

DOI: 10.23932/2542-0240-2022-15-1-7

Новые подходы развитых стран в обеспечении продовольственной безопасности

Борис Аронович ХЕЙФЕЦ

доктор экономических наук, профессор
Финансовый университет при Правительстве РФ, 125993,
Ленинградский проспект, д. 49, Москва, Российская Федерация;
главный научный сотрудник
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Институт экономики РАН, 117218, Нахимовский проспект, д. 32,
Москва, Российская Федерация
E-mail: bah412@rambler.ru
ORCID: 0000-0002-6009-434X

Вероника Юрьевна ЧЕРНОВА

доктор экономических наук, доцент
Российский университет дружбы народов, 117198, улица Миклухо-Маклая, д. 6,
Москва, Российская Федерация
E-mail: veronika_urieva@mail.ru
ORCID: 0000-0001-5951-9091

ЦИТИРОВАНИЕ: Хейфец Б.А., Чернова В.Ю. (2022) Новые подходы развитых стран в обеспечении продовольственной безопасности // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. Т. 16. № 1. С. 151–166.
DOI: 10.23932/2542-0240-2022-15-1-7

Статья поступила в редакцию 23.11.2021.
Исправленный текст представлен 10.01.2022.

АННОТАЦИЯ. В статье рассматриваются новые подходы ряда развитых стран, входящих в топ-10 мировых лидеров the Global Food Security Index, в обеспечении своей продовольственной безопасности. Смена стратегий произошла в связи с ростом заболеваний, обусловленных недостаточным и неправильным с точки зрения пользы для здоровья питанием и увеличением нагрузки на национальные системы здравоохранения. Пандемия COVID-19 еще рельефнее обнажила слабые стороны продовольственных

систем во всех странах, усилив неравенство в доступе к безопасным и полезным для здоровья продуктам питания по приемлемым ценам. Эти проблемы обусловлены комплексным характером продовольственной безопасности, в то время как политика по ее обеспечению носит фрагментарный характер и осуществляется несколькими органами власти. Кроме того, в силу различий в национальных системах питания, отражающих культурные особенности каждой страны, невозможно вырабатывать единые рекомендации по здоро-

вому питанию. В России, как и в других странах, существующие модели питания не соответствуют рекомендациям ВОЗ и Министерства здравоохранения РФ, а усилия, предпринимаемым для их оптимизации, не дадут ожидаемого эффекта без интеграции политики в области сельского хозяйства, пищевой промышленности и здравоохранения. Зарубежный опыт показывает необходимость применения системно-ориентированного подхода к формированию политики продовольственной безопасности на основе согласованных действий в разных секторах экономики, включая здравоохранение.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: продовольственная безопасность, продовольственная политика, трансформация продовольственных систем, здоровое питание, системно-ориентированный подход.

Трансформация подхода к продовольственной безопасности

По некоторым оценкам, в мире производится достаточно продуктов питания и нынешние объемы продовольствия, при их эффективном использовании, могут накормить от 11,5 до 16 млрд чел.¹ В то же время в 2020 г. от голода страдали 720–811 млн чел., что на 118 млн чел. больше, чем в 2019 г. Распространенность недоедания в мире, по оценкам международных организаций [Положение дел..., 2021], достигла 9,9%, а распространенность острого отсутствия продовольственной безопасности – 12% насе-

ния мира. Масштабы проблемы продовольственной безопасности в мире росли после 2014 г., и в 2020 г. величина прироста показателя распространенности умеренного или острого отсутствия продовольственной безопасности оказалась равной суммарному приросту за предшествующие пять лет. В 2020 г. почти каждый третий человек в мире не имел доступа к достаточному количеству продовольствия. По прогнозам ФАО, к 2030 г. в условиях голода будут жить 660 млн чел., что на 30 млн чел. больше, чем при отсутствии пандемии [Положение дел..., 2021]. Ситуация значительно ухудшилась в 2021 г. в связи с усилившейся продовольственной инфляцией.

Существенной проблемой является то, что здоровый рацион питания из-за его высокой стоимости при сохраняющемся высоком уровне нищеты и неравенства доходов не доступен, по данным за 2019 г., для 3 млрд чел. в мире [Положение дел..., 2021]. Нерациональное, с точки зрения пользы для здоровья, питание является основной причиной глобального бремени болезней, на которое приходится 20% преждевременной смерти во всем мире. Ситуация обострилась во время пандемии. В многочисленных публикациях отмечается, что заболевание COVID-19 наиболее тяжело переносят люди с сахарным диабетом, сердечно-сосудистыми заболеваниями и избыточной массой тела [Obesity and Mortality..., 2020; Body Mass Index..., 2020; Демидова, Волкова, Грицкевич, 2020].

Обострение проблемы продовольственного обеспечения потребовало проведения специального Саммита ООН по состоянию национальных

¹ Food Research and Innovation Strategy for Finland 2021-2035 / Sözer N., Nordlund E., Poutanen K., Åkerman M., et al. // VTT Technical Research Centre of Finland. – 2021. – URL: <https://www.vttresearch.com/sites/default/files/2021-03/Food-research-and-innovation-strategy-for-finland-2021-2035.pdf> (дата обращения: 27.10.2021).

продовольственных систем, который состоялся в сентябре 2021 г. Там прозвучал призыв изменить используемые в мире модели производства и потребления продуктов питания, трансформировать продовольственные системы и подходы к обеспечению продовольственной безопасности [UN, 2021].

Сложность реформирования национальной продовольственной системы возникает из-за того, что оно охватывает широкий круг участников и заинтересованных сторон и объединяет социально-культурные, экономические, политические, биофизические, экологические, инфраструктурные и технические факторы, которые взаимодействуют на разных уровнях по всей цепочке производства и поставок пищевых продуктов.

На сегодняшний день ситуация с реформированием национальных продовольственных систем описывается ООН как «избыток многосторонних вызовов и дефицит многосторонних решений» [ООН, 2021]. Не выработанна научно обоснованная система мониторинга продовольственных систем как единого целого, хотя к этой работе привлечены более 50 ученых из 27 ака-

демических институтов, неправительственных организаций и агентств ООН [FAO, 2021].

