

highest level of inequality in income and wealth; in a tenfold gap in average consumer spending among ten percent of the most and least income groups of households; in more than tenfold differentiation in the number of citizens with housing poverty and high housing security; in the inaccessibility for half of College and University students to study at the expense of budget allocations; the gap in life expectancy at birth in the regions of the Russian Federation with the highest and lowest values of the indicator is 16 years. There is three to five times higher unemployment among young people compared to other groups of the economically active population, etc. The question is raised about the need to develop a national program to increase the real monetary income of the population, reduce poverty and inequality.

**Keywords:** *economic inequality, social inequality, high inequality, poverty, real monetary income, program to reduce poverty and inequality.*

JEL Classification: E21, E24, E64, I3, J21.

DOI: 10.31737/2221-2264-2020-47-3-8

Б.Е. Фрумкин

ИЭ РАН, ИМЭМО им. Е.М. Примакова, РАН, Москва

Журнал НЭА,  
№3 (47), 2020,  
с. 184–189

## Дифференциация доходов населения и потребление продовольствия как опекаемого блага

**Аннотация.** На основе теории опекаемых благ рассматривается развитие государственного опекунства в области обеспечения продовольственной безопасности населения с учетом ее корреляции с размером и дифференциацией доходов. Анализируются принципы и механизмы внутренней национальной (на примере США) и наднациональной (на примере Евросоюза) государственной продовольственной помощи малоимущим и другим уязвимым категориям населения в развитых экономиках. Особое внимание обращено на организационно-финансовый и социально-перераспределительный аспекты помощи, обеспечение ее адресного характера и привязки к уровню доходов, сочетание денежной и натуральной форм предоставления помощи, сопряжение продовольственной помощи с государственной поддержкой сельского хозяйства, роли НГО/НКО в системах государственной продовольственной помощи. Обоснована необходимость продовольственной помощи как важного элемента государственного опекунства в современной рыночной экономике, частично компенсирующего доходно-социальное неравенство, минимизирующего социальную депривацию. Показано принципиальное отличие такой помощи от карточной системы, связанной с недостаточным предложением и балансирующей его со спросом неэкономическими методами. Рассмотрено формирование национальной системы продовольственной помощи в России, предложены пути ее развития с учетом обновленной Доктрины продовольственной безопасности РФ и последствий коронакризиса.

**Ключевые слова:** *опекаемые блага, экономическая доступность продовольствия, дифференциация доходов, продовольственная помощь, пандемия коронавируса.*

Классификация JEL: D6, H4, I3, Q18.

DOI: 10.31737/2221-2264-2020-47-3-9

Развитие теории опекаемых благ позволяет усовершенствовать подходы к оценкам интересов и поведения индивидуумов, их групп и корректирующего их государства в обеспечении потребления таких благ. Ключевыми в этом смысле являются трактовки: *опекаемых благ* как товаров и услуг, «потребление которых государство в соответствии со своими предпочтениями стремится повысить или

снизить»; *нормативного интереса и социальной полезности* как основ активности государства в хозяйственной жизни общества; возникновение *патерналистской активности государства* там и тогда, где и когда согласно его установкам «оказывается неэффективной институциональная среда и/или признается неприемлемым распределение богатства; и /или поведение индивидуумов оценивается нераци-

ональным» (Рубинштейн, 2015; Городецкий, Рубинштейн, 2017).

Эти признаки характерны и для цивилизационно-экзистенциального вида опекаемых благ — продовольствия. Главным фактором, влияющим на продовольственную безопасность, являются реальные доходы населения. Корреляция между ними составляет около 70% (Swinnen, 2015). «Продовольственный патернализм», корректирующий эффект дифференциации доходов, — одна из важнейших функций развитых систем государственного управления, начиная с Древнего Рима, где проводилась государственная политика обеспечения населения базовыми продуктами питания. Она была нацелена на поддержание демографической, социально-экономической и военно-политической устойчивости государства и регулировалась комплексом так называемых хлебных законов. На пике развития эта помощь охватывала более 400 тыс. человек, или 40% населения, и поглощала около 20% государственного бюджета Рима.

