

УДК 330.341.42

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ: ВЫЗОВ И РЕАЛИИ

МИРОНОВА ВАЛЕНТИНА НИКОЛАЕВНА, канд. экон. наук, доцент кафедры «Мировая экономика и международный бизнес» Финансового университета

E-mail: v-mironova@yandex.ru

Целью статьи является рассмотрение ключевых показателей продовольственной безопасности России в условиях экономического кризиса, обострения геополитических процессов, санкционной политики Запада и ответного продуктового эмбарго со стороны России. За основу анализа взята концепция продовольственной безопасности, сформулированная Продовольственной и сельскохозяйственной организацией ООН, и отдельные положения доктрины продовольственной безопасности России, принятой в 2010 г. Сделан вывод, который подтверждает наметившийся тренд на позитивные изменения в этой области при сохранении ряда проблем и неопределенностей, нуждающихся в дальнейшем осмыслении, принятии действенных решений.

Ключевые слова: экономическая безопасность; продовольственная безопасность; экономическая доступность; физическая доступность; качество и безопасность продуктов питания.

The Food Security of Russia: Challenges and Realities

VALENTINA N. MIRONOVA, PhD (Economics), associate professor of the World Economy and International Business Chair, Financial University

E-mail: v-mironova@yandex.ru

The purpose of the paper is to review the key indices of the food security of Russia in the environment of the economic crisis, aggravation of geopolitical processes, the Western sanction policy and the reciprocal food embargo introduced by Russia. The analysis was based on the food security concept formulated by the UNO Food and Agriculture Organization and certain provisions of the Russian Food Security Doctrine adopted in 2010. The conclusion confirms the emerging trend for positive changes in this area while there are still problems and uncertainties that need further evaluation and making effective decisions.

Keywords: economic security; food safety; economic affordability; physical accessibility; food quality and safety.

Продовольственная безопасность как необходимая часть экономической безопасности страны

У специалистов не вызывает сомнения тот факт, что продовольственная безопасность не может оцениваться в отрыве от экономической безопасности, являющейся фундаментом национальной безопасности любого государства.

По их мнению, расширенное воспроизводство национальной экономики, его устойчивость и эффективность, обеспечение объективно обусловленной формы распределения создают материальную основу благополучия нации и

отражают содержание экономической безопасности [1].

В этом контексте продовольственная безопасность выступает неотъемлемой частью экономической безопасности. При ее отсутствии или ограничении расширенное воспроизводство национальной экономики рано или поздно становится неустойчивым и неэффективным. Экономика не функционирует сама по себе. Ее целью является удовлетворение потребностей людей, в том числе продуктами питания, необходимыми для воспроизводства рабочей силы. Соответственно при несоблюдении условий продовольственного

обеспечения населения на должном уровне стабильные темпы роста национальной экономики, увеличение ВВП на душу населения, социально-экономическое благополучие общества ставятся под угрозу.

Угрозы экономической безопасности государства, равно как и продовольственной безопасности, имеют внутренние и внешние источники происхождения. В части продовольственной безопасности экзогенные угрозы вызваны разноплановыми ситуациями, связанными с конъюнктурой мирового рынка сельскохозяйственной продукции, стихийными бедствиями, климатическими сдвигами, войнами, политическими факторами и т.д.

Эндогенные угрозы, отражающие специфику национальной экономики, появляются, как правило, в результате затянувшегося игнорирования вызовов развитию, отсутствия своевременной и адекватной экономической политики государства по смягчению или устранению возникающих проблем. Внутренние вызовы продовольственной безопасности России имеют исторический характер, вызваны причинами субъективного и объективного порядка и требуют четко сформулированных действий и системного подхода.

Внешние негативные воздействия накладываются на внутренние проблемы, усложняя принятие решений и проведение назревших экономических преобразований. В то же время внешнеполитические и экономические катаклизмы могут служить стимулирующим фактором для развития агропромышленного комплекса, эффективное функционирование которого является одним из основных условий обеспечения населения отечественным продовольствием.

