

УДК 338.242

ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ — ОСНОВА ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Н.М. Полянская

*Бурятский государственный университет им. Д. Банзарова, Улан-Удэ, Россия,
e-mail: natali_mz@mail.ru*

DOI: 10.14258/ssi(2021)1-07

Проблема продовольственного обеспечения регионов и укрепления национальной продовольственной безопасности является одним из главных критериев выживания и устойчивого социально-экономического развития любого государства. Россия находится в перманентном состоянии системных государственных преобразований, хозяйствует под высоким давлением геополитических факторов, и для нее вопросы продовольственного обеспечения ныне особенно обострились. В данной статье на основе известных публикаций, с применением общенаучных методов познания рассмотрена природа взаимосвязи продовольственного обеспечения и продовольственной безопасности. Научный вклад состоит в следующем. Определены организационно-управленческие уровни системы правовых институтов, разграничивающих понятия продовольственного обеспечения и продовольственной безопасности. Рассмотрен системный характер продовольственного обеспечения как фактора продовольственной безопасности, показана институциональная и функциональная структура системы продовольственного обеспечения. Результаты исследования имеют практическую значимость для организации и управления системой продовольственного обеспечения.

Ключевые слова: *продовольственное обеспечение, продовольственная безопасность, структура, система, государственное и муниципальное управление*

FOOD SUPPLY — THE BASIS OF FOOD SECURITY

N.M. Polyanskaya

*Banzarov Buryat State University, Ulan-Ude, Russia,
e-mail: natali_mz@mail.ru*

Currently, the problem of food supply to the regions and strengthening national food security is one of the criteria for the survival and development of any state. During the period of systemic state transformations in Russia, under the pressure of geopolitical factors, the issues of food supply have become particularly acute. The food problem rightfully occupies one of the central places in scientific research and practical discussions. The article is made using general scientific methods. The research is based on well-known scientific publications on the topic under consid-

eration, and focuses on the relationship between food supply and food security. The scientific contribution consists in the defining of the organizational and managerial levels of the system of legal institutions, which distinguish between the concepts of food supply and food security; in highlighting the systemic nature of food supply as a factor of food security; in describing the institutional and functional structure of the food supply system. The results of this study are of practical importance for state and municipal authorities in the organization and management of the food supply system.

***Keywords:** food supply, food security, structure, system, state and municipal administration*

Введение

Стабильность экономического развития, «тональность» социального настроения в стране и ее регионах во многом зависят от состояния и уровня жизни, качества здоровья граждан, удовлетворенности их основных жизненных потребностей. Академик А.Г. Аганбегян (2012: 66) отмечает, что главная цель любого государства как социально-экономического и правового института состоит в том, чтобы обеспечить достойную жизнь населению, в том числе чтобы качественные продукты питания были физически и экономически доступны жителям страны в нужном количестве в любое время. Поэтому вполне обоснованно, что вопросы продовольственного обеспечения регионов и достижения продовольственной безопасности государства постоянно являются предметом особого внимания как научных изыскателей, так и практиков-управленцев.

Стратегическая важность продовольственной безопасности состоит в том, что она выступает важнейшей составляющей национальной безопасности страны, неотъемлемым условием военно-технической мощи и защиты территории (Полянская, 2019: 80).

Почему продовольственная проблема не утрачивает актуальность и даже разрастается в своих масштабах? Разум человека в XX–XXI вв. смог достичь больших высот: освоил космос, изобрел Интернет, всевозможные гаджеты, 3D-принтеры, генную инженерию, криптовалюту, научился создавать искусственные человеческие органы и искусственный интеллект, однако продовольственная проблема все еще остается неразрешенной и по мере прироста численности населения планеты все более обостряется. Многоуровневость, полигранность и сложность продовольственной проблемы порождают многочисленные дискуссии (Naidanova и др., 2017) относительно ее природы и явлений, с ней связанных. Постараемся разобраться в этих вопросах.

