

*М.Ю. Ксенофронтв,
Д.А. Ползиков, Ч.В. Чебреев,
Л.В. Ситников*

**К ОЦЕНКЕ ТЕКУЩЕГО СОСТОЯНИЯ
ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РФ¹**

Анализ текущего состояния продовольственной безопасности страны и значимости различных угроз является ключевым этапом процесса разработки агропродовольственной политики РФ. В существенной степени итоги подобного анализа определяются той системой критериев и индикаторов, которая положена в основу оценки уровня продовольственной безопасности. Данная статья посвящена описанию существующих методических проблем в этой сфере и определению возможных направлений совершенствования применяемых подходов. Актуальность этой задачи обусловлена тем, что в результате приближения внутреннего агропродовольственного рынка к пределам насыщения (по ряду продуктов – в ближайшие годы) потребуются пересмотр как самой концепции продовольственной безопасности, так и соответствующей ей системы индикаторов и аналитических процедур. В частности, станет необходимым учет дифференциации населения по доходам и уровням потребления продовольствия (в силу повышения значимости мер адресной социальной поддержки²), учет зависимости внутреннего аграрного рынка от конъюнк-

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ (проект «Концепция продовольственной безопасности в контексте государственной агропродовольственной политики», № 16-02-00631). Авторы также выражают благодарность Я.Ш. Папиз, Ю.С. Вербицкому и Я.С. Мельниковой за ценные советы и помощь при написании статьи.

² В ретроспективе основным механизмом повышения уровня продовольственной безопасности являлось стимулирование роста внутреннего аграрного производства. Обусловленное этим расширение предложения отечественной сельхозпродукции повышало экономическую и физическую доступность продовольствия для населения и снижало зависимость внутреннего рынка от аграрного импорта. Между тем, в результате динамичного роста производства во многих подотраслях сельского хозяйства России в последние годы внутренние потребности в продовольствии были в значи-

туры мирового рынка (в связи с расширением российского экспорта сельскохозяйственной продукции) и т.д.

Официальный подход к оценке текущего уровня продовольственной безопасности в России. В рассматриваемой сфере базовым документом, фиксирующим основные определения, критерии и индикаторы оценки, является Доктрина продовольственной безопасности РФ³. В ней для анализа текущего состояния предлагается использование широкого перечня показателей, характеризующих как доступность продовольствия для населения, так и объемы отечественного аграрного производства и зависимость внутреннего рынка от импорта агропродовольственной продукции⁴. При этом в Доктрине сформулированы два критерия. Первый из них подразумевает обеспечение физической и экономической доступности для каждого гражданина страны пищевых продуктов, соответствующих требованиям законодательства РФ о техническом регулировании, в объемах не меньше рациональных норм потребления пищевых продуктов, необходимых для активного и здорового образа жизни. Второй критерий указывает на необходимость обеспечения продовольственной независимости страны: удельный вес отечественной аграрной продукции в общем объеме товарных ресурсов (с учетом переходящих запасов) внутреннего рынка должен быть не ниже установленных в Доктрине пороговых значений.

В соответствии с этими критериями традиционно для оценки текущего состояния российской агропродовольственной системы проводится сопоставление фактических и нормативных значений для двух показателей – среднедушевого потребления основных продуктов питания (сравнивается с рациональными нормами⁵) и

тельной мере удовлетворены. В данных условиях сохранение политики поддержки активного роста в сельском хозяйстве сопряжено с рисками перепроизводства. В связи с этим в средне- и долгосрочной перспективе все большую роль в повышении доступности продуктов питания должна играть адресная социальная поддержка малообеспеченных групп населения.

³ Утверждена Указом Президента РФ от 30 января 2010 г. № 120.

⁴ Среди основных индикаторов оценки: а) в сфере потребления: потребление пищевых продуктов в расчете на душу населения; суточная калорийность питания человека; количество белков, жиров, углеводов, витаминов, макро- и микроэлементов, потребляемых человеком в сутки; располагаемые ресурсы домашних хозяйств по группам населения; б) в сфере производства и национальной конкурентоспособности: объемы производства сельхозпродукции, сырья и продовольствия; продуктивность используемых в сельском хозяйстве земельных ресурсов; бюджетная поддержка производителей сельскохозяйственной и рыбной продукции, сырья и продовольствия в расчете на рубль реализованной продукции; удельный вес отечественной аграрной продукции в общем объеме товарных ресурсов (с учетом переходящих запасов) внутреннего рынка; в) в сфере организации управления: запасы сельхозпродукции, сырья и продовольствия.

⁵ Действующие нормы рационального потребления пищевых продуктов утверждены Приказом Минздрава России от 19.08.2016 № 614. Методика их обоснования была разработана еще в СССР, а сами

удельного веса отечественной аграрной продукции в товарных ресурсах внутреннего рынка (сравнивается с пороговыми значениями Доктрины). Как правило, требования к качеству потребляемого продовольствия или его общедоступности во внимание не принимаются. В качестве иллюстрации здесь можно привести пример анализа ситуации на внутреннем рынке мяса. По нашим расчетам на основе данных Росстата [1] в 2015 г. среднедушевое потребление мяса в РФ достигло 73 кг/год (при норме 73 кг/год), а удельный вес отечественного производства в товарных ресурсах внутреннего рынка составил 87% (при пороговом уровне 85%). В рамках аналитических построений, которые используются в российской практике исследований, это интерпретируется как выполнение критериев продовольственной безопасности в мясном секторе.