Определение понятия «продовольственная безопасность»

Понятие «продовольственная безопасность» стало широко использоваться начиная с 1970-х гг. Наиболее универсальным в международной науке и практике признано определение, разработанное Продовольственной и сельскохозяйственной организацией ООН (*Food and agricultural organization — FAO*), согласно которому продовольственная безопасность выступает как состояние, при котором все люди в той или

иной стране в любой момент времени имеют физический, социальный и экономический доступ к достаточной в количественном отношении питательной пище, отвечающей их потребностям и необходимой для ведения активной и здоровой жизни [2].

Данное определение служит основой анализа состояния продовольственной безопасности на глобальном, региональном и национальном уровнях, каждый из которых имеет свои особенности и проявления.

Обеспечение продовольственной безопасности России

Необходимым условием обеспечения продовольственной безопасности является физическая доступность продуктов питания, которая создается внутренним производством и/или импортом продовольственных товаров. Эффективное функционирование сельскохозяйственной отрасли зависит от ряда преимуществ, которыми та или иная страна изначально наделена или приобрела в процессе развития. Климатические, природные, географические условия, научно-технический уровень характеризуют национальные конкурентные особенности.

Россия обладает большим потенциалом развития аграрной отрасли. Прежде всего, это пашня, водные ресурсы, благоприятный климат в ряде регионов страны. На долю России приходится 3,3% мировых сельскохозяйственных угодий и 9% мировых пахотных земель, 52% черноземных почв. Однако более 30 млн га земель, пригодных для сельского хозяйства, не используются целевым образом. На российской территории сосредоточены большие запасы пресной воды, составляющие около 20% мировых ресурсов. Этот фактор может усилить конкурентные преимущества российской экономики в условиях усугубляющейся глобальной проблемы ограниченности водных ресурсов [3].

Однако объективные преимущества не дополняются производительностью труда в сельскохозяйственной отрасли, ценовыми и качественными характеристиками производимой продукции. По этим показателям значительная часть отечественного продовольствия неконкурентоспособна на внутреннем и внешнем рынках.

По производительности труда в сельском хозяйстве Россия существенно отстает от многих развитых и ряда развивающихся стран. Так, на каждого занятого в аграрном секторе приходится 17 тыс. долл. США производимой продукции в год, в то время как в США — 108 тыс. долл. США, Австралии и Канаде — 81 тыс. долл. США, в Белоруссии — 29 тыс. долл. США [4].

Хотя сегодня сельское хозяйство — наиболее динамично развивающаяся отрасль экономики, в целом преобладает экстенсивное производство, материально-техническая база не претерпевает существенных изменений, усиливается моральный и физический износ техники, не уменьшается количество убыточных сельскохозяйственных предприятий и организаций.

На повестке дня не просто увеличение объемов производства и ассортимента продуктов питания, а осуществление модернизации, переход на освоение технологических инноваций, повышение отдачи от сельскохозяйственных угодий, что позволит создать условия для наполнения продовольственного рынка продукцией собственного производства и повышения ее конкурентоспособности.

Следует также учитывать, что в мире происходят изменения в конкурентных преимуществах, свойственных агропромышленному комплексу. Их число растет, функционирование отрасли усложняется. В процессе выращивания аграрной продукции на сельскохозяйственных угодьях закладывается только незначительная величина стоимости продукта. Основная часть конечной цены продовольственного товара формируется в цепочке создания добавленной стоимости, которая включает переработку, упаковку, хранение, транспортировку продукции и торговлю. В ряде стран важное значение приобретает *circular economy* — налаживание многократного циркулирования, обращения сырьевых ресурсов и отходов в целях повышения эффективности их использования и защиты окружающей среды.

Очевидно, что если страна не обладает развитой инфраструктурой, обеспечивающей прохождение продукта от производителя до потребителя, то даже достаточный объем продуктов питания не обеспечит необходимую физическую доступность продовольствия для населения. Неудовлетворительное состояние логистической

инфраструктуры, особенно в условиях удаленности регионов и территорий страны, ведет к недоиспользованию ее потенциала. В результате за Россией был закреплен статус нетто-импортера продовольствия как ключевого источника обеспечения населения продуктами питания. Зависимость России от импортных поставок превосходила пороговые значения продовольственной безопасности, что угрожало ее продовольственной безопасности.