Значимость разработки концепции продовольственной безопасности впервые в мире официально была актуализирована в Международном пакте о правах человека¹, где было закреплено право людей на питание как важный элемент не-

¹ Международный пакт о правах человека. Резолюция 217 А (III) от 10 декабря 1948 г. Генеральной Ассамблеи ООН

обходимого качества жизни. Активизация практического и научного интереса мировой общественности к данной проблеме была отмечена в 1972–1974 гг., когда обострился мировой кризис производства продовольствия. В середине 1970-х гг. впервые было использовано понятие продовольственной безопасности в связи со сформировавшейся на Земле парадоксальной ситуацией: при абсолютном мировом перепроизводстве продовольствия в некоторых бедных государствах люди испытывали острый его дефицит, что привело к массовому голоду и даже голодной смерти десятков тысяч жителей этих стран (Назаренко, 2011).

Международный термин *food security* в массовое применение впервые был введен в 1974 г. в Риме, на Всемирной конференции по проблемам продовольствия, организованной Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных наций — *Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)*. В переводе на русский язык *food security* толкуется двояко: как продовольственная безопасность и как продовольственная обеспеченность (Полянская и др., 2015).

В науке и практике используется термин *food supply* — «продовольственное обеспечение», «поставка продуктов питания». В ряде научных публикаций понятия продовольственной безопасности и продовольственного обеспечения часто отождествляются, однако для правильного и полного понимания природы и взаимосвязи этих понятий их необходимо разделять, рассматривая в то же время как систему.

Системный характер продовольственного обеспечения как фактора продовольственной безопасности

Несмотря на то что публикаций, посвященных изучению природы и взаимосвязи продовольственного обеспечения и продовольственной безопасности, немало, все же имеет место недостаточная комплексная теоретическая проработанность этих вопросов. Разобраться в них поможет системный подход.

Система — совокупность взаимосвязанных, взаимодействующих элементов, подчиненных общей цели. Понятие системы включает такие важные составляющие, как элемент, связь, взаимодействие, целеполагание, структура. Элемент является составной частью сложного целого — системы, «которая представляет собой комплекс взаимосвязанных элементов» (Чернышов, 2008: 6). Связь предполагает, что свойства одних элементов находятся в некоторой зависимости от свойств других элементов системы. Для установления связей между элементами выявляется наличие и характер зависимостей их свойств. Взаимодействие предполагает наличие некоторых взаимосвязей и взаимоотношений между свойствами элементов, когда они приобретают характер взаимосодействия друг другу. Целеполагание — это определение и постановка целей, т.е., того результата, к которому стремится система в своем функционировании и развитии. Структура предполагает расчленение целого на компоненты, элементы с взаимосвязями. Одну и ту же систему можно представить различными структурами, исходя из того, какие аспекты системы рассматриваются, и того, на какой стадии познания находится система.

Ряд исследователей (Шилова и др., 2018) считают, что при изучении понятий продовольственного обеспечения и продовольственной безопасности необходимо учитывать важный признак — уровень организационно-управленческого воздей-

ствия через систему правовых институтов. Поэтому, несмотря на «похожесть» этих двух понятий, важно их не отождествлять, а различать, рассматривая в тесной взаимосвязи (рис. 1).



Рисунок 1 — Организационно-управленческие уровни системы правовых институтов, определяющих понятия «продовольственная безопасность» и «продовольственное обеспечение» (составлено автором).

Становится очевидным, что продовольственное обеспечение — категория социально-экономическая, а продовольственная безопасность — политическая (Колесняк, 2013: 46). Продовольственное обеспечение населения организуется на региональном уровне, продовольственная безопасность страны — на национальном.

Продовольственная безопасность — многоуровневое, сложное социально-экономическое явление, выступающее следствием продовольственного обеспечения. Без достаточного и своевременного продовольственного обеспечения невозможно решить многие другие государственные задачи и обеспечить гармоничное, сбалансированное развитие экономики и социума. Продовольственная безопасность — такое состояние и развитие социально-экономической системы, при котором нет угрозы голода, недоедания и острой нужды населения в качественных, доступных продуктах питания.

Системный характер этих двух рассматриваемых явлений заключается в том, что продовольственное обеспечение выступает как фактор, «независимая переменная» и непереносимое условие продовольственной безопасности. Последняя, в свою очередь, является статичным явлением, следствием и «зависимой переменной», формирующейся в результате продовольственного обеспечения как динамического процесса.

