

УДК 338.439.053

*З. М. ИЛЬИНА*

## **НАЦИОНАЛЬНАЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И БЕЗОПАСНОСТЬ ЧЕЛОВЕКА**

*Институт аграрной экономики НАН Беларуси*

*(Поступила в редакцию 26.07.2004)*

Продовольственная безопасность является важнейшим принципом регулирования рынка в целях достижения сбалансированного питания населения и эффективного развития внешнеторговых продовольственных и сырьевых связей. Решение данной задачи предусматривает определение способов и направлений ликвидации диспропорций, возникающих на продуктовых рынках. При этом важно определить границы продовольственной безопасности, разработать стратегию, позволяющую решить проблему, рационально используя собственный потенциал и преимущества международного разделения труда. Методологическое и методическое единство разработки нормативно-правовой базы, мониторинг решения рассматриваемой проблемы и упреждения рисков требуют обоснования сущности, важнейших принципов достижения национальной продовольственной безопасности, определения уровней и соответствующих им параметров и критериев, отвечающих сложившимся экономическим условиям. Все эти и ряд других требований в полной мере нашли отражение в Концепции национальной продовольственной безопасности Республики Беларусь [2], принятой правительством в текущем году.

Концепция представляет собой документ государственного уровня, впервые провозглашающий одной из основных целей аграрной политики достижение продовольственной безопасности. Ранее разработанные Концепция и Программа продовольственной безопасности Республики Беларусь, одобренные Коллегией Министерства экономики и Коллегией Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь, по своей сути являлись отраслевыми документами.

Разработке Концепции национальной продовольственной безопасности Республики Беларусь предшествовали теоретические и прикладные исследования, проведенные в научных учреждениях Национальной академии наук Беларуси. Документ содержит основные понятия и определения продовольственной безопасности, национальную модель, направления аграрной политики, этапы реализации, методику оценки обеспечения продовольствием на национальном и региональном уровнях, параметры безопасности, механизм ее достижения, перечень ключевых внутренних и внешних угроз и меры их упреждения.

Концепция включает систему научных взглядов на проблему продовольственной безопасности и стратегические ориентиры достижения ее на основе собственного производства. Это в полной мере согласуется с принципами решения проблемы, провозглашенными в Римской декларации «О Всемирной продовольственной безопасности», Планом действий всемирной встречи по проблемам продовольствия, перспективными направлениями социально-экономического развития республики, основными положениями отраслевых программ. При общности целей, задач и мер достижения с мировой продовольственной безопасностью Национальная концепция учитывает ряд особенностей, важнейшие из которых следующие.

Республика относится к государствам с достаточным уровнем питания. В энергетической оценке ежесуточное потребление на душу населения хотя и сократилось на 20%, тем не менее соответствует третьему уровню (из семи по классификации от несбалансированного до научно обоснованного питания).

По доступности продовольствия населению, имея самый низкий уровень голодающих (до 2,5%), с долей обеспечения их рациона на 53% к нормативному показателю, республика входит в группу наиболее обеспеченных стран с переходной экономикой (The State of Food Insecurity in the World. Rome, 2002). Поэтому методологически концепция ориентирована на уро-

вень, превышающий достигнутый, а стратегически — на научно обоснованные нормы и повышение качества жизни, а не только на преодоление недоедания, как это рекомендуется для стран с переходной экономикой.

Располагая необходимыми земельными и трудовыми ресурсами, республика имеет возможность наращивать объемы продовольствия. Реализацию потенциала определяют (и будут определять в дальнейшем) интенсификация производства, повышение эффективности и конкурентоспособность продукции. В то же время следует иметь в виду, что рост объемов непосредственно в сельском хозяйстве не означает напрямую рост потребления. Сдерживающим фактором выступает платежеспособность спроса.

Учитывая сложившуюся специализацию, мощность перерабатывающих предприятий, превышающую потребность внутреннего рынка даже с учетом диверсификации производства, потенциал продовольственного комплекса по-прежнему сохраняет экспортную ориентацию.

Продовольственная безопасность является в большей степени макроэкономической проблемой, чем проблемой агропродовольственного сектора. Она связана с эффективностью производства, уровнем и дифференциацией доходов населения, безработицей, другими экономическими индикаторами. Потребление продовольствия по медицинским нормам предполагает макроэкономическую стабилизацию и рост доходов населения, а не только перераспределение земельных ресурсов, как это рекомендуют международные организации развивающимся странам. Проблему безопасности необходимо решать комплексно: посредством аграрной политики, политики доходов населения, развития продовольственной инфраструктуры, инвестиционных приоритетов и т. д.