Ряд развитых стран уже начали активную трансформацию своих продовольственных систем и стратегий обеспечения национальной продовольственной безопасности. Изучение опыта этих стран может быть полезно при выработке направлений и способов трансформации в продовольственных системах в других странах, в том числе в России.

Для анализа выбраны страны с высоким уровнем продовольственной безопасности, имеющие одновременно стратегии продовольственной безопасности и стратегии в области рационализации структуры питания. Согласно опубликованному в октябре 2021 г. индексу продовольственной безопасности (охватывает 113 стран, по которым существует достоверная информация), только 50% государств имеют стратегии продовольственной безопасности, 70% – стратегии в области питания и 40% – разработанные рекомендации по питанию [Global Food Security Index, 2021] (см. табл. 1)².

Таблица 1. ТОП-10 стран по индексу глобальной продовольственной безопасности
Table 1. TOP-10 countries according to the Global Food Security Index

Ранг	Страна	Индекс глобальной продовольственной безопасности, баллы	Ранг	Страна	Индекс глобальной продовольственной безопасности, баллы
1	Ирландия	84,0	6	Нидерланды	79,9
2	Австрия	81,3	7	Канада	79,8
3	Великобритания	81,0	8	Япония	79,3
4	Финляндия	80,9	9	Франция	79,1
5	Швейцария	80,4	10	США	79,1

Источник: Global Food Security Index (GFSI). (2021) // <https://impact.economist.com/sustainability/project/food-security-index/>, дата обращения: 15.10.2021.

² Глобальный индекс продовольственной безопасности (GFSI), разработанный Economist Impact, рассчитывается ежегодно с 2012 г., количественно и качественно оценивает доступность, наличие, качество и безопасность продуктов питания, а также состояние природных ресурсов и устойчивость продовольственных систем по 58 показателям. Методология расчета индекса пересматривается ежегодно.

Рассмотрим некоторые из принципиальных изменений в национальных стратегиях продовольственной безопасности ряда передовых в этой области государств.

Трансформация системы продовольственной безопасности стран ЕС

Из десяти стран с лучшими показателями продовольственной безопасности по индексу *Global Food Security* в 2021 г. семь находятся в Европе: Ирландия, Австрия, Великобритания, Финляндия, Швейцария, Нидерланды, Франция; пять из них являются членами ЕС.

Более половины (53%) взрослого населения в ЕС в настоящее время имеют избыточный вес или страдают ожирением. На неинфекционные заболевания, многие из которых связаны с питанием, приходится 70% смертности в Европе и растущая доля расходов на здравоохранение. К примеру, в Нидерландах прямые расходы на здравоохранение, связанные с избыточной массой тела и ожирением, составляют 1,6 млрд евро, или 2,2% годовых расходов на здравоохранение и 0,34% ВВП. Кроме того, дополнительная сумма в размере около 4 млрд евро (5,4% годовых расходов на здравоохранение) расходуется на расходы на здравоохранение, связанные с нездоровым образом жизни, включая отсутствие физической активности, употребление меньшего количества фруктов и овощей, а также гипер-

тонию и высокий уровень холестерина [De Hoop, 2015]. В Финляндии в 2017 г. 26% мужчин и 28% женщин страдали ожирением (ИМТ ≥ 30).

Несмотря на национальные рекомендации, основанные на рекомендациях Северных стран по питанию, и принятые меры по повышению осведомленности о здоровом питании и выборе продуктов питания, существующие модели питания не являются оптимальными. Так, потребление фруктов, ягод и овощей составляет менее половины от рекомендуемой нормы³. Значительное отличие моделей потребления от рекомендуемых норм наблюдается во всех странах ЕС [De Schutter, Jacobs, Clément, 2020].

Европейский парламент, Совет ЕС и Европейская комиссия 25 июня 2021 г. согласовали реформу общей сельскохозяйственной политики (*Common Agriculture Policy* – CAP). Новая CAP, которая вступит в действие в 2023 г., направлена на развитие устойчивого и конкурентоспособного сельскохозяйственного сектора, поддержку фермеров, оживление сельских районов и должна стабильно обеспечивать население стран здоровой пищей⁴.

Ключевой мерой новой CAP является введение механизма перераспределения доходов, который направлен на улучшение доходов малых и средних хозяйств. В соответствии с этим механизмом страны ЕС должны будут гарантировать, что, по крайней мере, 10% прямых платежей распределяется между мелкими и средними фермерами. Кроме того, государства-члены

3 Food Research and Innovation Strategy for Finland 2021-2035 / Sözer N., Nordlund E., Poutanen K., Åkerman M., et al. // VTT Technical Research Centre of Finland. – 2021. – URL: <https://www.vttresearch.com/sites/default/files/2021-03/Food-research-and-innovation-strategy-for-finland-2021-2035.pdf> (дата обращения: 27.10.2021).

4 EC. The new common agricultural policy: 2023-27 // European Commission. – 2021. – URL: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/new-cap-2023-27_en (дата обращения: 24.10.2021).

должны будут сократить разрыв между уровнями платежей, которые фермеры получают в одной и той же стране. Данное нововведение обусловлено тем, что в настоящее время 80% от общего объема субсидий поступает 20% крупнейшим европейским фермерам, создавая порочный круг, где государственная политика оказывает финансовую поддержку крупным компаниям за счет мелких фермеров. Это ведет к выкупу крупными фермерами земель у мелких фермеров.

Укрупнение ферм позволяет получать более высокие доходы и снижать затраты благодаря эффекту масштаба. Конечным результатом такой сельскохозяйственной политики стало исчезновение мелких фермерских хозяйств [Gjergji, 2021]. Так, в Германии количество фермерских хозяйств с 1970 г. сократилось более чем в 4 раза [Federal Ministry of Food and Agriculture, 2020].