Продовольственное обеспечение, в свою очередь, — это самостоятельная система, организованная структура в общей системе государственного и муниципального управления. Продовольственное обеспечение включает в себя вопросы комплексного характера, предполагает деятельность большого числа государственных и муниципальных ведомств и служб, различных коммерческих и некоммерческих структур, осуществляющих производство, переработку и распределение продовольственных ресурсов, занимающихся торговлей и вопросами качества продуктов питания. Продовольственное обеспечение — региональная категория. В результате функционирования и взаимодействия систем продовольственного обеспечения отдельных регионов складывается продовольственная безопасность страны.

Структура системы продовольственного обеспечения региона

Как уже отмечалось, одну и ту же систему можно представить различными структурами. Продовольственное обеспечение следует рассматривать, во-первых, с точки зрения морфологии, т.е. пространственного взаимодействия институтов, входящих в эту систему, во-вторых, с точки зрения функций, т.е., работы, которую выполняют структурные элементы данной системы.

Через институты общество налагает на себя некие ограничения, которые позволяют одним хозяйствующим субъектам строить свои отношения с другими субъектами в рамках конкретной социально-экономической системы с учетом не только своих интересов, но также и интересов государства.

С институциональной точки зрения система продовольственного обеспечения региона имеет морфологическую структуру и представляет «основанную на хозяйственных взаимоотношениях и гражданско-правовой ответственности перед населением совокупность государственных, муниципальных и частных институтов, снабжающих жителей региона продовольственными товарами в необходимом количестве и должного качества» (Колесняк и др., 2018: 163).

Каждое институциональное звено — это отдельная группа субъектов данной системы, которые в своем сложении и взаимодействии формируют целостность (рис. 2).

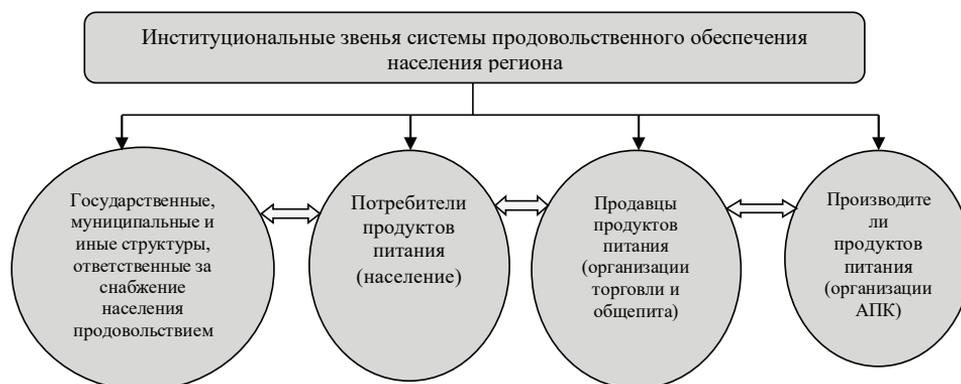


Рисунок 2 — Морфологическая (институциональная) структура системы продовольственного обеспечения населения региона.

Институциональные элементы системы продовольственного обеспечения населения — это отдельные звенья в составе ее структуры, каждое из которых воплощает и выражает положения того или иного института в ходе воспроизводственного цикла (на стадиях производства ресурсов продовольствия, их распределения и перераспределения, обмена и потребления). Каждое звено, например госструктуры, производители, потребители, продавцы (посредники между потребителями и производителями), — это самостоятельные социально-экономические системы, являющиеся при этом подсистемами в составе иерархически вышестоящей системы продовольственного обеспечения. Вместе с тем последняя сама является структурной частью всей системы воспроизводственных отношений в составе региональной и национальной экономики.

Институциональная структура предусматривает осуществление управленческих действий каждым из звеньев (институтов-участников) системы, причем на всех уровнях управления — от государственного до частного — предполагается стремление к единой цели: бесперебойное, достаточное обеспечение людей качественными, безопасными продуктами питания для сохранения их здоровья и способности к полноценной, активной трудовой и творческой деятельности.

Результативность (социальная отдача и экономическая эффективность) работы всех этих институтов зависит от уровня организации, координации и характера коммуникаций между ними. Государство здесь выступает в роли координатора, регулировщика, учетчика, контролера и аналитика процесса продовольственного обеспечения. Особое значение имеет нормативно-правовая база в сфере организации процесса продовольственного обеспечения, где определяются основные принципы, цели, задачи, функционал, ответственность, методические и иные аспекты деятельности соответствующих институтов.