Беларусь находится на достаточно высоком уровне по индексу развития человеческого потенциала (53-е место среди 173 стран) и среди стран со средним социально-экономическим развитием (3-е место из 85 стран). Однако и для нее характерны те же негативные тенденции, что и для всех стран с переходной экономикой: усугубляется экологическая ситуация, происходит спад производства и потребления, стремительно развиваются негативные процессы в демографической ситуации и др. Их преодоление связано с реализацией политики повышения уровня и качества жизни.

Концепция национальной продовольственной безопасности, являясь составной частью безопасности государства, учитывая необходимость сбалансированности продовольственного рынка, определяет направления политики, обеспечивающие повышение благосостояния населения, совершенствование структуры потребления, демографическое развитие, охрану и укрепление здоровья населения.

Достижение продовольственной безопасности сводится к двум направлениям решения проблемы: первое — поддержание снабжения продуктами на уровне, достаточном для здорового питания, второе — устранение зависимости от импорта и защита интересов собственных производителей. Условие достижения безопасности — физическая доступность продуктов населению, экономическая возможность их приобретения всеми социальными группами.

Для прогнозирования и мониторинга в концепции предлагается модель национальной продовольственной безопасности, учитывающая в качестве структурных блоков уровни безопасности — национальный, региональный (местный), социальных групп и домашних хозяйств; способ решения проблемы — собственное производство или импорт (возможно и то и другое); баланс спроса и предложения на внутреннем рынке, его взаимоотношения с мировым рынком, а также регулируемую среду.

Ориентация на самообеспечение предполагает его относительность и касается только базовых продуктов. К таким относятся продукты девяти групп: зерно, картофель, овощи, плоды, сахар, масло растительное, молоко, мясо, яйца и продукты их переработки, занимающие в рационе населения 85% (в указанный перечень не включена рыба, поскольку самообеспечение в этой продукции даже по критическому уровню и при условии динамичного развития внутреннего рыбоводства маловероятно как по качественным, так и количественным параметрам. Потребность в рыбе предстоит удовлетворять посредством закупок по импорту).

Баланс ресурсов, достаточный для продовольственной безопасности и оптимального экспорта, в энергетических единицах по направлениям их формирования и распределения находится в пределах: собственное производство на продовольствие — 80—85%, импорт — 15—20% и на экспорт — 15—20%.

Физическая доступность продовольствия гарантируется посредством наличия в торговой сети требуемого количества и ассортимента продовольствия, а также поставками спецпотребителям. Экономическая доступность, характеризующая возможность приобретения продо-

вольственных товаров различными социальными группами, предполагает поддержание государством равновесия уровней цен на продукты питания и доходов с тем, чтобы расходы на продовольствие в настоящее время не превышали 50%, а в перспективе 30—35% общих расходов населения.

Реализация задачи сбалансированности рынка продовольствия, соответствующей нормативному потреблению при высоком уровне безопасности, которая достигается при эффективном производстве, в ближайший период маловероятна, и поэтому ее следует принять в качестве стратегии на перспективу. Критериями оценки достигнутого уровня продовольственной безопасности страны предлагаются:

- степень удовлетворения физиологических потребностей населения в компонентах и энергетическом содержании пищевого рациона;
- соответствие ограничениям по наличию в продуктах вредных веществ;
- уровень физической и экономической доступности продовольствия;
- степень зависимости продовольственного снабжения страны и ресурсного обеспечения агропромышленного комплекса от импортных поставок;
- размеры стратегических и оперативных продовольственных запасов и их соответствие нормативным потребностям.

Достаточность оперативных республиканских и региональных ресурсов определяется степенью потребления населением жизненно важных продуктов в размере потребительской корзины и стабильностью цен их реализации в случаях неурожая или других причин снижения предложения продовольствия и сырья для их производства. Стратегические резервы государства должны обеспечить снабжение населения в размерах потребительской корзины в случаях стихийных бедствий или других экстремальных условий.

В среднем для Беларуси коэффициент доступности важнейших видов продовольствия составляет 1,1, коэффициенты достаточности по стоимости рациона — 0,74, энергетической ценности — 0,86. Уровень потребления в республике превышает критический (60%). Это означает, что продовольственная безопасность не является достаточной по оптимальному уровню (особенно по стоимости рациона), в то же время и к критической ее нельзя отнести.

Республика располагает достаточным потенциалом для обеспечения потребности внутреннего рынка на 80—85%. Около 15% необходимо импортировать в связи с ограниченными природными возможностями производства отдельных видов продукции. В то же время около 15—20% традиционно производимого в республике сырья и продовольствия при благоприятной конъюнктуре рынка можно экспортировать.