Методические проблемы при оценке доступности продовольствия. Относительная простота подобного анализа предопределяет целый спектр методических проблем, обусловленных сложностями учета разных аспектов продовольственной безопасности. В частности, при оценке экономической и физической доступности продовольствия возникают следующие проблемы⁶.

Во-первых, существует неоднозначность в выборе источника данных об уровне среднедушевого потребления основных продуктов питания. Чаще всего для анализа соответствия фактического потребления рациональным нормам используются оценки среднедушевого потребления, которые рассчитываются Росстатом исходя из фонда потребления и среднегодовой численности населения. В свою очередь фонд потребления определяется на основе балансового метода через внутреннее производство, ввоз (импорт), вывоз (экспорт), производственное потребление, потери и прирост запасов. В качестве альтернативного источника данных могут рассматриваться ежегодные статистические бюллетени Росстата, публикуемые по результатам выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств. Сопоставление оценок среднедушевого потребления, приведенных в указанных источниках, свидетельствует о значительных расхождениях (табл. 1).

значения неоднократно корректировались в соответствии с изменениями демографического состава населения страны, его профессиональной занятости и стереотипов потребления продовольствия. Например, нормы потребления молочной продукции были снижены с 392 кг/год в 1990-х годов до 325 кг/год в настоящее время.

⁶ Определению методических проблем при оценке текущего состояния продовольственной безопасности посвящено значительное количество научных работ (например, см. [2-4]). В связи с этим в данной статье существующие проблемы будут описаны вкратце – прежде всего, для обозначения возможных направлений совершенствования аналитических подходов.

Расхождения в оценках среднедушевого потребления
в РФ в 2015 г., кг/год

Основные продукты питания	Балансовый метод	Выборочные обследования
Хлебобулочные и макаронные изделия, крупа и прочие продукты переработки зерна	118	95
Картофель	112	58
Овощи и бахчевые культуры	111	100
Фрукты и ягоды	61	71
Мясо и мясопродукты (в пересчете на мясо)	73	85
Молочные продукты (в пересчете на молоко)	239	266
Яйца (штук / год)	269	218
Растительное масло и другие жиры	13,6	10,6
Сахар (включая кондитерские изделия)	39	31

Источник: Росстат [1; 5]

При этом оба источника имеют существенные недостатки. В частности, балансовые оценки, опирающиеся на концепцию видимого потребления, могут оказываться искаженными из-за неточностей статистического учета (проблем учета производства сельхозпродукции в хозяйствах населения, учета «серого» импорта продовольствия, оценки запасов и потерь и т. д.).

Кроме того, использование для определения среднедушевого потребления показателя среднегодовой численности населения РФ, а не среднегодовой численности потребителей продовольствия на территории страны также приводит к значительным искажениям. По данным ООН [6, с. 5] в 2015 г. численность мигрантов, проживающих в России, составила 12 млн. чел.⁷, т.е. около 8% среднегодовой численности граждан РФ. Учет этих «дополнительных» потребителей снижает оценки среднедушевого потребления продовольствия на 7-8%. Заметим, качество оценок, получаемых для страны в целом, выше качества оценок среднедушевого потребления в отдельных регионах (в силу сложности учета межрегиональных поставок продовольствия и миграционных потоков). Это ограничивает возможности корректного использования показателя среднедушевого потребления для анализа ситуации на региональных агропродовольственных рынках.

⁷ В рамках методологии ООН под «мигрантами» понимаются люди, родившиеся за пределами страны пребывания (в т.ч. получившие гражданство данной страны). Вместе с тем, оценки ООН в целом подтверждались данными ФМС России, согласно которым численность иностранных граждан, временно или постоянно пребывающих на территории РФ, являлась относительно стабильной и составляла около 11 млн. человек (см. [7]).

Выборочные обследования также не являются надежным источником статистических данных. Ежегодно в обследованиях участвуют около 50 тыс. домохозяйств. Для формирования выборочной совокупности используются весьма сложные процедуры, нацеленные на обеспечение репрезентативности выборки. Между тем, полное решение этой задачи, по всей видимости, невозможно⁸, в связи с чем результаты выборочных обследований не всегда хорошо описывают генеральную совокупность.

Во-вторых, при использовании агрегированных (средних по стране в целом) оценок среднедушевого потребления продуктов питания для анализа доступности продовольствия возникает проблема учета дифференциации населения по уровням потребления. Данные выборочных обследований домашних хозяйств показывают, что в России сохраняется высокий уровень социального неравенства. Например, в 2015 г. среднедушевое потребление мяса в первой децили (10-процентной группе с наименьшими доходами) составило в среднем по РФ 53,5 кг/год, тогда как в десятой децили (10-процентной группе с наибольшими доходами) – 108,9 кг/год [5]. При агрегировании этих сильно различающихся значений получаются средние оценки, которые в целом соответствуют рациональным нормам или даже превышают их (в частности, по данным выборочных обследований, среднее потребление мяса во всех домохозяйствах составило 85 кг/год при норме в 73 кг/год). Но тем самым «маскируются» проблемы недостаточной доступности продовольствия для одних домохозяйств и избыточного потребления в других домохозяйствах⁹.

В целом методический подход, состоящий в определении доступности продуктов питания с помощью показателя среднедушевого потребления, отражает неявную трансформацию представ-

⁸ Например, есть проблема оценки потребления продуктов питания в домашних хозяйствах, относящихся к верхним децильным группам (с наибольшими доходами). Как правило, такие домохозяйства редко участвуют в подобных обследованиях.