В соответствии с новой CAP, страны ЕС в дополнение к существующим требованиям ставят более амбициозные цели в отношении климата и защиты окружающей среды. Страны должны будут выделять не менее 25% прямых выплат на такие инициативы, как органическое земледелие или точное земледелие, и не менее 35% от средств, выделяемых на развитие сельских районов, на проекты, которые способствуют охране окружающей среды, сохранению климата и защите животных. Несмотря на это, по мнению экологов, новая CAP является «провалом» для планеты, климата и даже для фермеров,

поскольку не обязывает государства внедрять новые методы сокращения выбросов парниковых газов⁵.

Кроме того, не позднее 2025 г. в фермерских хозяйствах будут проводиться проверки условий труда, тем самым добавляя новые социальные требования к аграрной политике.

Сосредоточившись на проблеме окружающей среды и парниковых газов, модернизированная CAP упускает такую важную составляющую продовольственной безопасности, как здоровое питание. Новые правила маркировки, которые трактуют как заботу о здоровье потребителей [De Lorenzo, 2021], дают возможность потребителям делать осознанный выбор с точки зрения питательности и полезности продуктов для здоровья⁶. Однако это не является достаточным условием для перехода населения к более здоровому питанию и стимулом для производителей к изменению состава пищевых продуктов. В данной связи планируется добиваться от компаний пищевой промышленности обязательств по принятию конкретных мер в отношении здоровья, уделяя особое внимание изменению состава пищевых продуктов в соответствии с принципами здорового питания, сокращению воздействия на окружающую среду и потребление энергии за счет повышения энергоэффективности.

С целью обеспечения безопасности питания, укрепления здоровья и смягчения влияния кризисов, в ЕС разрабатывается план действий в чрезвычайных ситуациях. В зависимости от характера кризиса в мероприятия по

5 EU reforms to common agricultural policy branded 'greenwashing' // Euronews. – 2021. – 30.06. – URL: <https://www.euronews.com/green/2021/06/30/eu-reforms-to-common-agricultural-policy-branded-green-washing> (дата обращения: 22.10.2021).

6 EC. Food information to consumers – legislation // European Commission. – 2021. – URL: https://ec.europa.eu/food/safety/labelling-and-nutrition/food-information-consumers-legislation_en (дата обращения: 22.10.2021).

смягчению его воздействия на продовольственную безопасность планируется вовлекать различные секторы экономики (сельское хозяйство, рыболовство, здравоохранение, транспорт и др.) и министерства (Федеральное Министерство труда и социальной защиты, Федеральное управление по защите прав потребителей и безопасности пищевых продуктов и др.).

Государства – члены ЕС придерживаются разных взглядов на проблемы полезности для здоровья продуктов питания, что стало одной из причин незавершенной реализации Регламента ЕС о питательности и полезности пищевых продуктов, принятого в 2006 г. Данный Регламент был направлен, в частности, на то, чтобы позволить потребителям делать выбор в пользу продуктов питания, не наносящих вреда их здоровью, защищая их от вводящей в заблуждение информации и обеспечивать равные условия для участников хозяйственной деятельности в сфере пищевых продуктов на внутреннем рынке.

Регламент предусматривает, что заявления о питательности и полезности для здоровья, сделанные в отношении пищевых продуктов, должны быть основаны и подтверждены общепринятыми научными данными, а также разрешены для использования в Союзе только после тщательной научной оценки Европейским органом по безопасности пищевых продуктов (EFSA). В настоящее время в обязательном порядке покупателю предоставляется так называемая декларация о пищевой ценности, которая информирует об энергетической ценности и количестве жиров, наличии и количестве углеводов, сахара, белка и соли.

Создание профилей питательных веществ для ограничения продвижения продуктов с высоким содержанием жира, сахара и соли, а также поиск возможностей перехода к более здоровому питанию являются одними из направлений стратегии *Farm to Fork Strategy*⁷. Данная стратегия исходит из того, что существующие модели потребления продуктов питания неустойчивы как с точки зрения здоровья, так и с точки зрения окружающей среды. В ЕС среднее потребление энергии, красного мяса, сахара, соли и жиров по-прежнему превышает рекомендации, потребление цельнозерновых злаков, фруктов и овощей, бобовых и орехов остается на недостаточном уровне. По имеющимся оценкам, еще до пандемии причиной смерти каждого пятого человека были сердечно-сосудистые заболевания и рак, вызванные нездоровым питанием. Поэтому в стратегии *Farm to Fork Strategy* поставлена цель обратить вспять рост показателей избыточной массы тела и ожирения в ЕС к 2030 г.

Одним из направлений обеспечения продовольственной безопасности является сокращение пищевых отходов и потерь продовольствия. В ЕС поставлена цель к 2030 г. сократить вдвое количество пищевых отходов на душу населения в розничной торговле и среди потребителей. Для этого разработана методология измерения пищевых отходов и в 2022 г. планируется установить базовый уровень отходов по всем видам агропродовольственной продукции [Farm to Fork Strategy, 2020]. После одобрения этой стратегии Парламентом ЕС Европейская комиссия и правительства государств-членов должны

7 EC. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Farm to Fork Strategy // European Environment Agency. – 2020. – Brussels.

обеспечить ее интеграцию в *САР* и национальные продовольственные политики⁸. Для этого государства-члены ЕС должны разработать свои собственные национальные стратегические планы согласно целям ЕС в области социальной, экологической и экономической политики в сельском хозяйстве, с учетом своих потребностей и возможностей.

Новые национальные продовольственные стратегии разработаны в Ирландии, Финляндии, Нидерландах – странах, имеющих высокие показатели продовольственной безопасности с точки зрения предложения и наличия продовольствия.

Национальная продовольственная стратегия Ирландии, принятая в 2021 г., является пятой по счету национальной агропродовольственной стратегией начиная с 2000 г. Как и во всех предыдущих стратегиях, ее цели определяются внутренними и внешними обстоятельствами, влияющими на продовольственную безопасность в каждый конкретный период времени. Хотя новая Стратегия имеет определенную преемственность с предшествующими стратегиями, она сигнализирует о значительном изменении политики, отражая совершенно иной подход к продовольственной безопасности. Новый подход признает связь между политикой в области пищевых продуктов и здоровьем, климатом и окружающей средой и фокусируется на роли, которую каждое звено пищевой цепочки играет в реализации конечных целей на период до 2030 г. [Taylor, 2021].