В современных государственных системах продовольственного патернализма в той или иной степени воспроизводятся основные принципы (а частично — и негативные эффекты) древнеримской политики. Однако они нацелены не столько на защиту от голода, сколько на обеспечение социально инклюзивного и рационального питания для всех граждан, хотя и с акцентом на содействие низкодоходным слоям населения. Национальная система государственной поддержки потребления продовольствия как опекаемого блага наиболее развита в США, наднациональная — в Евросоюзе.

Система продовольственной помощи США направлена на стимулирование рационализации питания граждан; целевую поддержку «продовольственных бедняков» и других социально уязвимых и/или значимых для государства категорий населения (от грудных детей и школьников до жителей индейских резерва-

ций) и, косвенно, на социально приемлемое перераспределение доходов граждан. Первая связана с отставанием качества питания от федеральных диетических рекомендаций (в 2015 г. среднее качество диеты американцев было на 41% ниже рекомендованного, в 2017 г. среднечеловеческое потребление овощей, фруктов и молока — на 30–55% ниже). Вторая — с большим разрывом в расходах на питание. В 2018 г. в абсолютном выражении домохозяйства высшего доходного квинтиля тратили на питание втрое больше домохозяйств низшего квинтиля, а в относительном — вчетверо меньше.

Общее руководство национальной продовольственной политикой осуществляет Минсельхоз США через входящую в него федеральную Службу продовольствия и питания (FNS), сотрудничающую с органами власти на уровне штатов и локальных уровнях, а также с НГО/НКО федерального уровня (например, Ассоциацией школьного питания — SNA). В 2018 г. FNS управляла 15 программами, обслуживавшими около 28% населения и обходившимися в 105 млрд долл. (Food availability and consumption, 2020)<sup>1</sup>.

Основные принципы системы продовольственной помощи США:

- сочетание собственно продовольственной помощи с разработкой и продвижением научно обоснованных рационов питания (в том числе включением здорового питания в образовательные программы);
- адресный характер с акцентом на поддержку малообеспеченных граждан, детей всех возрастов и части пожилых людей. В 2018 г. такие программы охватывали около 95 млн человек, поглощая 98% финансирования продовольственной государственной помощи<sup>2</sup>;
- обязательный учет дифференциации доходов получателей. Право на помощь по SNAP (43% ее бенефициаров — дети и свыше 13% — лица старше 60 лет) и на

<sup>1</sup> United States Department of agriculture budget summary 2019 (<https://www.obpa.usda.gov/budsum/fy19budsum.pdf>).

<sup>2</sup> Главные из них: Программа дополнительной продовольственной помощи (SNAP) охватывала около 42 млн человек; программы школьных обедов (NSLP) и завтраков (SBP) — 45 млн человек; Программа дополнительного питания для женщин, младенцев и детей (WIC), для малоимущих беременных и кормящих матерей — 7 млн человек.

бесплатные школьные завтраки и обеды ограничено семьями с валовым доходом на члена семьи до 130% федеральной черты бедности;

- преимущественно безналично-денежная форма оказания помощи — в виде выплат пособий конкретным получателям или компенсаций затрат школ на питание учеников;
- ограничения по номенклатуре, способам и условиям получения помощи для обеспечения целевых параметров питания и стимулирования трудовой активности. Ежемесячные выплаты по SNAP переводятся на электронные дебетовые карты, по которым можно покупать продукты (кроме алкоголя, табака, лекарств и др.) в 240 тыс. авторизованных магазинах по всей стране. Трудоспособные могут получать пособие только три месяца, если они не участвуют в программах трудоустройства и переподготовки SNAP;
- социально-перераспределительный аспект — благодаря прогрессивному налогообложению налоги с 5% самых богатых американцев, по сути, покрывают 60% расходов государственного бюджета на SNAP. Завтраки и обеды одинаковы для всех школьников, независимо от того, выдаются ли они бесплатно (72%), по сниженной (5%) или полной (23%) цене;
- вспомогательная роль негосударственных структур в организации продовольственной помощи. В 2018 г. бюджет организации «Накормим Америку» (Feeding America) составил 2,9 млрд долл. — в 36 раз меньше бюджета Минсельхоза на продовольственную помощь;
- двойное назначение продовольственной помощи, фактически соединяющей функции государства по опеке потребителей и производителей продовольствия, прежде всего фермеров. Использование в программах преимущественно американских продуктов (в том числе с акцентом на местные про-

дукты) — основное средство поддержки отечественных аграриев, поглощающее 70% бюджета Министерства сельского хозяйства США.

