

УДК 338.436.33

## ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ НА ОСНОВЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

Коваленко Е.Г.

ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский Мордовский государственный университет  
им. Н.П. Огарёва», Саранск, e-mail: kovelena13@mail.ru

В статье анализируются важнейшие параметры продовольственного обеспечения страны и процессы импортозамещения в агропродовольственной системе. Констатируется рост производства продовольствия, сокращение физических объемов импортных поставок. Аналитическое исследование дает основание для формализации проблем в политике сельского развития России. Реализация ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 гг. и на период до 2020 г.» и Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 г. декларировали приоритетность социального развития села, однако масштабы государственной поддержки этого направления и достигнутые результаты свидетельствуют о продолжении и углублении кризисных явлений. Продолжается депопуляция сельского населения, нарастает дифференциация социальной комфортности проживания в сельских населенных пунктах с разной численностью граждан. Как одна из мер решения проблемы предлагается повсеместная разработка и реализация стратегий (комплексных программ) устойчивого развития сельских территорий на мезо- (субъекты РФ) и локальном (муниципальные образования) уровне с учетом особенностей и приоритетов их развития.

**Ключевые слова:** продовольственная безопасность, импортозамещение, сельские территории, устойчивое развитие, политика сельского развития

## ENSURING FOOD SECURITY OF RUSSIA ON THE BASIS OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF RURAL TERRITORIES

Kovalenko E.G.

National Research Ogarev Mordovia State University, Saransk, e-mail: kovelena13@mail.ru

The article analyses the most important parameters of food security of the country and the process of import substitution in the agri-food system. It is stated the growth of food production, the reduction of physical volumes of import supplies. The analytical research provides a basis for formalization of problems in the policy of rural development in Russia. The implementation of the Federal target program «Sustainable development of rural territories in 2014–2017 and until 2020» and the Strategy of sustainable development of rural territories of the Russian Federation for the period up to 2030 declared the priority of social development of rural areas, but the extent of state support of this direction and the results indicate the continuation and deepening of the crisis. Continuing depopulation of the rural population, the growing differentiation of social comfort of living in rural settlements with different number of citizens. As one of the measures of solving the problem is the widespread development and implementation of strategies (integrated programmes) sustainable development in rural areas at the meso (Russian Federation) and local (municipality) level, taking into account the characteristics and priorities of their development.

**Keywords:** food security, import substitution, rural territories, sustainable development, rural development policies

Обострение международной обстановки, установление против России со стороны западных стран экономических санкций и ответного продовольственного эмбарго создали сложные условия для развития экономики страны. Они проявляются в сокращении инвестиций, удорожании кредитных ресурсов, росте цен на средства производства и вследствие этого себестоимости продукции, снижении реальных доходов населения и снижении платежеспособного спроса на продовольствие. В стране обострилась проблема обеспечения продовольственной безопасности за счет отечественного производства, составляющего по разным оценкам около 65–75% потребности, импорт продовольствия соответственно 25–35% (доля импорта в крупных мегаполисах страны достигает 50–60%) [1]. Импортозамещение на основе роста производства продукции АПК требует долговременных масштабных

мер от государства, в числе которых особую роль играют меры, направленные на устойчивое развитие сельских территорий с целью создания достойных условий жизни для сельского населения как основы продовольственной независимости страны.

**Цель исследования** заключается в оценке современного уровня и перспектив продовольственной безопасности страны через призму качества жизни сельского населения, государственной поддержки социально-экономического развития села и ее эффективности, формировании предложений по корректировке политики устойчивого развития сельских территорий.

### Материалы и методы исследования

Исследование проблем обеспечения продовольственной безопасности, устойчивого развития сельских территорий и механизма воздействия государства на их решение базируется на системном подходе.

Теоретические вопросы продовольственного обеспечения изложены в трудах зарубежных ученых М. Мазойера, Т. Мальгуса, М. Трейси, Э. Райнерга, а также отечественных авторов: А.А. Анфиногентовой, А.И. Алтухова, И.Н. Буздалова, Э.Н. Крылатых, В.В. Милосердова, А.В. Петрикова, Е.В. Серовой, В.Я. Узуна, И.Г. Ушачева и других. Производство продовольствия и обеспечение качества жизни населения зависят от социально-экономического развития сельских территорий, происходящих в них трансформаций, отраженных в трудах П.А. Сорокина, Е. Берга, С.Н. Бобылева, Л.В. Бондаренко, А.В. Мерзлова, Т.Г. Нефедовой, В.В. Папиорковского, Р.Х. Адукова, А.Н. Адуковой, В.И. Данилова-Данильяна, В.В. Козлова, В.З. Мазлоева, Ф. Мантино, И.Н. Меренковой, А.С. Миндрин, Н.И. Оксанич, А.Д. Урсула, Т.В. Усковой.