Критический уровень собственного производства, ниже которого наступает зависимость от импорта и ослабление экономической безопасности, в концепции имеет следующее значение: зерно — 5,5—6,0 млн. т; картофель — 6,0—6,5; овощи — 0,8—1,0; плоды и ягоды — 0,35—0,45; сахарная свекла — 1,3—1,5; рапс — 0,13; молоко — 4,2—4,5; мясо всех видов (живой вес) — 0,9—1,0 млн. т. Производство из собственного сырья сахара-песка и масла растительного должно быть не менее 150—180 тыс. т и 40—45 тыс. т соответственно.

Продовольственные и сырьевые ресурсы, достаточные для обеспечения потребления по научно обоснованным нормам, формирования соответствующих резервов и объемов экспорта по видам продукции требуют более высокого уровня производства: зерно — 8,0—9,0 млн. т; картофель — 9,0—10,0; овощи — 1,5—1,7; плоды и ягоды — 0,7—0,8; сахарная свекла — 2,0—2,8; молоко — 7,0—7,5; мясо всех видов (живой вес) — 1,3—1,5 млн. т. Сахара-песка и масла растительного из собственного сырья следует производить не менее 250 тыс. т и 60 тыс. т. Реализация стратегической цели — достижение оптимального уровня продовольственной безопасности требует применения системы мер государственного регулирования важнейших направлений аграрной политики, таких как:

продовольственное — государственная поддержка социальных групп с низкими доходами и стимулирование повышения качества питания;

сельскохозяйственное — экономическая поддержка эффективного производства важнейших видов сельскохозяйственной продукции, определяющих продовольственную безопасность и развитие социальной инфраструктуры;

агропромышленное — стимулирование интеграционных процессов, способствующих объединению на основе внедрения достижений научно-технического прогресса сферы производства сырья, переработки и сбыта;

внешнеэкономическое — поддержка экспортеров продукции и политика замещения импорта приоритетных видов продукции;

законодательное — нормативно-правовая определенность в решении проблемы от определения сущности, цели и задач до механизма их реализации.

Концепция национальной продовольственной безопасности является первым документом государственного уровня, определяющим сущность, критерии, параметры, механизмы достижения продовольственной безопасности на базе собственного производства с учетом особенностей социально-экономического развития страны в контексте международных договоренностей.

Как принято в документах государственного уровня, продовольственная безопасность в Концепции рассматривается в качестве аспекта национальной безопасности, т. е. преимущественно с позиций развития агропромышленного комплекса. Признавая необходимость такого подхода на государственном и региональном уровнях, следует отметить, что интересы человека при этом могут не оказаться приоритетными. В этой связи представляется актуальным и целесообразным при проведении мониторинга и разработки стратегии упреждения угроз рассматривать национальную продовольственную безопасность в контексте концепции безопасности человека (Программа развития ООН, 1994. Новые измерения безопасности человечества. С. 19—33). Отличительной особенностью ее является подход к разработке социально-экономических проблем, в том числе и безопасности, с точки зрения развития человека (не человек — ради достижения экономических целей, а экономика — в интересах развития человека).

Сущность концепции изложена в отчете ООН за 1994 г., в котором наряду с общепринятыми измерениями человеческого развития, как процесса увеличения выбора для людей, отдельно рассматривается безопасность человека и человечества. Указывается, что дефиниция «безопасность человечества» относится не к военной области, а к области жизни социума. Ее существенные черты — универсальность (угрозы безопасности растут, относится это ко всем странам); взаимозависимость (угрозы не удерживаются в рамках национальных границ); приоритет упреждения рисков безопасности (легче предупредить, чем устранять); всеобщность (включает человеческие проблемы — уровень жизни, социальные гарантии и т. п.). Безопасность отдельного человека в обобщенном виде представляется как неподверженность постоянным угрозам, таким как голод, болезни и др.; а также как защита от внезапного нарушения повседневной жизни (на рабочем месте, в семье, обществе) (Там же. С. 22—23).

В концепции безопасности человека выделены в качестве взаимозависимых составляющих структурные блоки: экономический — доходы, достаточные для удовлетворения насущных потребностей; продовольственный — доступность основных продуктов питания; экологический — защита от угроз экологического загрязнения (чистая вода, чистый воздух, безопасная пища) и ряд других. Это означает, что защищенность человека от различных опасностей является важнейшим аспектом качества жизни.