С функциональной точки зрения система продовольственного обеспечения — специализированная система, являющаяся структурным компонентом всей системы воспроизводственных отношений и состоящая из таких взаимосвязанных, взаимодействующих и взаимозависимых динамичных звеньев, как определение потребности в продовольствии, формирование ресурсов продовольствия, распределение и перераспределение ресурсов продовольствия, управление продовольственным обеспечением. Функциональная структура системы продовольственного обеспечения впервые четко была представлена в одной из научных публикаций (Колесняк, 2007). Предложенная структурно-логическая модель дополнена и уточнена (рисунок 3).

В представленной модели подчеркнута цикличность воспроизводственного цикла. Модель показывает циклично-функциональную структуру системы продовольственного обеспечения по стадиям воспроизводственного процесса.

Сферы и подсистемы — это области выполнения соответствующих функций участниками процесса продовольственного обеспечения на определенной стадии воспроизводственного цикла. Каждая подсистема выполняет управленческие функции и решает соответствующие задачи, и, согласно действию закона композиции, задачи всех подсистем системы продовольственного обеспечения должны быть согласованы.

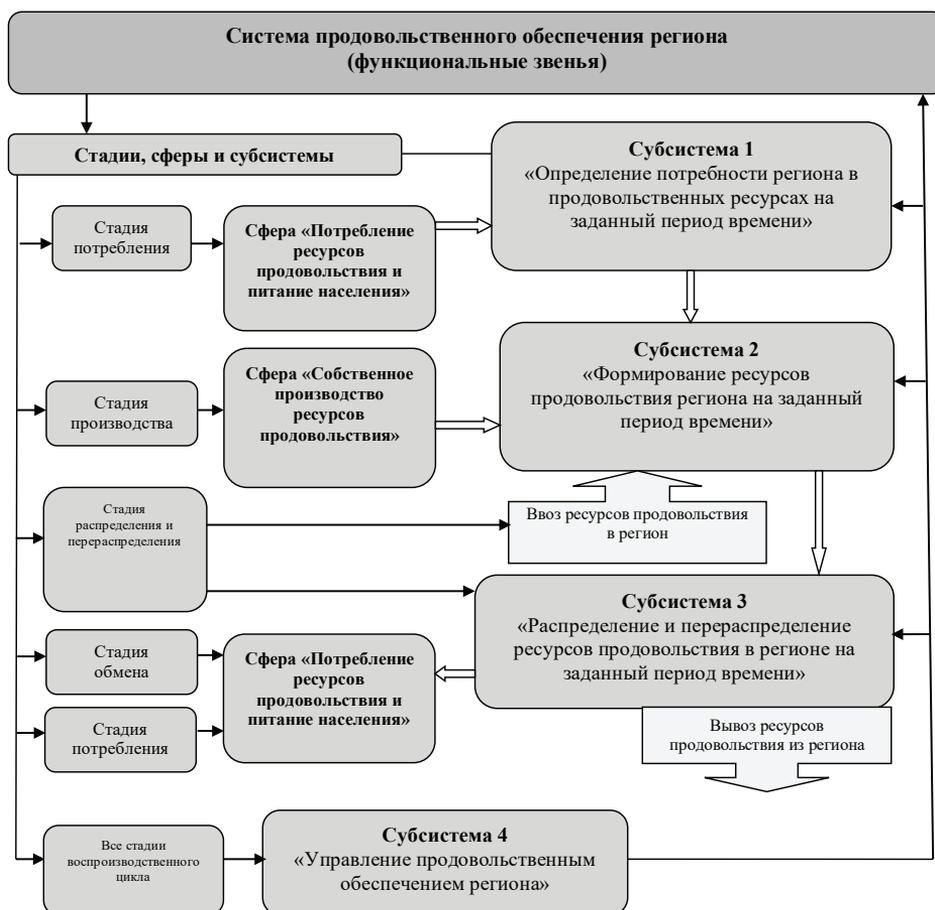


Рисунок 3 — Функциональная структура системы продовольственного обеспечения населения региона (составлено автором).

Система продовольственного обеспечения нацелена на достижение рационального уровня обеспечения населения региона продуктами питания, что наиболее успешно выполняется посредством синергетического эффекта от взаимодействия всех подсистем.