Исследование базируется на законодательных и нормативных актах, в частности на Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации, ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 гг. и на период до 2020 года», Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года, официальных материалах Федеральной службы государственной статистики, отчетных и прогнозных данных Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, экспертных оценках, материалах из сети Интернет и авторских расчетах. Проведена оценка основных направлений, методов и инструментов государственного регулирования агропромышленного комплекса и социального развития села как по принятым государственным программам, так и по отчетам их реализации.

### Результаты исследования и их обсуждение

В Российской Федерации в последние годы приоритетом государственной политики является обеспечение национальной безопасности страны и продовольственной

безопасности как одного из ее главных направлений, реализующих конституционную функцию социального государства – повышение качества жизни российских граждан путем гарантирования высоких стандартов жизнеобеспечения и в первую очередь за счет обеспечения потребностей в качественных продуктах питания.

Оценивая продовольственное обеспечение россиян по среднему душевому потреблению основных продуктов питания за 25 лет, следует констатировать, что проблема существует давно. Так, сравнение данных Росстата за 1991 г. с рациональными нормами (табл. 1) показывает дефицит мясopодуктов в размере 11%, яиц – 12%, масла растительного – 50%, овощей – 39,6%, фруктов – 65%, который в определенной мере компенсировался сверхнормативным потреблением молочных продуктов (на 7,4%), картофеля (на 8,9%) и хлебопродуктов (на 5,2%).

В 2015 г. среднее душевое потребление мясopодуктов соответствует рациональной норме, потребление яиц, сахара, картофеля и хлебопродуктов ее существенно превышает, а по молочным продуктам, овощам и фруктам наблюдается дефицит соответственно на 26,5%, 10,7% и 39%. Тревожным фактом является потребление ниже рациональных норм питания значительной части граждан страны: по мясу и мясopодуктам почти у 30% населения, молоку и молокопродуктам, яйцам, фруктам и меду – более 80%, овощам и бахчевым – 70%. Удельный вес расходов на питание в домашних хозяйствах россиян достигает 50–60%.

**Таблица 1**

Среднедушевое потребление основных продуктов питания в Российской Федерации, килограмм на человека

	Годы						Рациональная норма потребления*
	1991	2011	2012	2013	2014	2015	
Мясо и мясopодукты в пересчете на мясо	65	71	74	75	74	73	73
Молоко и молочные продукты в пересчете на молоко	349	246	249	248	244	239	325
Яйца и яйцопродукты – штук	229	271	276	269	269	269	260
Сахар	29	40	40	40	40	39	24
Масло растительное	6	13,5	13,7	13,7	13,8	13,6	12
Картофель	98	110	111	111	111	112	90
Овощи и продовольственные бахчевые культуры	86	106	109	109	111	111	140
Фрукты и ягоды	35	60	61	64	64	61	100
Хлебные продукты (хлеб и макаронные изделия в пересчете на муку, мука, крупа и бобовые)	101	119	119	118	118	118	96

Примечание. \* Рекомендации по рациональным нормам потребления пищевых продуктов, отвечающих современным требованиям здорового питания, утвержденные приказом Минздравом России от 19.08.2016 г. № 614.

По данным Росстата, если в начале 1990-х гг. импорт продовольствия и сельскохозяйственного сырья составлял 9,6 млрд долл. США, то к 2013 г. он увеличился до 43,1 млрд, или в 4,5 раза. Введение эмбарго привело к сокращению объема импорта продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья в 2015 г. до 26,5 млрд долл. США (на 33,6% против 2014 г. и на 38,5% против 2013 г.). Удельный вес импорта продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья в товарной структуре импорта составил в 2015 г. 4,5% против 13,9% в 2014 г. Объем отечественной продукции в общем объеме внутреннего рынка в 2015 г. составил около 89%, что превысило пороговое значение, установленное Доктриной продовольственной безопасности, утверждённой Президентом РФ в 2010 году. На данный момент выполнено пять из восьми показателей (по зерну, картофелю, сахару, растительному маслу и мясу). Наиболее острая проблема остается с молоком и молочной продукцией [2].

Причин снижения продовольственной импортозависимости несколько, основная из них – запрет ряду стран ввоза в Россию отдельных видов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (говядины, свинины, сырой рыбы, мяса птицы, молока и молочных продуктов, овощей и фруктов), а это составляет порядка 40% всего импорта продовольствия в Российскую Федерацию. Кроме того, из-за установившегося в последние годы курса рубля многие импортные продукты стали неконкурентоспособными на российском рынке. Свою роль в этих процессах сыграло и развитие сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности в стране, на поддержку которых направлены государственные программы и средства бюджета. В сложившейся ситуации отечественные производители АПК, осуществляющие инвестиции в расширение мощностей до девальвации рубля или имеющие незагруженные мощности, смогли расширить производство.