Отправной точкой продовольственной стратегии Финляндии и Нидерлан-

дов также является обеспечение целостного взгляда на аспекты производства и потребления пищевых продуктов с точки зрения бизнеса, технологий и здравоохранения [Sözer, 2021].

Реформа системы продовольственной безопасности Канады

Канада занимает седьмое место в индексе *Global Food Security* 2021 г. Сельское хозяйство и пищевая промышленность являются ключевыми секторами канадской экономики. На сельское хозяйство и производство продуктов питания приходится 11% ВВП Канады и почти 10% внешней торговли товарами. Благоприятные условия позволяют стране не только полностью удовлетворять внутренние потребности населения в продовольствии, но и экспортировать около половины произведенных в стране агропродовольственных товаров. Канада является пятым экспортером сельскохозяйственной и агропродовольственной продукции в мире после ЕС, США, Бразилии и Китая. Канада экспортирует 50% мяса крупного рогатого скота, 70% соевых бобов, 70% свинины, 75% пшеницы, 90% рапса и 95% зернобобовых⁹. Каждое второе рабочее место в растениеводстве и каждое четвертое рабочее место в производстве продуктов питания зависят от экспорта.

Из-за климатических условий Канада в значительной степени зависит от импорта некоторых продуктов питания. Несмотря на северную широту и короткий вегетационный период,

8 EU Parliament stands strong in support of the Farm to Fork Strategy. // International Union for Conservation of Nature. – 2021. – URL: <https://www.iucn.org/news/europe/202110/eu-parliament-stands-strong-support-farm-fork-strategy> (дата обращения: 29.10.2021).

9 Canadian Agri-Food Trade Alliance // CAFTA. – 2021. – URL: <https://cafta.org/agri-food-exports/> (дата обращения: 16.10.2021).

в Канаде выращивают широкий спектр фруктов (яблоки, персики, нектарины, груши, сливы, чернослив и вишню, виноград, чернику, клюкву, клубнику и малину), однако объемов собственного производства недостаточно для удовлетворения спроса на эти продукты. Доля импорта продовольствия в товарном импорте выросла за последние 10 лет и превысила 8% [UNCTAD, 2021].

Канада импортирует виноград, бананы, клубнику, малину, чернику, авокадо, мандарины, апельсины и другие фрукты из США, Мексики, Чили, Гватемалы, Коста-Рики, Перу, ЮАР, Турции, Вьетнама, Испании и других стран. Ведущими странами – поставщиками овощей в Канаду являются США, Мексика и Китай [Statistical Overview of the Canadian Fruit Industry, 2019]. Кроме того, импортом дополняются поставки на внутренний рынок ракообразных, моллюсков, водных беспозвоночных, основными поставщиками которых являются Вьетнам и Южная Корея [Food Importers and Food Import Trends in Canada, 2020].

Несмотря на высокий уровень внутреннего производства и возможности канадского агропродовольственного сектора полностью удовлетворять потребности населения в основных продуктах питания, в канадской продовольственной системе имеется ряд проблем. Так, еще до пандемии 12,7% канадских домашних хозяйств, преимущественно работающих неполный рабочий день или временно, на низкооплачиваемой работе, мигранты, люди с низким уровнем образования, а также представители коренного населения в той или иной степени ис-

пытывали нехватку продовольствия [Tarasuk, Mitchell, 2020].

Во время пандемии уровень отсутствия продовольственной безопасности в Канаде, измеренный по шестибальной шкале от временной нехватки еды и сокращения порций и/или приемов пищи до голодания, ухудшился на 39%¹⁰. Примерно 1 млн семей не имеют доступа к здоровой пище, почти двое из трех взрослых канадцев имеют избыточный вес или страдают ожирением, а около одной трети продуктов питания, производимых в Канаде, выбрасывается¹¹.

С одной стороны, Канада, развитие агропродовольственного сектора которой зависит от экспорта, сохраняет приверженность либеральному подходу в торговле продовольственными товарами, хотя в научных и политических кругах обсуждаются вопросы введения налога на импорт продовольствия. Такие дискуссии вызваны растущей экономической и политической напряженностью и использованием протекционистских мер в отношении агропродовольственных товаров в качестве ответных мер в торговых спорах по непродовольственным товарам (интеллектуальная собственность, сталь, алюминий) [Mussell, Hedley, Bilyea, 2019].

С другой стороны, в основе современной модели продовольственной безопасности Канады 2019 г. лежит концепция продовольственного суверенитета, о чем свидетельствует цель продовольственной политики – обеспечение диверсифицированного инклюзивного экономического роста в сельском хозяйстве и пищевой промышленности [A Food Policy for Canada, 2021].

10 Food Insecurity During the COVID-19 Pandemic // Statistics Canada. – 2020. – URL: <https://www150.statcan.gc.ca/n1/en/pub/45-280001/2020001/article/00039-eng.pdf?st=EPFxfD5> (дата обращения: 18.10.2021).

11 The Food Policy for Canada // Government of Canada. – 2019. – URL: <https://agriculture.canada.ca/en/about-our-department/key-departmental-initiatives/food-policy/food-policy-canada> (дата обращения: 15.10.2021).

Согласно этому документу, продовольственная безопасность должна базироваться на устойчивой и инновационной продовольственной системе, поддерживающей окружающую среду и экономику, и обеспечивать доступ населения Канады к достаточному количеству безопасной, питательной и разнообразной пищи с учетом культурных особенностей разных территорий.

В концепции продовольственной безопасности Канады нашло отражение понимание взаимосвязи и взаимозависимости разных компонент продовольственной системы: экономической, медицинской, социальной и экологической, которые до настоящего времени рассматривались изолированно друг от друга, в то время как для решения сложных продовольственных проблем необходимы скоординированные, последовательные и гибкие подходы. В результате приоритетом продовольственной политики стал вопрос более тесной интеграции и координации разных программ в области пищевых продуктов.