⁹ При оценке общедоступности продовольствия можно исходить и из формального требования соответствия рациональным нормам фактических уровней потребления продуктов питания во всех рассматриваемых социальных группах (доходных группах, группах жителей тех или иных регионов и пр.). Между тем, нужно понимать, что методика обоснования рациональных норм подразумевает, что эти нормы рассчитываются для всей совокупности граждан РФ, а не для конкретных групп, и учитывают половозрастную и профессиональную структуру населения страны, климатические условия. В связи с этим использование в анализе для отдельных социальных групп данных нормативов предполагает их корректировку с учетом структурных особенностей этих групп. В качестве примера: в нижних доходных группах относительно высока доля домашних хозяйств с малолетними детьми. Это означает, что уровни потребления фактически всех основных продуктов (в частности, мяса), соответствующие принципам здорового питания, для этих доходных групп должны быть существенно ниже, чем рациональные нормы.

лений о состоянии желаемого продовольственного благополучия, отказ от анализа общедоступности и качества продовольствия. На этапе ненасыщенного внутреннего рынка такая трансформация вполне объяснима, но по мере приближения к состоянию насыщения все большее внимание должно будет уделяться указанным более «тонким» аспектам продовольственной безопасности.

В-третьих, использование рациональных норм потребления отдельных продуктов для оценки текущего состояния предопределяет возникновение неоднозначных для анализа ситуаций, когда потребление одних продуктов может быть ниже установленных целевых значений, тогда как потребление остальных продуктов существенно превышает эти нормы. Например, в 2015 г., согласно данным Росстата, полученным из балансов продовольственных ресурсов, фактическое среднедушевое потребление в РФ было ниже рациональных норм по молочной продукции (239 кг/год в пересчете на молоко по сравнению с 325 кг/год), фруктам и ягодам (61 кг/год по сравнению с 100 кг/год), овощам и бахчевым (111 кг/год по сравнению с 140 кг/год), но превышало нормы по картофелю (112 кг/год по сравнению с 90 кг/год), продуктам переработки зерна (118 кг/год по сравнению с 96 кг/год), сахару (39 кг/год по сравнению с 24 кг/год), растительному маслу (13,6 кг/год по сравнению с 12,0 кг/год) и яйцам (269 кг/год по сравнению с 260 кг/год).

В какой мере избыточное потребление одних продуктов компенсировало недостаточное потребление других видов продовольствия? Для ответа на этот вопрос необходим анализ энергетической и белковой ценности рациона питания, а также поступления макро- и микронутриентов. Подобный подход используется в международной практике (в том числе в рамках методологии Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН, FAO) и во многих развитых странах. При этом принято выделять как целевые уровни энергетической ценности суточного рациона, так и минимальные уровни, приемлемые при низкой физической активности¹⁰. Это позволяет учитывать определенную взаимозаменяемость разных продуктов питания, а также более четко отделять состояние продовольственной небезопасности (как ситуации недоступности продовольствия даже в минимальных объемах) от

¹⁰ В частности, FAO для группы развитых стран, к которым организация относит и Россию, зафиксировала минимальные и целевые рекомендуемые нормы энергетической ценности (Minimum Dietary Energy Requirement и Average Dietary Energy Requirement) в 2014-2016 гг. на уровнях 1942 ккал/сутки и 2505 ккал/сутки соответственно (см. [8]).

состояния *недостаточного продовольственного благополучия* (ситуации сохранения разрыва между фактическим и целевым уровнем доступности продовольствия). Между тем, этот методический подход также не является беспроблемным – например, в его рамках возникают сложности с оценкой сбалансированности, качества и разнообразия рациона.

В-четвертых, описанные проблемы использования среднедушевого потребления базовых продуктов питания при анализе агропродовольственной ситуации дополняются еще и тем, что этот показатель недостаточно полно характеризует экономическую доступность продовольствия для населения. Соответствующие рациональным нормам уровни потребления могут достигаться при высокой доле расходов на продукты питания в общем объеме потребительских расходов населения¹¹. С учетом этого, даже в случае формального выполнения действующих критериев продовольственной безопасности, нельзя однозначно говорить о «комфортности» продовольственного рынка для потребителя, т.е. об устойчивости показателей потребления при возможном ухудшении внутри- и/или внешнеэкономической конъюнктуры.

В-пятых, среднедушевое потребление основных продуктов питания также не является достаточной характеристикой физической доступности продовольствия. Значительная часть пищевого потребления некоторых видов аграрной продукции приходится на потребление нетоварной продукции (преимущественно внутри подсобных хозяйств населения). Согласно нашим грубым оценкам на основе данных Росстата, доля нетоварной продукции в структуре личного потребления в 2008-2015 гг. по овощам находилась в интервале 52-56%, по картофелю – 48-55%, по фруктам и ягодам – 14-23%¹². Эту ситуацию в существенной мере предопределяет недоступность товарной продукции для значительной части сельского населения – как экономическая (в силу низких доходов сельских жителей), так и физическая (из-за слабого развития розничной торговли, дорожной и складской инфраструкту-

¹¹ Например, согласно данным Росстата по результатам выборочных обследований [5], в среднем по России доля расходов на покупку продуктов питания в потребительских расходах домашних хозяйств составила в 2015 г. около 32%, при этом уровень 50% был превышен для почти 25% домохозяйств, а уровень 40% – для 46% домохозяйств. Для сравнения: в США средняя доля расходов на покупку продуктов питания в 2015 г. составила 6,4% от общих потребительских расходов, в Канаде – 9,1%, в Германии – 10,3%, во Франции – 13,2%, в Бразилии – 15,5%, в Китае – 25,0%, в Индии – 30,5% [9].