Однако только высокие объемы производства и/или импорта продовольственных товаров не являются показателем достаточного уровня обеспеченности населения. Экономическая доступность — важнейший показатель степени реальной возможности приобретения продовольствия — зависит от доходов граждан и равномерности их распределения. Чем выше в стране уровень бедности, тем больше увеличивается доля населения, испытывающего голод. Хотя в течение последних десяти лет происходило снижение тенденции к бедности, ножицы растущей продовольственной инфляции и сокращающихся доходов населения привели к тому, что на продовольствие стало уходить около 50% бюджета многих семей [5]. Согласно исследованиям у 30% российских семей не хватает денег на продукты питания [6].

Похоже, что в ближайшей перспективе такая ситуация в стране сохранится. В этой связи экономическая доступность продовольствия для населения имеет социально-экономический характер и связана с созданием условий для экономического роста и справедливого распределения доходов.

Состояние продовольственной безопасности России оценивается в международных рейтингах. Аналитическое агентство *Economist Intelligence Unit* при участии американской ТНК *Du Pont* опубликовало индекс продовольственной безопасности (*Global Food Security Index*) за 2015 г. Исходя из анализа 28 показателей, значения которых измеряются в течение двух лет, составлен рейтинг 109 стран. Чем выше позиция страны, тем больше обеспечена ее продовольственная безопасность. В целом за основу составления рейтинга взяты показатели продовольственной безопасности, разработанные FAO и объединенные в три группы: доступность; наличие; качество и безопасность. В каждую группу

включены наиболее значимые индикаторы, на основе которых рассчитывается конечный результат.

Доступность, по версии этого аналитического агентства, определяется, как возможность людей оплачивать продукты питания и нести издержки, вытекающие из неблагоприятного хода событий, связанных с обеспечением продовольствием. В показатель «доступность» включены шесть индикаторов: доля расходов домашних хозяйств на продовольствие, население, живущее за чертой бедности (2 долл. США в день), ВВП на душу населения, таможенный тариф на импорт, доступ фермеров к финансированию, наличие программ развития. По результирующему показателю доступности продовольствия Россия занимает 33-е место в мире.

Следующий показатель — «наличие», который включает все то, что связано с легкостью поставки продуктов питания и доступа к нему. Он состоит из восьми индикаторов: предложение продуктов питания; риски нарушения производства продовольствия; потребление калорий на человека в день; доля государственных расходов на НИОКР в сельском хозяйстве; состояние сельскохозяйственной инфраструктуры; риски политической стабильности, коррупция; потери продовольствия. В этой позиции Россия занимает 69-е место в мировом рейтинге.

По показателю «качество и безопасность» оцениваются следующие пять индикаторов: питательная ценность диеты среднестатистического человека, доля продуктов питания без крахмала, наличие полезных для здоровья веществ, качество протеина и безопасность продукции. По итоговой оценке этого показателя Россия находится на 28-й позиции.

По расчетам *Economist Intelligence Unit* Россия занимает 43-е место в глобальном Индексе продовольственной безопасности за 2015 г. Это соответствует индексу 63,8 из 100, что свидетельствует о снижении позиции страны в глобальном рейтинге на три пункта по сравнению с 2014 г. [7].

Принятие доктрины продовольственной безопасности

Физическая и экономическая доступность продовольствия при всей своей значимости не свидетельствует в полной мере о продовольствен-

ной безопасности страны. Обеспечение высокого уровня качества продуктов питания и безопасности их потребления не менее существенны.

Таким образом, продовольственная безопасность граждан требует системного подхода, зависит от множества взаимосвязанных условий и факторов. Их взаимодействие выливается в выстраивание скоординированной и достаточно протяженной цепочки, в которой эффективность каждого последующего действия обусловлена выполнением конкретных функций и мер на предыдущем этапе.

Данное обстоятельство обусловило необходимость принятия Указом Президента Российской Федерации от 30.01.2010 № 120 доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации (далее — доктрина).

В доктрине прописаны основные ориентиры, установки экономической политики России по обеспечению продовольственной безопасности. В ней используются понятия и рекомендации, разработанные *FAO*. В то же время этот документ содержит специфические подходы, отражающие особенности национальной экономики и выбранных приоритетов.