Важнейшим ресурсным элементом в подсистеме 2 «Формирование ресурсов продовольствия региона на заданный период времени» является сфера собственного производства продовольственных ресурсов, т.е. агропромышленный комплекс, основу которого составляет сельское хозяйство, главной целью его деятельности является наращивание объемов производства собственных ресурсов продовольствия в регионе. Объективно на региональном уровне самообеспечение не всегда дает положительный результат, поскольку, например, в регионах с экстремальными природно-климатическими условиями производство определенных видов продо-

вольствия является сравнительно более ресурсоемким и более дорогим, чем ввоз этих продуктов из других регионов и импорт. Из соображений экономической целесообразности регион должен заниматься производством той аграрной продукции, затраты на которую экономически обоснованы, кроме малотранспортабельной продукции (Колесняк и др., 2014: 16).

При любой общественно-экономической формации важным элементом является подсистема 3 «Распределение и перераспределение ресурсов продовольствия в регионе на заданный период времени», где происходят процессы обмена и потребления продовольственных товаров. Обмен (обращение продовольственных товаров) происходит в логистических центрах, на оптовых и розничных продовольственных рынках и ярмарках, призванных поддерживать агропроизводителей. Потребление обусловлено уровнем физической и экономической доступности продовольствия и оценивается степенью удовлетворения потребности населения в продовольственных товарах согласно рациональным нормам. Под физической доступностью подразумевается обеспечение фактического поступления продуктов питания в торговые организации региона в объемах и ассортименте согласно параметрам спроса на продовольствие. Экономическая доступность подразумевает реальные возможности людей покупать продукты питания в необходимом объеме и ассортименте согласно рациональным нормам потребления. Доступность и достаточность объемов и ассортимента определяют степень соблюдения рациональных норм питания, а значит, и качество здоровья граждан.

В этой связи считаем объективным утверждение исследователей (Колесняк, 2007) о том, что для согласования и координации деятельности всех других подсистем в системе продовольственного обеспечения должна функционировать подсистема 4 «Управление продовольственным обеспечением региона», призванная организовать межведомственное решение комплексной проблемы снабжения региона продовольствием. Эта подсистема является «замыкающей» в ходе управления продовольственным обеспечением как бизнес-процессом — при согласовании деятельности подсистем по функциям и задачам.

В идеальном представлении подсистема 4 служит для организации эффективного сотрудничества и достижения синергетического эффекта от взаимодействия всех функциональных подсистем.

Функциональная точка зрения в осмыслении всей системы продовольственного обеспечения тесно связана с институциональной, сопряжена с исследованием специфики реализации теми или иными институтами основных функций управления в процессе организации и реализации процесса продовольственного обеспечения. Управление продовольственным обеспечением — это системно образованная совокупность действий по организации, учету, координированию, планированию, анализу, прогнозированию, мониторингу, контролю, мотивированию деятельности всех хозяйствующих субъектов, участвующих в бизнес-процессе продовольственного обеспечения регионов, с целью достижения и укрепления продовольственной безопасности страны.

Выводы

Для полного и верного понимания понятий продовольственного обеспечения и продовольственной безопасности необходимо их дифференцировать, рассматривая в то же время как систему. Продовольственное обеспечение — совокупность бизнес-процессов, системно организуемых, социально ориентированных, осуществляемых под контролем и регулированием со стороны государственных и муниципальных органов. Продовольственная безопасность — политическое явление, являющееся результатом продовольственного обеспечения как системно организуемой, социально ориентированной хозяйственной деятельности всех его участников.

Продовольственное обеспечение — категория регионального уровня, продовольственная безопасность — национального. Система продовольственного обеспечения региона имеет институциональную и функциональную структуру, которые в своем единстве призваны «служить» общей цели — своевременному, достаточному, полноценному и доступному обеспечению населения продуктами питания, достижению и укреплению продовольственной безопасности страны.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Аганбегян А.Г. Нужна ли России смена парадигмы социально-экономического развития? Экономическая политика, 2012, No. 6, 54–66.

Колесняк А.А. Продовольственное обеспечение как составляющая экономической и национальной безопасности государства. Вестник КрасГАУ, 2013, No. 9, 44–47.

Колесняк А.А., Полянская Н.М., Колесняк И.А. Продовольственная безопасность и продовольственное обеспечение: понятие и оценка. Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент, 2018, 8 (3), 161–170.

Колесняк А.А. Продовольственное обеспечение: региональный аспект. М.: НИПКЦ «Восход-А», 2007.