¹² Здесь допускалось, что производственные нужды полностью удовлетворяются за счет нетоварной продукции, а весь объем импорта направляется на пищевые цели.

ры в сельской местности). Подсобное хозяйство выступает в качестве источника дополнительной занятости и удовлетворения потребностей в продовольствии в условиях ограниченной покупательной способности доходов населения и неразвитости товаропроводящей сети во многих регионах страны.

Методические проблемы оценки продовольственной независимости страны. Анализ доступности продовольствия дополняется оценкой уровня продовольственной независимости. Для этого традиционно исследуется зависимость внутреннего рынка от аграрного импорта. Подобный подход также сопряжен с рядом методических проблем.

Во-первых, есть неоднозначность относительно того, какой показатель следует использовать для оценки уровня продовольственной независимости. В нынешней версии Доктрины для этих целей определяется удельный вес отечественной сельскохозяйственной продукции в общем объеме товарных ресурсов внутреннего рынка (с учетом переходящих запасов). Между тем, существуют и альтернативные показатели. Например, в настоящее время обсуждается Проект Указа Президента РФ «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности РФ»¹³, который предполагает внесение некоторых изменений в систему индикаторов и критериев. В частности, для характеристики уровня продовольственной независимости предлагается использование процентного отношения объема российского производства сельскохозяйственной продукции, а также российских пищевых продуктов из продовольственного сырья, произведенного в РФ, к объему их внутреннего потребления. Подобное изменение позволит исключить из рассмотрения ту часть ресурсов внутреннего рынка, которая направляется на экспорт, а также внутреннее пищевое производство из импортного сырья (тростникового сахара-сырца, мяса и тримминга, сухого молока и т. д.). В результате при оценке уровня самообеспечения повысится значимость аграрного импорта.

В случае внесения в Доктрину предлагаемых изменений потребуются дополнительные уточнения в отношении того, следует ли учитывать нетоварное производство и потребление аграрной продукции. В настоящее время в новой версии Доктрины нет прямых указаний на необходимость учета только товарных, а не общих ресурсов внутреннего рынка. Сам по себе вопрос включе-

¹³ Подготовлен Министерством сельского хозяйства РФ 17 сентября 2015 г.

ния в рассмотрение нетоварного производства не является тривиальным. С одной стороны, цены на внутреннем рынке продовольствия определяются, прежде всего, предложением товарной продукции. Но с другой стороны, нетоварное производство является важным дополняющим элементом внутренней агропродовольственной системы, в определенной мере демпфирующим колебания предложения товарной продукции и, в том числе, снижающим влияние аграрного импорта на ситуацию на рынке.

Во-вторых, существует проблема учета экспорта сельхозпродукции. В настоящее время зависимость внутреннего рынка от импорта определяется через долю импорта в общих товарных ресурсах, т.е. в рамках нынешней методики уровень самообеспечения не может превышать 100%. В случае внесения предлагаемых изменений в Доктрину уровень самообеспечения (который будет оцениваться как отношение отечественного производства к внутреннему потреблению) может быть заметно выше 100% при значимых объемах чистого аграрного экспорта. Данное изменение в методике анализа продовольственной независимости позволяет учесть то обстоятельство, что экспорт может выступать в качестве определенного резерва для обеспечения внутренних нужд в случае, например, неблагоприятных погодных условий и неурожая: те объемы сельхозпродукции, которые ранее направлялись на внешние рынки, могут быть удержаны и перераспределены внутри страны (в частности, посредством введения ограничений на вывоз). С другой стороны, практика применения таких ограничений на зерновом рынке – к примеру, в 2010-2011 гг. в связи с аномальной засухой и низкими объемами валовых сборов зерна – показывает, что возможности перераспределения внутри страны продукции, прежде направлявшейся на экспорт, не следует переоценивать ввиду влияния различных факторов, таких как высокие расходы на транспортировку сельхозпродукции в нуждающиеся регионы, значительная разница в ценах внутреннего и внешних рынков, ориентация экспортеров и связанных с ними сельхозпроизводителей на скорое снятие внешнеторговых барьеров. К тому же, введение подобных ограничений воспринимается агробизнесом крайне болезненно, что снижает возможности их использования (с учетом установки государства на проведение прозрачной аграрной политики и формирование благоприятного бизнес-климата в сельском хозяйстве).

Другая методическая проблема, связанная с экспортом, состоит в учете обусловленного его расширением роста влияния внеш-

неэкономической конъюнктуры на динамику цен внутреннего рынка. Активное развитие экспортной инфраструктуры приводит к тому, что в условиях отсутствия внешнеторговых ограничений повышение привлекательности внешних поставок (к примеру, в результате роста мировых цен или ослабления рубля) может вызвать резкое увеличение физических объемов экспорта и снижение предложения сельхозпродукции внутри страны. Эти риски не могут быть выявлены в рамках нынешней методики анализа текущего состояния внутренней агропродовольственной системы.

