
2. Доктрина продовольственной безопасности РФ, утверждённая Указом Президента РФ от 30.01.2010 года № 120:[Электронный ресурс]. Режим доступа <http://base.garant.ru/12172719/>
3. Решетникова Е.Г. Продовольственная безопасность в условиях новых рисков : развитие методов стратегического планирования // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2016. Т.16. № 1. С.23-33.
4. План мероприятий («дорожной карты») по содействию импортозамещению в сельском хозяйстве на 2014-2015 годы, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 02 октября 2014 г. № 1948-р:[Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.garant.ru/70758674/>
5. Решетникова Е.Г. Условия и факторы обеспечения продовольственной безопасности // Региональные агросистемы: экономика и социология. 2010. № 1. С.23.
6. Проект Федерального закона N 274625-7 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части повышения минимального размера оплаты труда до прожиточного минимума трудоспособного населения":[Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/51024.html>
7. Проект Указа Президента Российской Федерации «О внесении изменений в Доктрину продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120» (подготовлен Минсельхозом России 15.01.2018) :[Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/56641501/>
8. Социальное положение и уровень жизни населения России. 2017: С69 Стат.сб. / Росстат - М., 2017. – 332 с.
9. Решетникова Е.Г. Стратегическое планирование потребления продовольствия в условиях внешних рисков //Аграрный научный журнал. 2017. № 4 .С. 91- 95.