Однако обозначенные выше положительные на первый взгляд процессы сопровождаются обострением давно имеющихся в экономике аграрной сферы проблем. Во-первых, экономический кризис сопровождается ухудшением бизнес-климата в стране вследствие сокращения и удорожания кредитных ресурсов, а также сокращения у организаций АПК собственных финансовых ресурсов для инвестиций. Во-вторых, происходит сокращение спроса на продовольственные товары из-за роста цен на продукты питания и снижения реальных

доходов населения. В-третьих, товаропроизводители АПК зависимы от импортных поставок материалов, технологий, технологического оборудования, которые заменить отечественными в короткие сроки невозможно (например, тепличное овощеводство на 90% зависит от импортных материалов, птицеводство – на 10–15%) [3]. В-четвертых, отрицательно влияет на импортозамещение неразвитость инфраструктуры продовольственного рынка, особенно отсутствие на многих территориях страны оптово-логистических центров, что усложняет доступ к потребителям продукции большинства малых форм хозяйствования АПК. И, наконец, продолжается сокращение численности сельского населения, в том числе и из-за миграции трудоспособных сельчан, которое сопровождается ростом дефицита квалифицированных кадров, что не способствует решению поставленных перед отраслью задач [4]. В 2015 г. количество субъектов Российской Федерации с миграционной убылью сельского населения составило 62 или почти 74% их общего количества, из них 28 регионов с коэффициентами миграционной убыли 21–70 (38%), а 27 регионов (36%) с коэффициентами миграционной убыли выше 70. В последней группе субъектов Федерации такие республики, как Дагестан, Калмыкия, Карелия, Коми, Марий Эл, Мордовия, Чувашская и другие, а также Архангельская, Кировская, Курганская, Орловская, Свердловская, Тамбовская и другие области [5].

Необходимо констатировать и существенное превышение коэффициента естественной убыли сельского населения по сравнению с городским: если в 2010 г. он был в расчете на 1000 человек соответственно –2,1 и –1,5, то в 2015 г. убыль сельского населения возросла до –1,6, а у городского населения прирост составил 0,8. В стране из-за депопуляции сельского населения длительное время продолжается сокращение числа сельских населенных пунктов (более 3 тысяч каждые пять лет) и особенно быстро с небольшим числом жителей. Так, между переписями населения 2002 и 2010 гг. число сельских населенных пунктов с численностью жителей до 200 чел. сократилось на 9303 (7,8% их общего количества), с численностью от 200 до 1 тыс. чел. – на 2862 (9,1%). В это же время почти в 2 раза возросло количество населенных пунктов с численностью жителей от 1 до 5 тыс. человек.

Эти процессы объясняются социальной комфортностью проживания в различных по размерам населенных пунктах, а именно наличием и разнообразием рабочих мест,

доступностью социальных услуг, уровнем доходов. Численность сельских жителей, имеющих доходы ниже прожиточного уровня, в 2015 г. составила 7,2 млн чел., а их доля 19,5%, что на 14,3% выше значения предыдущего года. Риск бедности в сельской местности гораздо выше, чем в городской, и он возрастает по мере снижения плотности населенного пункта. В табл. 2 приведена динамика индекса риска бедности по сельским населенным пунктам с различной численностью населения. Как видим, в 2015 г. значение индекса риска бедности в мелких сельских населенных пунктах (с численностью населения менее 200 человек) составляло 2,20 и было в 1,6 раза выше, чем в крупных населенных пунктах (с численностью населения свыше 5 тыс. человек). Для сравнения: в городах с численностью населения от 100 тыс. и выше значение этого индекса меньше 1, а при численности более 1 млн составляет 0,47. Это в определяющей степени является фактором миграции сельского населения в города и крупные сельские населенные пункты.

реализацию Госпрограммы 222,3 млрд руб. на ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года» было выделено 12,2 млрд руб. вместо запланированных 14 млрд руб. (87%) или 5,5% от общего объема финансирования за счет средств федерального бюджета. Приведенные цифры наглядно демонстрируют расхождение декларируемых приоритетов по сельскому развитию и фактического положения дел, которое не обеспечивает существенных сдвигов в улучшении качества и уровня жизни сельского населения как базового фактора решения проблемы импортозамещения в продовольственном обеспечении страны [5, 6].