В-третьих, существуют сложности учета зависимости отечественного АПК от импорта технологий и производственных ресурсов. Динамичный рост внутреннего аграрного производства в последние 10-15 лет в большей мере был обеспечен за счет внедрения в практику иностранных технологий. В связи с этим в настоящее время значительная часть сельхозпроизводителей ориентирована на использование импортных ресурсов (семян, ветеринарных препаратов, племенного скота и инкубационного яйца, кормовых добавок, сельхозтехники и т. д.) в текущей производственной деятельности. Таким образом, прошедшая в ретроспективе технологическая модернизация АПК позволила ликвидировать зависимость от импорта агропродовольственной продукции, но в то же время предопределила научно-технологическую и производственную зависимость. В рамках принятого подхода к анализу эта зависимость остается неявной и проявляется лишь при резких изменениях внешнеэкономической конъюнктуры (например, в 2014-2015 гг., когда девальвация рубля обусловила удорожание импортных производственных ресурсов и рост цен на выпускаемую внутри страны сельхозпродукцию).

В-четвертых, остается неопределенность в отношении необходимости распространения установок по уровням самообеспечения, обозначенных в Доктрине для широких товарных групп (например, для мяса или молочной продукции), на отдельные продукты, входящие в эти группы (в частности, на мясо крупного рогатого скота или сыры¹⁴). Целесообразно ли обеспечение продовольственной независимости на сравнительно узких сегментах рынка или достаточно самообеспечение по широким товарным

¹⁴ По нашим расчетам на основе данных Росстата, в 2015 г. доля отечественного производства в товарных ресурсах внутреннего рынка составила по мясу всех видов – 87% (при пороговом значении 85%), по молочной продукции – 80% (при пороговом значении 90%), тогда как по мясу крупного рогатого скота и по сырам – лишь 73%.

группам, указанным в Доктрине? Данный вопрос непосредственно связан со сложностями учета *дополняющего (неконкурирующего) импорта* и необходимости обеспечения ассортиментного разнообразия продовольствия внутри страны.

Другой вариацией этой проблемы является фиксация установок на самообеспечение *для крайне широких товарных групп*. Так, в предлагаемой новой версии Доктрины задаются высокие пороги самообеспечения по фруктам (70% внутреннего потребления). Формально возможны два варианта успешной реализации данной целевой установки: а) наращивание внутреннего производства традиционных для нашей страны фруктов и ягод с фактически полным замещением импорта на соответствующих рынках при росте среднедушевого потребления фруктов до уровня рациональных норм (100 кг/год) и при неизменности нынешних показателей потребления экзотических фруктов (около 30 кг/год); б) ограничение объемов импорта экзотических фруктов и снижение их потребления (до 30% внутреннего потребления фруктов) при более умеренных темпах роста среднедушевого потребления. Очевидно, что второй вариант не способствует повышению экономической и физической доступности продовольствия и потому не может рассматриваться в качестве допустимого при разработке политики продовольственной безопасности. Другими словами, из-за отсутствия иерархии среди показателей доступности продовольствия и продовольственной независимости имеет место проблема выбора приоритетов в выполнении данных критериев (т.е. эти критерии оказываются равнозначными, имеющими одинаковую важность).

В-пятых, возникают вопросы относительно допустимости переноса целевых установок на самообеспечение с национального на региональный уровень¹⁵. Как следует относиться к тому, что значимая часть предложения продовольствия (превышающая пороговые значения для импорта) в крупных городах России формируется за счет поставок из-за рубежа? Является ли позитивным явлением разработка региональных программ обеспечения продовольственной независимости местных рынков не только от импорта, но и от ввоза продукции из других регионов РФ? С одной стороны, в рамках единого экономического пространства страны отсутствуют политические риски срыва поставок агропродоволь-

¹⁵ Идеи региональной продовольственной безопасности широко распространены в экспертном сообществе и среди руководства многих субъектов РФ (например, см. [10-13]).

ственной продукции, которые положены в основу действующей концепции национальной продовольственной безопасности. Отсутствуют также и угрозы, связанные с колебаниями валютного курса. С этой точки зрения, трансляция целевых установок самообеспечения на региональный уровень представляется избыточной и сопряженной с рисками перепроизводства и обострения региональных торговых войн за рынки сбыта сельхозпродукции, а также с рисками развития аграрного производства в тех регионах, где оно является неэффективным, например, в силу неблагоприятных климатических условий. С другой – для межрегиональных поставок сохраняются риски, связанные с колебаниями производства сельхозпродукции в регионах, из которых осуществляются данные поставки. С этих позиций, логика обоснования установки на снижение зависимости от внешних поставок в целом работает и на уровне отдельных регионов.

Возможности совершенствования методических подходов.

Прежде всего, необходимо обозначить основные задачи корректировки методик анализа. В экспертном сообществе значительная часть критических замечаний в отношении действующей системы показателей и критериев заключается в том, что эта система позволяет характеризовать различные аспекты продовольственной безопасности страны, но не дает целостной картины происходящего в агропродовольственной сфере. Предлагаются интегральные индексы, сводящие различные индикаторы воедино¹⁶. Между тем, на наш взгляд, приоритетная задача корректировки принятых аналитических процедур состоит не в формировании комплексного представления, а в повышении эффективности политики продовольственной безопасности. При этом важно принимать во внимание следующие обстоятельства.

Первое. Понятие «продовольственная безопасность» имеет различные аспекты, а набор доступных механизмов политики продовольственной безопасности является широким и включает в себя, как минимум, меры по стимулированию роста внутреннего сельхозпроизводства, внешнеторговому регулированию и сокраще-

¹⁶ Например, см. [2]. Нужно упомянуть используемые в международной практике исследования интегральные показатели: *Global Food Security Index (GFSI)*, оценки публикуются аналитическим агентством *Economist Intelligence Unit*, *Global Hunger Index (GHI)*, разработан исследовательским центром *International Food Policy Research Institute*, *Food Insecurity Multidimensional Index (FIMI)*. Кроме того, следует отметить систему классификации состояний продовольственной безопасности *Integrated Food Security Phase Classification (IPC scale)*, разработана FAO).