Система продовольственной помощи США гибко увязана с изменением экономической конъюнктуры и социально-демографической ситуации в стране. С учетом продовольственной помощи за 1999–2016 гг. доля молодежи с недостаточным качеством диеты снизилась почти на 30%. Значителен эффект продовольственной помощи и для АПК — вложенный в нее 1 долл. дает в 1,7 раз больший прирост в экономике. Периодически предпринимаются попытки реформирования программ продовольственной помощи для повышения социальной эффективности использования выделяемых средств.

В Евросоюзе продовольственными бедняками считаются те, кто не может позволить себе еду с мясом, курицей или рыбой каждый второй день. Их число в ЕС в абсолютном выражении сопоставимо с США (около 40 млн человек), но в относительном — в 1,3 раза ниже. Это связано с меньшей дифференциацией доходов и развитой социальной политикой в странах ЕС28. Продовольственная нагрузка на бюджеты домохозяйств в ЕС относительно выше (более 12% их расходов против менее 10% в США).

Система наднационального продовольственного опекуства в Евросоюзе отличается от американской. Она является надстройкой над национальными системами продовольственной помощи и ограничивается двумя направлениями: координацией и финансовой поддержкой национальных усилий по борьбе с потребительско-социальной депривацией уязвимых групп населения, а также обеспечением полноценного питания ученикам государственных школ.

Продовольственный патернализм ЕС отличаются:

- относительно скромный масштаб и финансирование наднациональных программ продовольственной помощи. В 2014–2020 гг. при числе получателей помощи около 34 млн человек (7% насе-

ления ЕС28) затраты в среднем за год составляли лишь 650 млн евро (на 85% из бюджета ЕС) на помощь обездоленным и 250 млн евро (100% из бюджета ЕС) – на бесплатное обеспечение учащихся плодовоовощными и молочными продуктами в рамках «Школьной схемы по овощам, фруктам и молоку»<sup>3</sup>;

- организационно-финансовое разделение – помощь обездоленным осуществляется в рамках социальной политики через Фонд европейской помощи наиболее обездоленным (FEAD), раздача в школах фруктов, овощей и молока – в рамках Общей сельскохозяйственной политики ЕС (ОПС). Первая в основном привязана к доходам семьи, а вторая – единая для всех (Report from the Commission..., 2018);
- предоставление помощи преимущественно в натуральной форме путем раздачи продовольственных наборов, бесплатного горячего питания для немущих. В рамках FEAD домохозяйства (12 млн человек в 2018 г.) регулярно получают составленные с учетом требований здорового питания ЕС наборы продуктов. За 2014–2017 гг. общий объем выдачи продуктов возрос в 2,5 раза до 370 тыс. т;
- важная роль в финансировании и реализации наднациональной продовольственной помощи гражданского общества. Органы власти могут сами закупать продовольствие и поставлять его отобранным на основе национальных критериев НГО/НКО либо финансировать их для его закупок.

Опыт США и ЕС подтверждает необходимость продовольственной помощи как имманентного элемента относительного государственного опекуновства при нормальном функционировании рыночной экономики, в том числе достаточном предложении продовольствия. Целенаправленная адресная помощь повышает продовольственный спрос низкодоход-

ных и других уязвимых категорий населения, частично компенсируя доходное и связанное с ним социальное неравенство, минимизируя социальную депривацию и способствуя экономическому балансированию спроса и предложения. Она принципиально отличается от карточной системы, связанной с недостаточным предложением, абсолютизирующей продовольственное опекуновство государства и балансирующей спрос и предложение неэкономическими методами. Долговременные системы продовольственной помощи несут и дополнительные нагрузки – рационализацию модели питания, стимулирование АПК, эколого-климатическую функцию. Их гибкость позволяет успешно работать в чрезвычайных ситуациях. В 2020 г. в США в ходе борьбы с коронавирусом системы SNAP и WIC сработали как автоматические стабилизаторы, упростив получение субсидий потерявшим доходы и повысив финансовые ресурсы для этого почти на 17 млрд долл. Финансирование FEAD в 2020–2021 гг. целиком оплатит бюджет ЕС.