В доктрине обозначены два основных целевых ориентира экономической политики. *Во-первых*, акцент сделан на продовольственной независимости, которая подразумевает производство пищевых продуктов в объемах не меньше установленных пороговых значений его удельного веса в товарных ресурсах внутреннего рынка соответствующих продуктов. *Во-вторых*, продовольственная безопасность понимается как состояние экономики страны, при котором обеспечивается продовольственная независимость и гарантируется физическая и экономическая доступность для каждого гражданина страны безопасных пищевых продуктов в объемах и ассортименте, соответствующим установленным рациональным нормам потребления пищевых продуктов, необходимых для активного и здорового образа жизни.

Исходя из обозначенных установок центральным пунктом доктрины является продовольственная независимость России, обусловленная разработанными пороговыми значениями производства продуктов питания.

В отношении этой части доктрины среди экспертов существуют разные точки зрения.

Некоторые из них согласны с такими формулировками, другие выражают сомнения по поводу их обоснованности. Суммируя различные позиции, можно выделить несколько дискуссионных тем. Например, ведет ли такая концепция продовольственной безопасности к созданию автаркической модели развития, поскольку ее целью является практически полная продовольственная независимость? Всегда ли экономически целесообразно производить все необходимые сельскохозяйственные товары, игнорируя сравнительные конкурентные преимущества? Какие будут эффекты с точки зрения ценовой политики и качества продукции, учитывая смягчение или отсутствие конкуренции с производителями из других стран? Не будет ли в этих условиях продовольственная независимость противоречить продовольственной безопасности, поскольку высокая цена и низкое качество отечественных сельхозтоваров не обеспечивают экономическую доступность и безопасность потребления? Какая в этой связи должна быть роль государства в нивелировании возникающих противоречий?

В то же время ситуация, которая сложилась сегодня в экономике и внешней политике, не оставила для России иного выбора как обеспечение продовольственной независимости и импортозамещения аграрной продукции. По данным Счетной палаты Российской Федерации, российские производители заместили отечественной продукцией 70% мяса и 15% молока. Вместе с этим индекс розничных цен на продукты питания вырос в январе — ноябре 2015 г., по данным Росстата, на 21,4%, а индекс их производства — на 1,9%. Растет объем фальсифицированной молочной продукции и сыра [8].

Политика импортозамещения рассчитана на долгосрочную перспективу, и ее разумная целесообразность не вызывает сомнения. Однако реализация этой политики уже создала риски жизнеспособности населения и доступности социально значимых продуктов.

На Первом всероссийском форуме продовольственной безопасности, состоявшемся в июне 2015 г., было заявлено, что Россия полностью обеспечена четырьмя из восьми основных видов продуктов российского производства, которые крайне необходимы с точки зрения

продовольственной безопасности. К этим товарам относятся зерно, сахар, растительное масло, картофель, и их показатели самообеспеченности достаточно высоки и превышают значения, предусмотренные в доктрине. Например, по растительному маслу уровень продовольственной безопасности составляет 83% при минимальном показателе в 80%.

Остается нерешенным вопрос о полном обеспечении населения мясом и мясопродуктами, молоком и молокопродуктами, рыбной продукцией, солью. Прирост производства в молочной промышленности не смог компенсировать снижение импортной молочной продукции.

Минсельхоз России готовит проект нормативных документов по корректировке доктрины. Например, предлагается для оценки продовольственной независимости вместо показателя удельного веса отечественного производства в общем объеме ресурсов использовать показатель самообеспеченности, который рассчитывается как процентное соотношение российского производства к внутреннему потреблению. Предусматривается также введение новых повышенных индикаторов самообеспеченности по мясу: было 85%, предложено 90% на том основании, что в 2015 г. Россия произвела 88,9% мяса от потребностей страны. Повышение уровня индикаторов самообеспеченности также планируется по сахару, овощам и фруктам.

Предлагается дополнить доктрину важным положением о необходимости оказания продовольственной помощи нуждающемуся населению страны. Это мероприятие потребует выделения дополнительных финансовых ресурсов [9].

Выводы

По сути, во главу угла продовольственной безопасности положен принцип продовольственной независимости, основанный на объеме отечественной продукции и бесперебойном снабжении населения. Возможно, в качестве первого условия обеспечения физической доступности такой подход обоснован. Однако остаются недостаточно реализованными другие, не менее значимые, показатели продовольственной безопасности. Например, не нашла должного освещения тема качества и безопасности продукции и отсутствует определение их пороговых значений.