Угрозы безопасности человека имеют различные формы, возникающие в результате воздействия множества факторов. Продовольственная безопасность человека находится под угрозой в случаях, когда продовольствие недоступно экономически вследствие низких доходов населения или нестабильности доходов или когда оно недоступно физически из-за недостаточного его поступления на рынок, а также в случаях невозможности получения безопасных продуктов.

Спектр угроз продовольственной безопасности, связываемый, как правило, с объемами сельскохозяйственного сырья и продовольствия, а также насыщением ими рынка, существенно расширяется, если проблему рассматривать с позиции улучшения качества жизни. При этом все большую значимость приобретают угрозы косвенного действия, но глобального пространства, что существенно усложняет их предупреждение.

Структурные блоки, составляющие безопасность человека, взаимозависимы настолько, что представляется весьма затруднительным их выделить. Угрозы экономической и социальной безопасности (безработица, снижение надежности доходов, нищета и др.) могут привести к недоступности продовольствия. Угрозы экологической безопасности — деградация окружающей среды, радиационное и химическое загрязнение, риски биотехнологий, представляют непосредственную угрозу продовольственной безопасности. Остроту проблемы усугубляет химическое и радиационное загрязнение продукции, ложная реклама, пропаганда моделей потребления продовольствия, представляющего опасность для здоровья, продажа недоброкачественной продукции, другие факторы, не имеющие прямого отношения к продовольствию (информационные, если они недостоверные, но при этом всеобъемлющие и определяющие).

Особую значимость приобретают риски, порождаемые процессами глобализации, с одной стороны, расширяющей возможности повышения качества жизни, а с другой — создающей

новые угрозы безопасности или усиливающей существующие. Ускорение изменений технологий, рынков способствует росту нестабильности в обществе и уязвимости человека. Необходимость соответствия глобальным явлениям конкуренции кардинально меняет условия жизнедеятельности человека. Многие процессы, в т. ч. рыночные отношения, приобретают опосредованный характер и усиливают риски, являющиеся следствием изменений, происходящих далеко от места проживания человека, и которые нельзя предотвратить в отдельно взятом государстве. Представляют опасность информационные риски, проявляющиеся в том, что могут создавать условия, благоприятные для проявления угроз другого типа, способствовать распространению технологий, вредных для здоровья человека и окружающей среды.

При оценке угроз продовольственной безопасности в зависимости от уровня в иерархии ее целей (глобальный, субрегиональный, межнациональный, национальный, местный, социальных групп, домашних хозяйств) приоритетными являются задачи, определяющие функцию субъекта, решающего проблему.

На *уровне государства* преодоление угроз связано с решением задач поддержания сбалансированности внутреннего рынка по спросу и предложению и формированию необходимых для этого государственных продовольственных фондов и финансовых ресурсов. Достаточность оперативных республиканских и региональных (областных) продовольственных ресурсов определяется степенью обеспечения потребления населением жизненно важных продуктов питания в размере потребительской корзины, стабильностью цен их реализации при неурожае или других угрозах снижения предложения продовольственных товаров и сырья для их производства. Стратегические продовольственные резервы государства, определяющие возможность снабжения населения продовольствием в размерах потребительской корзины в случаях стихийных бедствий, других экстремальных условий, позволяют упредить угрозы голода и недоедания в целом по стране, в отдельных регионах или отдельных социальных группах.

*Региональный уровень* предполагает решение задач, связанных с обеспечением занятости населения, созданием рабочих мест, снабжением продовольствия, что, упреждая риски безработицы, является гарантией стабильных доходов домашних хозяйств и потребления продуктов высокого качества.

Нижним уровнем сообщества, решающего продовольственную проблему, особенно качественную ее сторону, выступают *семьи (домашние хозяйства)* и *социальные группы* населения. При этом необходимо иметь в виду, что рассматривается не каждая в отдельности семья, а типичная совокупность, имеющая свои характеристики (уровень дохода, принципы ведения хозяйства, организации приобретения и использования продуктов питания и др.). Из социальных групп населения следует рассматривать и анализировать в первую очередь те, которые нуждаются в государственной поддержке. Функции субъектов безопасности данных уровней — достижение доходов, обеспечивающих потребление продовольствия высокого качества по научным нормам и упреждение угроз нанесения вреда здоровью, возникающих при некачественном питании (Ильина З. М. Проблемы продовольственной безопасности и их решение: теория, методология, практика. Мн., 1998).