Одной из ключевых целей продовольственной политики Канады является улучшение показателей здоровья, связанных с пищевыми продуктами, снижение бремени болезней, связанных с питанием, особенно среди групп с повышенным риском отсутствия продовольственной безопасности, к которым, прежде всего, относится коренное население.

Важное место в обеспечении продовольственной безопасности Канады занимает диверсифицированный инклюзивный экономический рост в сель-

ском хозяйстве и пищевой промышленности, а также улучшение состояния окружающей среды за счет использования в пищевой цепочке методов, снижающих вредное воздействие на окружающую среду и повышающих устойчивость канадской продовольственной системы к изменению климата.

Новая политика продовольственной безопасности Канады была официально провозглашена в 2019 г., и на ее финансирование в бюджете 2019 г. было выделено 134 млн долл.¹² В 2020 г. дополнительно было выделено 100 млн долл., в том числе 30 млн долл. для улучшения доступа к продовольствию людей, испытывающих нехватку продовольствия из-за пандемии COVID-19. Еще 140 млн долл. выделено в 2021 г. Кроме того, в качестве ответных мер на пандемию правительство Канады инвестировало 50 млн долл. в Программу спасения излишков продовольствия, 163,4 млн долл. – на расширение программы *Nutrition North Canada*, в том числе 25 млн долл. на увеличение субсидий жителям канадского Севера и Арктики для решения проблемы продовольственной безопасности среди коренного населения¹³.

В ряде исследований по проблемам продовольственной безопасности в Канаде (см., к примеру, [Nothing Is Going to Change..., 2018; Tarasuk, Mitchell, 2020] показано, что финансирование государством продовольственных банков и других благотворительных продовольственных программ и организаций не является эффективным средством улучшения продовольственной безопасности домашних хозяйств.

12 Why a National Food Policy in Canada Matters? // Food Secure Canada. – 2020. – URL: <https://foodsecurecanada.org/resources-news/news-media/national-food-policy-primer> (дата обращения: 24.10.2021).

13 Minister Bibeau announces another \$100 million to help Canadians in need to access food // Agriculture and Agri-Food Canada. – 2021. – URL: <https://www.canada.ca/en/agriculture-agri-food/news/2021/08/minister-bibeau-announces-another-100-million-to-help-canadians-in-need-to-access-food.html> (дата обращения: 10.10.2021).

Сложности формирования единой продовольственной политики Канады обусловлены наличием семи разных территориальных и муниципальных продовольственных политик и стратегий в провинциях Канады. Различные культурные особенности и разные пищевые привычки делают невозможным разработку политики, подходящей для всех жителей. В связи с этим национальная продовольственная политика Канады должна учитывать эти нюансы и опыт различных территориальных образований при формировании общих целей и принципов единой национальной политики [Why a National Food Policy in Canada Matters? 2021].

Российские реалии

По индексу продовольственной безопасности в 2021 г. Россия находилась на 23-м месте, в том числе по доступности продовольствия – на 26-м месте, по наличию продовольствия – на 31-м, по качеству и безопасности продуктов питания – на 23-м и на 19-м месте – по природным ресурсам и стабильности продовольственной системы. Ключевыми препятствиями для улучшения показателей продовольственной безопасности, по мнению составителей индекса, являются недостаточно развитая транспортная и ирригационная инфраструктура, риски вооруженных конфликтов и политической нестабильности, коррупция, недостаточный мониторинг питания, риски природных катаклизмов [Global Food Security Index, 2021].

Как показывает передовой зарубежный опыт, государственная политика обеспечения продовольственной безопасности и безопасности питания касается не только того, сколько продуктов питания производится и поставляется на внутренний рынок, но и того,

что потребляется и как это способствует укреплению здоровья нации.

Продовольственная политика охватывает несколько сфер, которые часто разделены между различными министерствами, и разрабатывается на нескольких уровнях политики. К примеру, в ЕС политика в области сельского хозяйства и безопасности пищевых продуктов в основном разрабатывается Европейским Союзом, а политика общественного здравоохранения находится в компетенции государств-членов [De Hoop, 2015].

Трансформация политики продовольственной безопасности представляет собой сложный процесс, поскольку в данном случае речь идет о пересечении нескольких политик: экономического роста, занятости, внешней торговли, политики здравоохранения и др., – которые разделены интеллектуально, конституционно и институционально. Это обуславливает фрагментацию единой политики и ее осуществление несколькими органами власти. Чтобы трансформировать политику продовольственной безопасности, которая стала бы устойчивой, справедливой, эффективной и конкурентоспособной, требуется серьезный сдвиг в мышлении и в изменении подходов к продовольственной безопасности.

В России здоровье и благополучие населения названы ключевыми приоритетами и национальными целями. В Доктрине продовольственной безопасности России до 2030 г., принятой в 2020 г., гражданам страны гарантируется физическая и экономическая доступность продуктов питания, не менее рациональных норм потребления, необходимых для ведения активного и здорового образа жизни. При этом под рациональными нормами понимается набор продуктов, отвечающий «современным научным принципам оптимального питания, учитывающий сло-

жившуюся структуру и традиции питания большинства населения»¹⁴.

Существующие в настоящее время модели питания не являются рациональными с точки зрения их пользы для здоровья и не соответствуют рекомендациям Минздрава [Хейфец, Чернова, 2019].

Исследования фактического потребления продуктов питания россиянами в разных краях и областях показали избыточное потребление сахара, животных жиров, соли и недостаточное потребление сложных углеводов, полиненасыщенных жирных кислот при высокой калорийности рациона и почти полном отсутствии в рационе отдельных людей достаточного количества овощей, фруктов, рыбы и рыбопродуктов [Литвинова, 2016].

При этом, по данным Росстата, на 1 000 человек населения с 2000 по 2019 г. более чем в 2 раза выросло количество заболеваний системы кровообращения, в 1,7 раз увеличилось число случаев заболеваний эндокринной системы и нарушений обмена веществ, в 1,4 раза – количество онкологических заболеваний¹⁵.