Можно отметить положительную тенденцию в обеспечении населения России продуктами питания. По большинству показателей страна достигла значительного уровня продовольственной безопасности. Однако важно не просто увеличение объемов производства, покрывающее пороговые значения продовольственной независимости и избавление от импортной

зависимости, а повышение качества и экономической доступности сельхозпродукции. По-прежнему сохраняется значительная региональная дифференциация в структуре питания и возможности приобретать продовольственные товары, происходит снижение потребления граждан и ориентация на более дешевые, низкокачественные продукты.

Литература

1. Миронова В.Н. Устойчивое развитие мировой экономики и экономическая безопасность государства: определение взаимосвязи / Материалы VIII Конвента РАМИ. Мировая экономика, Межсекционный сборник № 6, 25–26 апреля 2014 г. М.: Изд-во МГИМО-Университет, 2015. С. 104.
2. Food security indicators 2015, October 12. URL: <http://www.fao.org>. (дата обращения: 13.02.2016).
3. Лихачева А., Макаров И., Савельева А. На хлеб и воду // Россия в глобальной политике. 2010. Т. 8. № 4, июль-август. С. 88–89.
4. Информационное агентство «Финмаркет». URL: <http://www.finmarket.ru> (дата обращения: 15.02.2016).
5. Ищенко Н. Бедные и придирчивые // Ведомости 25.12.2015. URL: <http://www.vedomosti.ru> (дата обращения: 01.02.2016).
6. Шагайда Н. Узун В. Продовольственная безопасность в России: мониторинг, тенденции и угрозы; РАНХ и ГС при Президенте РФ. М.: Дело, 2015. С. 39–41.
7. Global Food Security Index 2015. URL: <http://www.eiu.com> (дата обращения: 17.03.2016).
8. Кунле М. От эмбарго ни вреда, ни пользы // Ведомости 25.12.2015. URL: <http://www.vedomosti.ru> (дата обращения: 11.03.2016).
9. Узбекова А. Доктрина продовольственной безопасности // Российская газета 20.09.2015. URL: <http://www.rg.ru> (дата обращения: 21.03.2016).

References

1. Mironova V.N. Sustainable development of the world economy and the international security: interdependence. Materials of VIII Convention of the Russian Association of International Studies [Ustojchivoe razvitie mirovoj jekonomiki i jekonomicheskaja bezopasnost' gosudarstva: opredelenie vzaimosvjazi]. World economy Intersectional edition, No. 6, pp. 25–26 of April 2014, Moscow, State Institute of International Relations, 2015, p. 104.
2. Food security indicators 2015. Available at: URL: <http://www.fao.org>. (accessed 13.02.2016).
3. Lixacheva A., Makarov I., Saveleva A. On the bread and water [Na hleb i vodu]. *Journal Russia in the global politics*, 2010, Vol. 8, No. 4, July-August, pp. 88–89.
4. Information agency «Finmarket». Available at: URL: <http://www.finmarket.ru> (accessed 15.02.2016).
5. Ishenko N. The poor and the picky [Bednie i pridirchievie]. *Vedomosti* 25.12.2015. Available at: URL: <http://www.vedomosti.ru> (accessed 01.02.2016).
6. Shagaida N., Uzun V. Food security in Russia: monitoring, tendencies and threats [Prodovol'stvennaja bezopasnost' v Rossii: monitoring, tendencii i ugrozy]. The Russian Academy of National Economy and State Service under the President of Russian Federation. Moscow, Delo, 2015, pp. 39–41.
7. Global Food Security Index 2015. Available at: URL: <http://www.eiu.com> (accessed 17.03.2016).
8. Kunle M., Nor damage neither benefits from embargo [Ot embargo ni vreda ni pomoshi]. *Vedomosti*, 25.12.2015, Available at: URL: <http://www.vedomosti.ru> (accessed 11.03.2016).
9. Uzbekova A. Food security doctrine [Doktrina prodovol'stvennoi bezopasnosti]. *The Russian newspaper*, 20.09.2015. Available at: URL: <http://www.rg.ru>.