Международный опыт можно использовать при формировании системы внутренней продовольственной помощи в России. Пока экономическая доступность продовольствия в РФ ниже, чем в развитых рыночных экономиках. В 2018 г. при средней доле расходов на питание в бюджете российских домохозяйств более 31%, у 10% самых бедных она превысила 48%, против 39% – у средних по доходам и 18% – у самых богатых. Потребление наиболее ценных продуктов (мяса, молока, овощей и фруктов) самыми обеспеченными слоями населения было в 1,8–2,4 раза выше, чем самыми необеспеченными. В 2019 г., по оценке Росстата, более 14% российских семей доходов хватало только на питание, а 0,7% – не хватало даже на еду. В среднем за 2015–2019 гг. около 18 млн человек, или 13% населения, с доходами ниже уровня бедности фактически были «продовольственными бедняками» (Кулистикова, 2020).

Пока же формирование национальной системы продовольственного опекуновства не

<sup>3</sup> The EU school fruit, vegetables and milk scheme. 27 March 2019 (<https://ec.europa.eu/commission/news/eu-school-fruit-vegetables-and-milk-scheme-2019-mar-27-en>).

завершено. В 2014 г. была принята «Концепция развития внутренней продовольственной помощи в Российской Федерации» (утв. Распоряжением Правительства РФ от 3 июля 2014 г. № 1215-р). К 2020 г. намечалось до 90% повысить обеспеченность отдельных категорий граждан качественным сбалансированным питанием с учетом рациональных норм; до 80% увеличить охват таким питанием обучающихся в образовательных организациях; до 80% увеличить долю российской продукции в обеспечении продовольственной помощи. На сегодняшний день активно внедряется только общероссийская система бесплатного горячего питания в школах.

Новые возможности открывает обновление в январе 2020 г. Доктрины продовольственной безопасности РФ, обозначившее пути повышения экономической доступности продовольствия для здорового питания населения: осуществление мер, направленных на снижение уровня бедности, а также развитие системы внутренней продовольственной помощи<sup>4</sup>. Модель такой системы была разработана Минпромторгом РФ в 2017 г. Целевыми адресатами помощи были малоимущие категории населения (с доходами ниже регионального прожиточного минимума), а основными инструментами ее реализации — дебетовые банковские карты для начисления субсидий, обеспечивающие безналичную оплату продуктов (кроме алкоголя и табака) в подключенных к программе магазинах.

Нерешенность вопросов финансирования и администрирования не позволила запустить проект в 2019 г. Однако коронакризис, вызвавший масштабную потерю работы и доходов россиян, актуализировал его размышление. По опросам, в апреле 2020 г. 49% работающих россиян сообщили о снижении доходов. Организации производителей продовольствия и торговых сетей РФ предложили использовать разработки Минпромторга для введения до конца 2020 г. продовольственной помощи общим объемом в 800 млрд руб. с ежемесячным переводом на банковские карты

пострадавших от экономических последствий эпидемии (по их оценке – 10 млн человек) по 10 тыс. руб. (Бизнес попросил..., 2020). Кроме стабилизации потребления продовольствия, это могло бы поддержать и его производство. Около трети поддержки могло бы перетечь в сельское хозяйство, помогая сохранить достижения импортозамещения.

С учетом мирового и российского опыта и последствий коронакризиса перспективными представляются следующие направления развития государственного продовольственного опекуства в РФ:

- в стратегическом плане — доработка и запуск в 2021–2022 гг. долговременной системы продовольственной помощи (в неинфляционных безналичной денежной и натуральной формах) как постоянного элемента агропродовольственной политики, включая согласование с государственными программами развития сельского хозяйства и сельских территорий;
- развитие модели продовольственной помощи Минпромторга, в том числе повышение доходного минимума получателей помощи до 130% федерального прожиточного минимума; оплата ее из федерального бюджета с правом регионов на дофинансирование;
- стимулирование участия в продовольственной помощи гражданского общества и бизнеса, в том числе освобождение от части налогов с продуктов питания (без алкоголя и табака), перенесенных производителями и торговлей на благотворительность.

#### ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

Бизнес попросил из-за COVID вернуться к идее выдачи продуктовых карточек (2020). Режим доступа: <https://www.rbc.ru/business/14/04/2020/5e95cfce9a79474fef490636> [*The business has asked because of COVID to return to the idea of issuing food cards* (2020). Available at: <https://www.rbc.ru/>

<sup>4</sup> «Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации» (утв. Указом Президента РФ от 21 января 2020 г. № 20).

business/14/04/2020/5e95cfee9a79474fef490636 (in Russian).]

**Городецкий А.Е., Рубинштейн А.Я.** (2017).

Некоторые аспекты экономической теории государства. М.: ИЭ РАН. С. 12–33.

[**Gorodetsky A., Rubinstein A.** (2017).

*Some aspects of the economic theory of the state.* Moscow: IE RAS, 12–33 (in Russian).]

**Кулистикова Т.** (2020). Безопасность обе-

спечат по-новому. Режим доступа:

<https://www.agroinvestor.ru/markets/article/33321-bezopasnost-obespechat-po-novomu-mozhet-li-sposobstvovat-razvitiyu-apk-novaya-doktrina-prodovolstven/>

[**Kulistikova T.** (2020). *Security will be provided in a new way.* Available at: <https://www.agroinvestor.ru/markets/article/33321-bezopasnost-obespechat-po-novomu-mozhet-li-sposobstvovat-razvitiyu-apk-novaya-doktrina-prodovolstven/> (in Russian).]

**Рубинштейн А.Я.** (2015). Теория опекаемых

благ и патернализм в экономических теориях: общее и особенное. М.: ИЭ РАН.

С. 42–43. [**Rubinstein A.Ya.** (2015). *Theory of patronized goods and paternalism in economic theories: General and special.* Moscow: IE RAS, 42–43 (in Russian).]

*Food availability and consumption* (2020). Available at:

<https://www.ers.usda.gov/data-products/ag-and-food-statistics-charting-the-essentials/food-availability-and-consumption>

*Report from the Commission to the Council and the*

*European Parliament.* Summary of the annual implementation reports for the operational programs co-financed by the Fund for European Aid to the Most Deprived in 2017 (2018). Available at: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/17ee8aab-8918-11e9-9369-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-106302783>

**Swinnen J.** (2015). *Inequality, not unavailability, is the main driver of food insecurity.* Available at: <https://horizon-magazine.eu/article/inequality-not-unavailability-main-driver-food-insecurity-prof-johan-swinnen.html/>

*Поступила в редакцию 21.04.2020*

*Received 21.04.2020*

*Received 21.04.2020*

**B.Ye. Frumkin**

Institute of Economics, RAS; Ye.M. Primakov Institute of World Economy and International Relations (IMEMO), RAS, Moscow, Russia

## **Income differentiation and consumption of food as a patronized good**

**Abstract.** Based on the theory of patronized goods, the development of “state guardianship” in the field of ensuring food security of the population is considered, taking into account its correlation with the size and differentiation of income. The principles and mechanisms of domestic national (for example, the United States) and supranational (for example, the European Union) state food aid to the poor and other vulnerable categories of the population in developed economies are analyzed. Special attention is paid to the organizational, financial and socio-redistributive aspects of aid, ensuring its targeted nature and linking it to the level of income, the combination of monetary and in-kind forms of aid, the “pairing” of food aid with state support for agriculture, the role of NGOs/NPOs in the systems of state food aid. The necessity of food aid as an important element of state guardianship of the modern market economy, partially compensating income and social inequality, minimizing social deprivation, is substantiated. The article shows the fundamental difference between such assistance and the card distribution system, which is associated with insufficient supply and balances it with demand using non-economic methods. The article considers the formation of the national food aid system in Russia, and suggests ways to develop it taking into account the updated Doctrine of food security of the Russian Federation and the consequences of the coronacrisis.

**Keywords:** *patronized goods, economic accessibility of food, income differentiation, food aid, coronavirus pandemic.*

Jel Classification: D6, H4,I3, Q18.

DOI: 10.31737/2221-2264-2020-47-3-9