Достижение целей устойчивого развития сельских территорий требует разработки долгосрочных стратегий в каждом субъекте РФ, муниципальном районе, сельском поселении, в основе которых должна лежать оценка имеющихся на территории проблем, резервов и возможностей их решения, тщательного анализа экономической, структурной, экологической и социальной ситуации

**Таблица 2**

Индекс риска бедности по сельским населенным пунктам с различной численностью населения [5, с. 164]

Сельские населенные пункты с численностью населения, человек	2010	2011	2012	2013	2014	2015
менее 200	2,60	2,77	3,07	3,29	2,53	2,20
от 200 до 1 тыс.	1,64	1,66	1,59	1,64	1,54	1,48
от 1 тыс. до 5 тыс.	1,48	1,46	1,62	1,52	1,52	1,45
свыше 5 тыс.	1,38	1,36	1,43	1,62	1,42	1,40

Как известно, устойчивое развитие сельских территорий является приоритетной задачей социально-экономического развития России с 2010 г., а с 2013 г. осуществляется в рамках реализации Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг. (далее – Госпрограмма). По данным Национального доклада о ходе и результатах реализации Госпрограммы в 2015 г. общие расходы консолидированного бюджета РФ на сельское хозяйство и рыболовство составили 362,4 млрд руб. (против 314,3 млрд руб. в 2014 г. и 262,3 млрд руб. в 2010 г.), их удельный вес в общих расходах бюджетов Российской Федерации равен 1,2%. Соотношение расходов на эти цели федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в 2015 г. составило соответственно 57,4 и 42,6%. При выделении из федерального бюджета на

сельских территорий и объективной оценки потенциала их развития. В основу политики сельского развития должны быть положены следующие принципы: равного доступа сельского населения к социальным услугам в соответствии с социальными стандартами для различных типов населенных пунктов; полного учета природного, демографического, социального, производственного, экологического и финансового потенциала села и возможностей его саморазвития; ответственности органов государственного и муниципального управления за положительные изменения основных индикаторов сельского развития и сокращение дифференциации вес сельских поселений по ключевым показателям устойчивого развития сельских территорий.

Решение накопившегося комплекса проблем предполагает разработку системы мер по совершенствованию воспроизводственной, кадровой, налоговой, кредитной,

ценовой, инвестиционной, инновационной политики и другим направлениям. Особое значение имеет постановка стратегических целей, главная из которых – улучшение качества жизни сельского населения. Большое значение для разработки и реализации стратегий развития сельских территорий разных типов и уровней имеют следующие факторы: количество сельского населения и уровень его доходов; наличие активно функционирующих организаций АПК; наличие и использование земельных, лесных, водных и минерально-сырьевых ресурсов; состояние и постоянное совершенствование межбюджетных отношений между органами местного самоуправления разных уровней; степень развития сельскохозяйственной потребительской и кредитной кооперации и др.

Следует подчеркнуть, что развитие сельских территорий – это капиталоемкий процесс, требующий постоянной государственной поддержки и крупных инвестиций, особенно в случае разработки и внедрения инновационных стратегических подходов.

### Выводы

В продовольственном обеспечении россиян в последние годы происходят положительные сдвиги: по ряду продуктовых групп (мясопродуктам, яйцам) среднестатистическое потребление соответствует рациональным нормам, по большинству групп достигнуты пороговые значения продовольственной безопасности за счет импортозамещения. Однако не все проблемы решены, наиболее острой из них – производство молока и молочных продуктов, которая исторически в значительной степени решалась за счет хозяйств населения. Сокращение сельского населения, его старение привело к устойчи-

вой тенденции сокращения поголовья коров, преодолеть которую не удастся, несмотря на предпринимаемые меры государственной поддержки отрасли. Это демонстрирует наличие более сложных и многочисленных связей в сельском развитии, не учитываемых в настоящее время государственной аграрной политикой, направленной в основном на рост производства продовольствия и лишь в незначительной мере на социальное развитие села. Необходимо изменить приоритеты государственной поддержки, для чего необходимо в каждом субъекте РФ и большинстве муниципальных образований аграрной и аграрно-индустриальной специализации разработать и принять стратегии устойчивого развития сельских территорий.

### Список литературы

1. Обеспечение продовольственной безопасности Российской Федерации / Под общей редакцией В.Д. Кривога // Аналитический вестник Совета Федерации РФ. – 2016. – № 39 (638) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.council.gov.ru](http://www.council.gov.ru) (дата обращения: 25.10.2017).
2. Национальный доклад «О ходе и результатах реализации в 2015 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.msx.ru](http://www.msx.ru) (дата обращения: 25.10.2017).
3. Загашвили В.С. Продовольственная безопасность России в условиях ухудшения отношений с ЕС // Российский внешнеэкономический вестник. – 2015. – № 8. – С. 46–59.
4. Полушкина Т.М. Сельское развитие России в условиях новых глобальных вызовов и угроз // Фундаментальные исследования. – 2016. – № 2–3. – С. 609–613.
5. О состоянии сельских территорий в Российской Федерации в 2015 году. Ежегодный доклад по результатам мониторинга: науч. изд. – М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2017, вып. 3. – 352 с.
6. Полушкина Т.М. Обеспечение продовольственной безопасности России в условиях новых вызовов и угроз // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2015. – № 41(326). – С. 48–57.