В рамках национального проекта «Демография», основной целью которого является увеличение продолжительности здоровой жизни населения до 78 лет и снижение смертности, Роспотребнадзор реализует Федеральный проект «Укрепление общественного здоровья». Проект предполагает

мониторинг питания населения и качества продуктов питания, где оценивается доступ к пищевым продуктам, выполнение исследований качества продуктов по показателям наличия витаминов, микро- и макроэлементов, соли, сахара, антибиотиков и др., а также проведение просветительской работы с населением. С 2019 г. работает портал «Здоровое питание РФ» и различные онлайн-проекты¹⁶. С 2021 г. начал работу сервис «4 сезона. Здоровое питание РФ», который предоставляет различные программы питания для людей с разными патологиями и без патологий, разработанные российскими научными центрами¹⁷.

Существенным препятствием для смены моделей питания большинства россиян является высокая стоимость корзины здорового питания. Индекс корзины здорового питания, рассчитанный как соотношение стоимости этой корзины к стоимости условного (минимального) перечня продуктов, рассчитываемой Росстатом в I квартале 2020 г., составил 131% в Москве и 135% в Санкт-Петербурге¹⁸.

И хотя в России предпринимаются усилия по оптимизации рационов питания, этому процессу препятствует многолетнее снижение реальных доходов населения и высокая доля расходов на питание. Доля расходов на питание в структуре потребительских расходов в 2020 г. достигла 33,2%, превысив уровень 2019 г. на 3,5%, и стала самой вы-

14 Указ Президента РФ от 21 января 2020 г. № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации».

15 Росстат. Официальная статистика // Росстат. – 2021. – URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/10705> (дата обращения: 27.11.2021).

16 Федеральный проект «Укрепление общественного здоровья» // Здоровое питание. – 2020. – URL: <https://здоровое-питание.рф/healthy-nutrition/federalnyy-proekt-ukreplenie-obshchestvennogo-zdorovya/>?sphrase_id=5320 (дата обращения: 13.10.2021).

17 Игнатова О. Бесплатный сервис по подбору питания появился в РФ // Российская газета. – 2021. – 13.08. – № 183 (8534). – URL: <https://rg.ru/2021/08/13/besplatnyj-servis-po-podboru-pitaniia-poiavilsia-v-rf.html> (дата обращения: 19.10.2021).

18 «Перекресток» подсчитал, сколько стоит здоровое питание // Retail.ru. – 2020. – 09.04. – URL: <https://www.retail.ru/news/perekrestok-podschital-skolko-stoit-zdorovoe-pitanie-9-aprelya-2020-193155/> (дата обращения: 17.10.2021).

сокой с 2005 г.¹⁹ Без увеличения доходов населения, основанного на росте экономики, трансформация продовольственной системы в направлении ее содействия укреплению и сохранению здоровья нации труднодостижима.

Кроме того, не существует единой модели или системы питания, которые можно или нужно навязывать во всех регионах многонациональной России. Продукты питания – это не просто товары, а часть местной культуры. Поэтому приоритеты политики продовольственной безопасности должны определяться с учетом особенностей питания населения в той или иной местности.

Список литературы

Демидова Т.Ю., Волкова Е.И., Грицкевич Е.Ю. Особенности течения и последствия COVID-19 у пациентов с избыточным весом и ожирением. Уроки текущей пандемии // Ожирение и метаболизм. – 2020. – Том 17, № 4. – С. 375–384. – DOI: 10.14341/omet12663.

Литвинова О.С. Структура питания населения Российской Федерации. Гигиеническая оценка // Здоровье населения и среда обитания. – 2016. – № 5. – С. 11–14.

ООН. Саммит по продовольственным системам 2021 года // ООН. – 2021. – 23.09. – URL: <https://www.un.org/ru/food-systems-summit> (дата обращения: 17.10.2021).

Положение дел в области продовольственной безопасности и питания в мире – 2021. Преобразование продовольственных систем в интересах обеспечения продовольственной безопас-

ности, улучшения питания и экономической доступности здоровых рационов питания для всех / ФАО, МФСР, ЮНИСЕФ, ВПП и ВОЗ. – Рим : ФАО, 2021. – 240 с. – DOI: 10.4060/cb5409ru.

Хейфец Б.А., Чернова В.Ю. Влияние внешней торговли на экономическую доступность продовольственных товаров в России // Общество и экономика. – 2019. – № 10. – С. 62–75.

A Food Policy for Canada // Food Secure Canada. – 2019. – URL: <https://foodsecurecanada.org/policy-advocacy/timeline-food-policy-canada> (дата обращения: 14.10.2021).

Body Mass Index and Risk for Intubation or Death in SARS-CoV-2 Infection: A Retrospective Cohort Study / M.R. Anderson [et al.] // Annals of Internal Medicine. – 2020. – Vol. 173, N 10. – P. 782–790. – DOI: 10.7326/M20-3214.

De Hoop L. Food Policy in The Netherlands. Balancing Between Integration and Fragmentation // MSc Thesis for the Law and Governance Group. – Wageningen. – 2015. – URL: <https://edepot.wur.nl/333360> (дата обращения: 25.10.2021).

De Lorenzo D. EU's Common Agricultural Policy Falls Short of Sustainability Expectations // Forbes. – 2021. – 26.06. – URL: <https://www.forbes.com/sites/danieladelorenzo/2021/06/26/eus-common-agricultural-policy-deal-still-doesnt-place-the-future-of-eu-farming-on-the-right-path-for-sustainable-transition/?sh=298ccfc77634> (дата обращения: 22.10.2021).

De Schutter O., Jacobs N., Clément C. A 'Common Food Policy' for Europe: How governance reforms can spark a

¹⁹ Росстат. Официальная статистика // Росстат. – 2021. – URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/10705> (дата обращения: 27.11.2021).

shift to healthy diets and sustainable food systems // *Food Policy*. – 2020. – Vol. 96. – DOI: 10.1016/j.foodpol.2020.101849.