нию социального неравенства. Успешность мероприятий по обеспечению продовольственной безопасности предопределяется эффективным разграничением «зон ответственности» тех или иных политик и выработкой конструктивных компромиссов на множестве внутренне противоречивых целевых установок в отношении развития отдельных секторов АПК и национальной экономики.

Можно выделить, по крайней мере, три важнейшие развилки, которые возникают при разработке политики продовольственной безопасности:

- повышение экономической доступности продовольствия посредством стимулирования модернизации внутреннего аграрного производства или за счет адресной социальной поддержки;
- обеспечение продовольственной независимости страны посредством бюджетной поддержки российского АПК или за счет ограничений на импорт;
- обеспечение стабильности внутреннего агропродовольственного рынка в краткосрочной перспективе посредством ограничений на экспорт или за счет использования государственных резервов сельхозпродукции.

Выбор тех или иных механизмов должен определяться текущим состоянием агропродовольственной системы и иерархией приоритетов в отношении развития АПК и национальной экономики.

Второе. В результате структурно-технологической модернизации АПК России, прошедшей в последние 10-15 лет, имевшийся в начале 2000-х гг. потенциал повышения производственной эффективности в существенной мере исчерпан. Инерционное развитие отечественного сельского хозяйства поддержит тенденцию снижения себестоимости внутреннего производства продуктов питания, но не способно обеспечить экономическую доступность продовольствия для всех групп населения. Опыт развитых стран показывает, что на этапе близкого к насыщению внутреннего рынка более эффективными механизмами обеспечения общедоступности продовольствия оказываются не меры по стимулированию роста и модернизации национального аграрного производства (в связи с нарастанием рисков перепроизводства), а меры по адресной социальной поддержке малообеспеченных слоев населения.

Задачи обеспечения продовольственной безопасности решены или близки к решению в ближайшие годы в большей части подотраслей сельского хозяйства России. В средне- и долгосрочной

перспективе ключевым направлением развития отечественного аграрного производства будет расширение экспорта. Это заметно снижает возможности использования ограничений на вывоз сельхозпродукции для регулирования конъюнктуры российского рынка. Таким образом, основным механизмом поддержания стабильности внутренних аграрных цен должно стать проведение государственных закупочных и товарных интервенций¹⁷.

Третье. Изменения в системе индикаторов и критериев Доктрины продовольственной безопасности должны соответствовать обозначенным особенностям перспективной агропродовольственной политики. При этом представленный в Доктрине подход, заключающийся в разделении индикаторов по отдельным сферам, представляется в целом приемлемым, поскольку он позволяет рассматривать разные аспекты продовольственной безопасности. Вместе с тем, непосредственный выбор показателей оценки должен осуществляться так, чтобы появлялась возможность анализа эффективности конкретных механизмов политики продовольственной безопасности и/или выявления наиболее актуальных проблем¹⁸.

С учетом вышесказанного, выделим следующие возможные направления корректировки применяемых методических подходов.

1. *Переход к оценке доступности продовольствия на основе анализа покупательной способности доходов домашних хозяйств.* В рамках данного подхода вместо анализа уровней среднедушевого потребления продуктов питания предполагается сопоставление фактических доходов домашних хозяйств с расходами, необходимыми для приобретения на рынке нормативной потребительской корзины (с учетом непродовольственных товаров и услуг)¹⁹. Недостаточный уровень доходов домашнего хозяйства

¹⁷ Для активизации регулирования внутреннего рынка с помощью интервенций необходимо модернизировать и расширить мощности по хранению сельхозпродукции.

¹⁸ В этом свете такой результирующий показатель как среднедушевое потребление отдельных продуктов питания не является информативным ни с точки зрения выявления проблем, ни с точки зрения оценки эффективности тех или иных механизмов политики продовольственной безопасности.

¹⁹ При определении стоимости нормативной потребительской корзины можно использовать методику расчета прожиточного минимума, применяемую в РФ. В рамках этой методики установлены объемы потребления базовых продуктов питания (для трех социальных групп: трудоспособного населения, пенсионеров и детей). Стоимость этой продовольственной корзины составляет 50% от прожиточного минимума, остальные 50% отводятся на непродовольственные товары и услуги. Показатели потребления, заложенные в расчеты по оценке прожиточного минимума, по большинству товарных позиций в целом соответствуют рациональным нормам. В случае оценки нормативной потребительской корзины объемы потребления – целевые или минимальные – можно задавать самостоятельно для разных групп домохозяйств (напр., для домохозяйств с малолетними детьми) и в расчете на домохозяйство в целом, а не на одного его члена.

по сравнению с нормативными расходами будет свидетельствовать о низкой экономической доступности продовольствия. Таким образом, появляется возможность дифференцированного учета доходов различных домохозяйств, а также их состава, условий проживания и, соответственно, потребностей в продовольствии. Кроме того, при подобной методике оценка доступности продовольствия может осуществляться на основе региональных цен.

Доля домохозяйств с доходами ниже нормативного уровня должна выступать в качестве основного индикатора продовольственной безопасности. Здесь также можно задавать пороговые значения (например, 10% общего числа домохозяйств²⁰). При этом достижение установленных уровней общедоступности продовольствия должно являться приоритетной задачей, имеющей большую значимость по сравнению с задачами обеспечения продовольственной независимости.