Колесняк И.А., Колесняк А.А. Система продовольственного обеспечения региона: проблемы и перспективы ее развития. Красноярск : Изд-во Красноярского гос. ун-та, 2014.

Назаренко В.И. Продовольственная безопасность (в мире и в России). М.: Памятники исторической мысли, 2011.

Полянская Н.А., Рейн А.Д. Проблемы обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации. Крымский научный вестник, 2015, No. 4, 237–248.

Полянская Н.М. О национальной продовольственной безопасности России. Society and Security Insights, 2019, 2 (4), 78–91. DOI: 10.14258/ssi(2019)4-06.

Чернышов В.Н., Чернышов А.В. Теория систем и системный анализ : учеб. пособие. Тамбов : Изд-во Тамбов. гос. техн. ун-та, 2008, 96 с.

Шилова А.Э., Лубкова Э.М. Продовольственное обеспечение региона и конкурентоспособность АПК (на примере Кемеровской области). Кемерово : Изд-во КузГТУ, 2018.

Naidanova E.B., Polyanskaya N.M. Provision of food security of a region based on the example of the Republic of Buryatia. *Studies on Russian Economic Development*, 2017, No. 1, 52–59. doi: 10.1134/S1075700717010087.

REFERENCES

- Aganbegyan, A.G. (2012). Nuzhna li Rossii smena paradigmy social'no-ekonomicheskogo razvitiya? [Does Russia need a change in the paradigm of socio-economic development?]. *Ekonomicheskaya politika*, no 6, 54–66.
- Kolesnyak, A.A. (2013). Prodovol'stvennoe obespechenie kak sostavlyayushchaya ekonomicheskoy i nacional'noj bezopasnosti gosudarstva [Food supply as a component of the economic and national security of the state]. *Vestnik KrasGAU*, no 9 (84), 44–47.
- Kolesnyak, A.A., Polyanskaya, N.M., Kolesnyak, I.A. (2018). Prodovol'stvennaya bezopasnost' i prodovol'stvennoe obespechenie: ponyatie i ocenka [Food security and food supply: concept and assessment]. *Izvestiya Jugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Ekonomika. Sociologiya. Menedzhment*, 8 (3), 161–170.
- Kolesnyak, A.A. (2007). *Prodovol'stvennoe obespechenie: regional'nyj aspect* [Food supply: a regional dimension]. Moscow, NIPKC «Voshod-A».
- Kolesnyak, I.A., Kolesnyak, A.A. (2014). *Sistema prodovol'stvennogo obespecheniya regiona: problemy i perspektivy ee razvitiya* [Regional food supply system: problems and prospects of its development]. Krasnojarsk : Izd-vo Krasnoyarskogo gos. un-ta.
- Nazarenko, V.I. (2011). *Prodovol'stvennaya bezopasnost' (v mire i v Rossii)* [Food security (in the world and in Russia)]. Moscow, Pamyatniki istoricheskoy mysli.
- Polyanskaya, N.A., Rejn, A.D. (2015). Problemy obespecheniya prodovol'stvennoj bezopasnosti Rossijskoj Federacii [Problems of ensuring food security of the Russian Federation]. *Krymskij nauchnyj vestnik*, no 4, 237–248
- Polyanskaya, N.M. (2019). O nacional'noj prodovol'stvennoj bezopasnosti Rossii [About the National food security of Russia]. *Society and Security Insights*, 2 (4), 78–91. DOI: 10.14258/ssi(2019)4-06.
- Chernyshov, V.N., Chernyshov, A.V. (2008). *Teoriya sistem i sistemnyj analiz: ucheb. posobie* [System Theory and system Analysis: a textbook]. Tambov: Izd-vo Tambov. gos. tehn. un-ta.
- Shilova, A.E., Lubkova, E.M. (2018). *Prodovol'stvennoe obespechenie regiona i konkurentosposobnost' APK (na primere Kemerovskoj oblasti)* [Food supply in the region and the competitiveness of the agro-industrial complex (on the example of the Kemerovo region)]. Kemerovo : Izd-vo KuzGTU.
- Naidanova, E.B., Polyanskaya, N.M. (2017). Provision of food security of a region based on the example of the Republic of Buryatia. *Studies on Russian Economic Development*, no 1, 52–59. DOI: 10.1134/S1075700717010087.