FAO. Agri-food systems transformation: new, ambitious framework proposed to monitor progress // FAO. – 2021. – URL: <https://www.fao.org/news-room/detail/new-framework-proposed-to-monitor-food-systems-progress/en> (дата обращения: 23.10.2021).

Federal Ministry of Food and Agriculture. Understanding Farming. Facts And Figures About German Farming // Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft. – 2020. – URL: <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/EN/Publications/UnderstandingFarming.html> (дата обращения: 21.10.2021).

Food Importers and Food Import Trends in Canada // Best Food Importers. – 2020. – URL: <https://bestfoodimporters.com/food-importers-and-food-import-trends-in-canada-2020/> (дата обращения: 12.10.2021).

Gjergji O. The new common agricultural policy: green or greenwashing? // Osservatorio Balcani e Caucaso Trans-europa. – 2021. – URL: <https://www.balcanicaucaso.org/eng/Areas/Europe/The-new-common-agricultural-policy-green-or-greenwashing-212952> (дата обращения: 14.10.2021).

GFSI. // Global Food Security Index. – 2021. – URL: <https://impact.economist.com/sustainability/project/food-security-index/> (дата обращения: 15.10.2021).

Mussell A., Hedley D., Bilyea T. Shifting Geo-Politics and Trade Policy: Wither Canadian Agri-Food Policy? // *Agri-Food Economic Systems*. – 2019. – 12 p. – URL: <http://www.agrifoodecon.ca/uploads/userfiles/files/wither%20ag%20policy%20oct-19.pdf> (дата обращения: 27.10.2021).

Nothing Is Going to Change Three Months from Now: A Mixed Methods Characterization of Food Bank Use in Greater Vancouver / E. Holmes [et al.] // *Social Science & Medicine*. – Vol. 200,

March. – P. 129–136. – DOI: 10.1016/j.socscimed.2018.01.029.

Obesity and Mortality Among Patients Diagnosed With COVID-19: Results from an Integrated Health Care Organization / S.Y. Tartof [et al.] // *Ann Intern Med*. – 2020. – Vol. 173. – P. 773–781. – DOI: 10.7326/M20-3742.

Sözer N. Food research strategy for Finland to promote health and sustainability // Natural resources Institute Finland. – 2021. – URL: <https://www.luke.fi/en/news/food-research-strategy-for-finland-to-promote-health-and-sustainability/> (дата обращения: 17.10.2021).

Statistical Overview of the Canadian Fruit Industry // Government of Canada. – 2019. – URL: <https://agriculture.canada.ca/en/canadas-agriculture-sectors/horticulture/horticulture-sector-reports/statistical-overview-canadian-fruit-industry-2019#a3.1> (дата обращения: 28.10.2021).

Tarasuk V., Mitchell A. Household Food Insecurity in Canada, 2017–2018 // Food Insecurity Policy Research. – 2020. – URL: <https://proof.utoronto.ca/wpcontent/uploads/2020/03/Household-Food-Insecurity-in-Canada-2017-2018-Full-Reportpdf.pdf> (дата обращения: 18.10.2021).

Taylor C. Ireland holds second place in world food security rankings // *Irish Farmers Journal*. – 2021. – February 23. – URL: <https://www.irishtimes.com/business/agribusiness-and-food/ireland-holds-second-place-in-world-food-security-rankings-1.4492926> (дата обращения: 18.10.2021).

UN. Transforming Food Systems. Regional policy brief // UN. – 2021. – URL: https://www.unescwa.org/sites/default/files/pubs/pdf/transforming-food-systems-english_0.pdf (дата обращения: 22.10.2021).

UNCTAD. State Of Commodity Dependence // UNCTAD. – 2021. – URL: https://unctad.org/system/files/official-document/ditccom2021d2_en.pdf (дата обращения: 24.10.2021).

DOI: 10.23932/2542-0240-2022-15-1-7

Changing Food Security Strategies in the Developed Countries

Boris A. KHEIFETS

Doctor of Economics, Professor

Financial University under the Government of the Russian Federation, 125993,
Leningradskiy prospect, 49, Moscow, Russian Federation;

Chief Researcher

Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics RAS, 117218,
Nakhimovskiy prospect, 32, Moscow, Russian Federation

E-mail: bah412@rambler.ru

ORCID: 0000-0002-6009-434X

Veronika Y. CHERNOVA

Doctor of Economics, Associate Professor

Peoples' Friendship University of Russia, 117198, Miklukho-Maklaya street, 6, Moscow,
Russian Federation

E-mail: veronika_urievn@mail.ru

ORCID: 0000-0001-5951-9091

CITATION: Kheifets B.A., Chernova V.Y. (2022). Changing Food Security Strategies in the Developed Countries. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*, vol. 15, no. 1, pp. 151–166 (in Russian). DOI: 10.23932/2542-0240-2022-15-1-7

Received: 23.11.2021.

Revised: 10.01.2021.

ABSTRACT. *The article examines new approaches to ensure food security in a number of developed countries, included in the top 10 world leaders of the Global Food Security Index. The shift in strategies has come as a result of an increase in the diseases attributable to inadequate and inadequate nutritional health and an increase in the burden on national health systems. The COVID-19 pandemic has further exposed the weaknesses of food systems in all countries, exacerbating inequalities in access to safe and healthy food at affordable prices. These challenges stem from the complex nature of food security, while policies to ensure food security are fragmented and implemented*

by several authorities. In addition, due to the differences in national nutritional systems, reflecting the cultural characteristics of each country, it is impossible to develop uniform recommendations for healthy eating. In Russia, as in other countries, the existing dietary patterns do not comply with the recommendations of the WHO and the Ministry of Health of the Russian Federation, and the efforts made to optimize them will not give the expected effect without the integration of policies in the field of agriculture, food industry and health care. Foreign experience shows the need for a system-oriented approach to the formation of food security policy based on the integration of all interrelated policies

and concerted action in different sectors of the economy, including healthcare.

KEYWORDS: food security, food policy, transformation of food systems, healthy eating, systems-oriented approach.