Структурирование целей и направлений продовольственной безопасности формирует представление о проблеме как таковой, что немаловажно для выработки методических подходов при разработке соответствующих концепций, программ и стратегий. Оптимальный вариант решения проблемы — это согласованные действия субъектов всех уровней. В первую очередь это касается правительственных и законодательных органов государств. Решения их имеют приоритетный характер, поскольку они оформляются законодательно, включаются в национальные программы и обеспечиваются соответствующими интеллектуальными, финансовыми и материальными ресурсами, что является предпосылкой в решении проблемы продовольственной безопасности других уровней ее иерархии. В таком аспекте правомерно рассматривать и проводить мониторинг продовольственной безопасности в качестве системного блока общей безопасности государства.

Реализация концепции продовольственной безопасности предполагает проведение мониторинга, разработку и принятие нормативных документов, стратегии, программ и механизмов. Информационной базой для определения угроз может служить система индикаторов, характеризующих продовольственную безопасность. Необходимо иметь в виду, что чрезмерное их количество в системе может не только не выявить проблему, а и смешать с характеристиками других явлений. Поэтому в качестве индикаторов предпочтительнее показатели, составляющие основу системы предупреждения угроз.

При оценке угроз продовольственной безопасности значение имеют такие показатели, как суточное потребление калорий; стоимость суточного рациона, сбалансированность по питательным веществам; удельный вес расходов на питание в доходах населения; индексы формирования продовольственных ресурсов по отношению к уровням потребности в продовольствии (критическому и оптимистическому); индекс производства продуктов питания на душу населения; коэффициент зависимости от импорта и некоторые другие.

Что касается продовольственной безопасности человека, то ее в большей степени необходимо воспринимать как условие обеспечения соответствующих стандартов качества жизни и адекватно им проводить мониторинг и прогнозирование угроз. Решение проблемы относится к функции субъектов как государственного, так и регионального уровней, а также уровня социальных групп и домашних хозяйств. Информационной базой может служить соответствующая система индикаторов, базирующихся на показателях социальной статистики. Следует, однако, учесть, что прямое количественное измерение безопасности человека не всегда представляется возможным. Существующие методы оценки предполагают применение косвенных измерителей. Более широкому применению системы количественных оценок может способствовать концепция рисков, исходным положением которой является предположительность. Концепция предусматривает количественное определение вероятности наступления рисков событий и их последствий, оценку уровня риска и его допустимого предела. С позиции здоровья человека именно такие риски наиболее характерны для продовольственной безопасности.

Поскольку измерение многих аспектов безопасности человека носит косвенный характер, вплоть до условного, то не всегда возможно установление предельно критического уровня. Сложным является определение пороговых значений индикаторов регулирования экологических параметров продовольствия. Это обусловлено долговременным характером проявления последствий для здоровья человека, латентностью (скрытый период физиологической реакции — инкубационный период) действия опасных веществ; увеличением экологических рисков, что является одной из характерных тенденций современного социально-экономического развития, существенно сокращающих выбор экологически безопасной, а также традиционной (без различных добавок) продукции.

Проблемы продовольственной безопасности как таковой и продовольственной безопасности человека не могут быть решены эффективно на индивидуальном уровне, на уровне домашних хозяйств, социальных групп, т. е. на уровне непосредственного потребителя. Они требуют принятия мер, имеющих комплексный характер. Оптимальный вариант решения проблемы — согласованные действия субъектов всех уровней продовольственной безопасности. Инструментом, повышающим эффективность регулирования и побуждающим повышение степени учета интересов граждан, является мониторинг качества жизни, включая продовольственную безопасность человека. Система мониторинга, ориентированная на приоритетность интересов человека, позволяет обеспечить раннее выявление рисков и упреждение их посредством принятия соответствующих мер продовольственной политики.

## Литература

1. Национальная безопасность Республики Беларусь: Современное состояние и перспективы. Мн., 2003.
2. Концепция национальной продовольственной безопасности Республики Беларусь. Мн., 2004.
3. Г у с а к о в В. Г., И л ь и н а З. М. Продовольственная безопасность: вопросы теории и практики. Мн., 2004.
4. Б и к т и м и р о в а З. // Экономист. № 2. С. 78—84.

*IL'INA Z. M.*

## NATIONAL FOOD SAFETY AND PERSON SAFETY

### Summary

Conceptual position of food safety including the main concept, direction of agrarian policy, model of national food safety, technique of an estimation of food support, mechanism of implementation of a strategic purpose have been considered. Features and commonality of food safety purposes at world and state levels have been researched. Recognizing a legitimacy of the researches of food safety from positions of agriculture predominantly the directions of perfecting of methodology of the problem development have been offered. It is represented to actual call to a problem of food safety at a context of a concept of a person development. The tool boosting efficiency of a registration and regulation of interests of the citizens is monitoring of life quality including its major aspect — food safety of the person.