Подобное изменение методики оценки доступности продовольствия позволяет избавиться от многих методических проблем, которые связаны с использованием показателя среднедушевого потребления базовых продуктов питания. Прежде всего, снимаются сложности, обусловленные неточностями статистического учета при оценке фонда личного потребления и численности потребителей продовольствия²¹. Кроме того, решается проблема излишней жесткости установленной целевой структуры потребления. Предлагаемый подход позволяет более гибко учитывать потребительские предпочтения за счет того, что анализируются возможности приобретения нормативной корзины, а не непосредственно показатели потребления продовольствия. При этом в рамках процедуры оценки стоимости нормативной потребительской корзины уровни потребления продуктов могут задаваться таким образом, чтобы обеспечивались сбалансированность и ассортиментное разнообразие рациона питания. Наконец, сопоставление фактических и нормативных доходов домохозяйств обеспечивает необходимый уровень детализации получаемых оценок (вплоть до отдельно взятого домохозяйства) и позволяет использовать их при проведении политики адресной социальной поддержки.

²⁰ С учетом или без учета адресной социальной поддержки. Конкретные пороговые уровни должны обосновываться в соответствии с задачами государственной социально-экономической политики и возможностями финансирования соответствующих программ.

²¹ Справедливости ради, необходимо отметить, что предложенная методика также сопряжена с некоторыми проблемами статистического учета (в частности, учета реальных, а не декларируемых доходов домохозяйств, учета региональных потребительских цен, особенно, в тех регионах, где относительно слабо развита розничная торговля).

Предложенный подход подразумевает, что физическая доступность продовольствия является обязательной составной частью его экономической доступности: низкий уровень развития товаропроводящей сети и местного аграрного производства в тех или иных регионах, как правило, обуславливает высокие потребительские цены на продукты питания на соответствующих локальных рынках²². Между тем, оценку экономической доступности можно дополнить анализом показателей, характеризующих развитость региональной рыночной инфраструктуры (таких как торговые площади на одного местного жителя, плотность дорог и т.д.). Данные индикаторы должны использоваться для обоснования приоритетов в части развития торговли и инфраструктуры.

В качестве иллюстрации далее представлены расчеты по оценке доступности нормативной продовольственной корзины для отдельных доходных групп населения. Прежде всего, на основе данных выборочных обследований о стоимости и физических объемах потребленных продуктов во всех домашних хозяйствах в целом по России были рассчитаны средние цены для отдельных товарных групп (хлебобулочных, мясных, молочных изделий, рыбы, яиц, овощей, картофеля, фруктов и ягод, сахара и растительного масла), которые затем умножались на соответствующие рациональные нормы потребления (за один месяц). Далее в соответствии с условием о том, что доля расходов на приобретение нормативной продовольственной корзины в структуре потребительских расходов не должна превышать 50%²³, стоимость нормативной потребительской корзины (с учетом непродовольственных товаров и услуг) оценивалась как удвоенная стоимость нормативной продовольственной корзины. Полученная оценка сопоставлялась с фактическими потребительскими расходами в различных доходных группах. Анализ результатов показывает, что возможность приобрести нормативную потребительскую корзину в 2006-2015 гг. имели лишь около 40-45% домохозяйств (рисунок).

Представленные расчеты являются весьма условными, поскольку допускают несколько серьезных упрощений – прежде всего, в части учета стоимости различных видов продовольствия, а также региональных различий в уровнях потребительских цен и

²² При оценке стоимости нормативной потребительской корзины речь идет о расходах на приобретение заданного объема товаров и услуг на местном рынке по сложившимся ценам (т. е. учитываются только товарные ресурсы рынка).

²³ Подобный подход используется при расчете величины прожиточного минимума.

расходов домохозяйств. Между тем, данная методика оценки общедоступности продуктов питания в нормативных объемах и структуре может быть перенесена на уровень отдельных регионов и доработана так, чтобы расчеты проводились с использованием цен не для товарных групп в целом, а для отдельных продуктов (для которых приведены рекомендации Минздравсоцразвития РФ по рациональному потреблению).

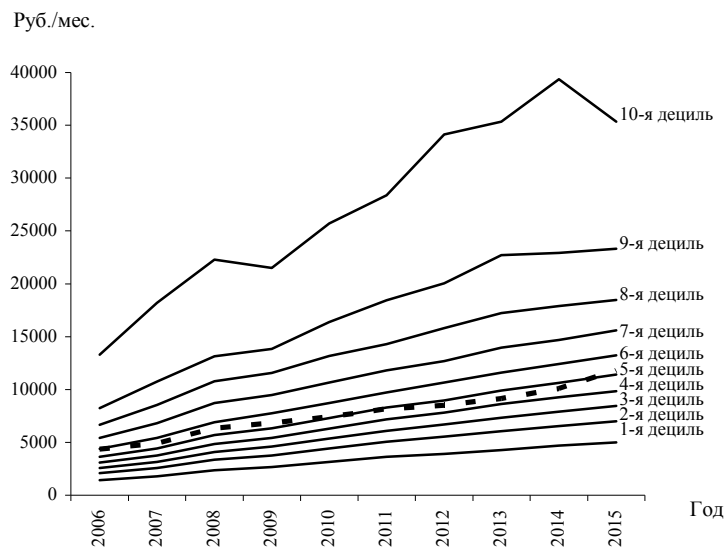


Рисунок. Средние по РФ потребительские расходы в различных доходных группах на фоне стоимости нормативной потребительской корзины (---) (в текущих ценах, в среднем на одного члена домохозяйства)

Источник: расчеты авторов ИНП РАН на основе данных Росстата.