References

A Food Policy for Canada (2021). *Food Secure Canada*. Available at: <https://foodsecurecanada.org/policy-advocacy/timeline-food-policy-canada>, accessed 14.10.2021.

Body Mass Index and Risk for Intubation or Death in SARS-CoV-2 Infection: A Retrospective Cohort Study (2020). Anderson M.R. et al. *Annals of Internal Medicine*, vol. 173, no. 10, pp. 782–790. DOI: 10.7326/M20-3214.

De Hoop L. (2015). *Food Policy in The Netherlands. Balancing Between Integration and Fragmentation*. MSc Thesis for the Law and Governance Group, Wageningen. Available at: <https://edepot.wur.nl/333360>, accessed 25.10.2021.

De Lorenzo D. (2021). EU's Common Agricultural Policy Falls Short of Sustainability Expectations. *Forbes*. Available at: <https://www.forbes.com/sites/danieladelorenzo/2021/06/26/eus-common-agricultural-policy-deal-still-doesnt-place-the-future-of-eu-farming-on-the-right-path-for-sustainable-transition/?sh=298ccfc77634>, accessed 22.10.2021.

Demidova T.Yu., Volkova E.I., Gritskevich E.Yu. (2020). Features of the course and consequences of COVID-19 in overweight and obese patients. Lessons from the current pandemic. *Obesity and metabolism*, vol. 17, no. 4, pp. 375–384 (in Russian). DOI: 10.14341/omet12663.

De Schutter O., Jacobs N., Clément C. (2020). A 'Common Food Policy' for Europe: How governance reforms can spark a shift to healthy diets and sustainable

food systems. *Food Policy*, vol. 96. DOI: 10.1016/j.foodpol.2020.101849.

FAO (2021). *Agri-food systems transformation: new, ambitious framework proposed to monitor progress*. Available at: <https://www.fao.org/newsroom/detail/new-framework-proposed-to-monitor-food-systems-progress/en>, accessed 23.10.2021.

Federal Ministry of Food and Agriculture (2020). *Understanding Farming. Facts and Figures about German Farming*. Available at: <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/EN/Publications/UnderstandingFarming.html>, accessed 21.10.2021.

Food Importers and Food Import Trends in Canada (2020). *Best Food Importers*, March 9. Available at: <https://bestfoodimporters.com/food-importers-and-food-import-trends-in-canada-2020/>, accessed 12.10.2021.

Gjergji O. (2021). The new common agricultural policy: green or greenwashing? *Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa*. Available at: <https://www.balcanicaucaso.org/eng/Areas/Europe/The-new-common-agricultural-policy-green-or-greenwashing-212952>, accessed 14.10.2021.

GFSI (2021). *Global Food Security Index*. Available at: <https://impact.economist.com/sustainability/project/food-security-index/>, accessed 15.10.2021.

Kheifets B.A., Chernova V.Yu. (2019). The influence of foreign trade on the economic availability of food products in Russia. *Society and Economy*, no 10, pp. 62–75 (in Russian).

Litvinova O.S. (2016). The structure of nutrition of the population of the Russian Federation. Hygienic assessment. *Public health and environment*, no. 5, pp. 11–14 (in Russian).

Mussell A., Hedley D., Bilyea T. (2019). Shifting Geo-Politics and Trade Policy: Wither Canadian Agri-Food Policy? *Agri-Food Economic Systems*, 12 pp. Available

at: <http://www.agrifoodecon.ca/uploads/userfiles/files/wither%20ag%20policy%20oct-19.pdf>, accessed 27.10.2021.

Nothing Is Going to Change Three Months from Now: A Mixed Methods Characterization of Food Bank Use in Greater Vancouver (2018). Holmes E. et al. *Social Science & Medicine*, vol. 200, March, pp. 129–136. DOI: 10.1016/j.socscimed.2018.01.029.

Obesity and Mortality Among Patients Diagnosed With COVID-19: Results from an Integrated Health Care Organization (2020). Tartof S.Y. et al. *Annals of Internal Medicine*, vol. 173, pp. 773–781. DOI: 10.7326/M20-3742.

OON... (2021). *The Food Systems Summit*. United Nations, 23.09. Available at: <https://www.un.org/ru/food-systems-summit>, accessed 17.10.2021 (in Russian).

Polozheniye del... (2021). FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2021. Transforming food systems for food security, improved nutrition and the affordability of healthy diets for all*. Rome, FAO, 240 pp. (in Russian). DOI: 10.4060/cb5409ru.

Sözer N. (2021). Food research strategy for Finland to promote health and sustainability. *VTT News*. Available at: [https://www.luke.fi/en/news/food-](https://www.luke.fi/en/news/food-research-strategy-for-finland-to-promote-)

[health-and-sustainability/](https://www.luke.fi/en/news/food-research-strategy-for-finland-to-promote-health-and-sustainability/), accessed 17.10.2021.

Statistical Overview of the Canadian Fruit Industry (2019). Government of Canada. Available at: <https://agriculture.canada.ca/en/canadas-agriculture-sectors/horticulture/horticulture-sector-reports/statistical-overview-canadian-fruit-industry-2019#a3.1>, accessed 28.10.2021.

Tarasuk V., Mitchell A. (2020). Household Food Insecurity in Canada, 2017–18. *PROOF*. Available at: <https://proof.utoronto.ca/wp-content/uploads/2020/03/Household-Food-Insecurity-in-Canada-2017-2018-Full-Reportpdf.pdf>, accessed 18.10.2021.

Taylor C. (2021). Ireland holds second place in world food security rankings. *Irish Times*, February 23. Available at: <https://www.irishtimes.com/business/agribusiness-and-food/ireland-holds-second-place-in-world-food-security-rankings-1.4492926>, accessed 18.10.2021.

UN (2021). *Transforming Food Systems*. Regional policy brief. Available at: https://www.unescwa.org/sites/default/files/pubs/pdf/transforming-food-systems-english_0.pdf, accessed 22.10.2021.

UNCTAD (2021). *State Of Commodity Dependence*. Available at: https://unctad.org/system/files/official-document/ditc-com2021d2_en.pdf, accessed 24.10.2021.