2. Конкретизация установки на продовольственную независимость, а также учет не только зависимости от аграрного импорта, но и зависимости от импорта технологий и производственных ресурсов для АПК. Следует исходить из того, что свобода интерпретации зафиксированной в нынешней редакции Доктрины целевой установки на самообеспечение предопределяет нарастание рисков рассогласованного развития сельского хозяйства в разных регионах и обусловленного этим перепроизводства. Необходимо четко обозначить сектора, где должна обеспе-

чиваться независимость от импорта²⁴. Также нужно уточнить, должны ли распространяться требования к уровню самообеспечения на отдельные регионы (и какими они должны быть).

Для учета зависимости от импорта критически важных производственных ресурсов для сельского хозяйства в перечень секторов, в которых требуется самообеспечение, могут быть добавлены сектора, где наблюдается данная зависимость (такие как семеноводство или племенное хозяйство). Это не должно использоваться для введения ограничений на импорт агротехнологий и производственных ресурсов, но может стать дополнительным основанием для повышения государственной поддержки обозначенных секторов АПК.

Также отметим, что наиболее удобным индикатором для оценки уровня самообеспечения представляется доля отечественной продукции в общем объеме внутреннего потребления товарной продукции (без учета в числителе этого соотношения отечественной продукции, направляющейся на экспорт или произведенной из импортного сырья). Данный показатель исключает из рассмотрения возможности удержания внутри страны тех объемов аграрной продукции, которые ранее направлялись на внешние рынки (поскольку подобные меры ограничены в применении и зачастую неэффективны).

В целом анализ уровня продовольственной независимости, на наш взгляд, следует проводить не для обоснования тех или иных решений по оперативному регулированию внутреннего агропродовольственного рынка, а для определения приоритетных направлений при разработке политики развития сельского хозяйства на средне- и долгосрочную перспективу.

3. *Повышение значимости показателя запасов сельхозпродукции в государственных резервных фондах при оценке текущего состояния.* В действующей редакции Доктрины среди индикаторов оценки показатель запасов аграрной продукции в интервенционных фондах обозначен, но в реальной практике он (как и многие другие показатели) не используется. Между тем, в силу повышения зависимости внутреннего аграрного рынка от внешнеэкономической конъюнктуры и ограниченных возможностей по внешнеторговому регулированию, товарные и закупочные интервенции (а также залоговые операции) должны стать главными элементами механизма оперативного регулирования внутреннего рынка. В связи с этим показатель запасов в

²⁴ К примеру, если предполагается самообеспечение не только по молочной продукции в целом, но и отдельно по сырам, то это следует зафиксировать в Доктрине.

государственных интервенционных фондах, который будет характеризовать потенциал реализации сельхозпродукции (исходя из объема накопленных запасов) или ее закупки (с учетом свободных мощностей по хранению), будет одним из ключевых индикаторов продовольственной безопасности, отражающим возможности государства по воздействию на конъюнктуру внутреннего рынка.

Литература и информационные источники

1. *Материалы официального сайта Росстата (раздел «Сельское хозяйство и балансы продовольственных ресурсов»). Электронный ресурс. Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/economy/*
2. Шагайда Н.И., Узун В.Я. Продовольственная безопасность: проблемы оценки // *Вопросы экономики*. 2015. № 5. С. 63-78.
3. Мартынов К.П. Проблемы оценки продовольственной безопасности России // *Теория и практика общественного развития*. 2014. № 14. С. 94-97.
4. Кошелев В.М., Приемко В.В. Проблемы оценки продовольственной независимости страны / *Аграрный сектор России в условиях международных санкций: вызовы и ответы*. Материалы Международной научной конференции «Аграрный сектор России в условиях международных санкций: вызовы и ответы», 10-11 декабря 2014 г. Москва, РГАУ-МСХА имени К.А. Тимирязева. М.: Изд-во РГАУ-МСХА, 2015. С. 227-231.
5. *Потребление продуктов питания в домашних хозяйствах в 2015 году: Стат.сб.* М: Росстат, 2016. 69 с.
6. *International Migration Report 2015 / United Nations Department of Economic and Social Affairs/Population Division*. 2016. 22 с.
7. *Материалы официального сайта РИА Новости. Режим доступа: <https://ria.ru/society/20150414/1058451573.html>*
8. *Материалы официального сайта Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (раздел Food security indicators). Режим доступа: <http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/ess-fadata/en/#.WIqNOVekPWB>*
9. *Материалы официального сайта Департамента сельского хозяйства США (раздел Data Products / Food Expenditures). Режим доступа: <https://www.ers.usda.gov/data-products/food-expenditures>*
10. Ускова Т.В., Селименков Р.Ю., Анищенко А.Н., Чекавинский А.Н. *Продовольственная безопасность региона*. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2014. 102 с.
11. Мальцева И.С. *Продовольственная безопасность северного региона (на примере республики Коми) / Аграрный сектор России в условиях международных санкций: вызовы и ответы*. Материалы Международной научной конференции «Аграрный сектор России в условиях международных санкций: вызовы и ответы», 10-11 декабря 2014 г. Москва, РГАУ-МСХА имени К.А. Тимирязева. М.: Изд-во РГАУ-МСХА, 2015. С. 366-370.
12. Закон Костромской области от 26.05.2008 № 317-4-ЗКО (ред. от 11.12.2014) «О продовольственной безопасности Костромской области».
13. Закон Приморского края от 15.11.2001 № 163-КЗ (ред. от 27.12.2006) «О продовольственной безопасности Приморского края».