

Вера ТИХОМИРОВА

РОССИЯ В СИСТЕМЕ ГЛОБАЛЬНОЙ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Статья посвящена анализу роли международных организаций по координации совместных усилий различных стран в сфере обеспечения глобальной продовольственной безопасности. Предложена иерархия уровней обеспечения продовольственной безопасности с их последующим описанием, приводится система показателей по оценке состояния национальной продовольственной безопасности, принятая ФАО. Анализируется состояние отечественной системы оценки уровня продовольственной безопасности, а также изменение трендов производства по основным категориям продовольственных товаров.

Ключевые слова: продовольственная безопасность, продовольственная независимость, Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (ФАО), субъекты РФ, уровень продовольственной безопасности

Начало третьего тысячелетия ознаменовалось кардинальными изменениями облика мирового устройства. Мир столкнулся с интенсивной глобализацией всех сфер человеческой жизни. И одна из них — обеспечение глобальной продовольственной безопасности (далее — ПБ)¹, которая проявляется на различных уровнях: глобальном, субрегиональном, межнациональном, государственном, местном и на уровне домашних хозяйств.

Уровни обеспечения продовольственной безопасности

Проблемы, связанные с обеспечением ПБ на глобальном уровне, регулируются такими международными организациями и специализированными структурами, как ФАО — Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН, ВТО — Всемирная торговая организация, Комитет по всемирной продовольственной безопасности и др. Важнейшая их функция — содействие стабилизации экономик государств в целях обеспечения необходимого уровня развития мировой экономики.

Аналогичные вопросы на субрегиональном уровне регулируются соответствующими органами и форумами, способствующими экономическому развитию союзов и блоков, других объединений госу-

¹ Продовольственная безопасность определяется как постоянная доступность достаточного качества и количества продовольствия для поддержания активной, здоровой жизни всех людей. В ее основе лежит принцип достаточности продовольствия и способности людей физически, социально и экономически получить его. См.: Декларация Всемирного саммита по продовольственной безопасности / Официальный интернет-портал ООН. 18 ноября 2009 г. / URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summit2009_declaration.shtml (дата обращения 26.05.2014).

дарств, решающих задачи улучшения качественных параметров продовольственного обеспечения. Примером формирования такого рода объединений является Европейский союз.

На *межнациональном уровне* ПБ определяют региональные соглашения по вопросам солидарного поведения в области торговли, ценообразования, стандартизации продукции, качественных параметров и др.

К субъектам *государственного уровня* относятся правительства и органы законодательной власти. Их деятельность направлена на стабильность экономического развития, формирование государственных фондов и обеспечение баланса спроса и предложения на внутреннем продовольственном рынке.

На *местном уровне* ПБ должны обеспечивать субъекты территориального управления (регион, муниципалитет, район) посредством снабжения продуктами, контроля за их качеством и создания условий населению для получения доходов.

В качестве субъектов *семейного уровня*, обеспечивающих ПБ, выступают домашние хозяйства, функция которых заключается в приобретении и использовании продуктов, организации сбалансированного питания².

Рассматривая иерархию уровней ПБ, можно сделать вывод, что продовольственное обеспечение является одной из основных задач экономического развития любой страны. Основной деятельностью международных организаций в этой области является анализ количества продовольственных ресурсов в мире и прогнозирование их объемов. В зависимости от полученных результатов формируется план действий мирового сообщества и рекомендации отдельным странам.

Участие международных организаций в обеспечении продовольственной безопасности

Ощущение необходимости срочных мер и стремление найти выход из глобального продовольственного дисбаланса стали катализатором усиления *международной координации и регулирования* мер по обеспечению ПБ на основе Глобального партнерства по сельскому хозяйству, продовольственной безопасности и питанию. Сущность глобальной продовольственной безопасности заключается в обеспечении такого состояния мировой экономики, при котором гарантируется обеспечение доступа всем жителям земли в любое время к продуктовым ресурсам надлежащего качества и количества для активной и здоровой жизни. Она предполагает функционирование определенной системы обеспечения необходимых резервов, чтобы обезопаситься от неожиданных спадов производства или резкого повышения цен³.

² См.: Ускова Т.В., Селименков Р.Ю., Анищенко А.Н., Чекавинский А.Н. Продовольственная безопасность региона: монография. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2014. С. 5–11.

³ См.: Декларация Всемирного саммита по продовольственной безопасности...

Основной международной организацией, ведущей разработки в данном направлении, является ФАО, в рамках (или при посредничестве) которой проводятся периодические саммиты, посвященные динамике продовольственных ресурсов, делаются прогнозы относительно стабильности мирового рынка зерна.

Продовольственная безопасность традиционно измеряется количеством дней, в течение которых потребление может быть обеспечено за счет существующих запасов всех стран. Минимальным уровнем для надежного обеспечения продовольственными товарами ФАО считает мировые запасы продовольствия от прошлого урожая, равные 17% от мирового потребления или достаточные для удовлетворения потребностей в течение примерно двух месяцев⁴.

Однако непрерывный рост населения ставит под вопрос обеспечение и этого уровня⁵.

Для решения этой задачи в Декларации нашли отражение пять принципов Аквильской инициативы по ПБ:

- инвестирование в осуществление национальных планов по ПБ;
- стратегическая координация действий на глобальном (мировом), региональном (субрегиональном и межнациональном) и страновом (государственном) уровнях;
- всеобъемлющий подход к обеспечению ПБ (сочетание срочных мер помощи с долгосрочными усилиями по развитию сельхозпроизводства);
- повышение роли и эффективности многосторонних институтов;
- обеспечение устойчивого многолетнего инвестирования в сельское хозяйство и ПБ⁶.

Мировой рынок чрезвычайно разнороден, и интересы, преследуемые его субъектами, сильно разнятся. Для обеспечения глобальной продовольственной безопасности ФАО была сформирована система показателей по оценке состояния национальной ПБ, включающая четыре направления.

Первое. Наличие продуктов.

Второе. Доступность продовольствия.

Третье. Стабильность продовольственного обеспечения.

Четвертое. Продовольственное потребление⁷.

⁴ См.: Ломакин В.К. Мировая экономика. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. С. 115–118.

⁵ Декларация Всемирного саммита по продовольственной безопасности 2009 г. в качестве одной из основных проблем определяет необходимость нарастить объемы производства сельскохозяйственной продукции пропорционально росту мирового населения, которое, по прогнозам ФАО, в 2050 г. превысит 9 млрд чел. (см.: Декларация Всемирного саммита по продовольственной безопасности...).

⁶ Декларация Всемирного саммита по продовольственной безопасности...

⁷ Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации / Официальный интернет-портал Министерства сельского хозяйства Российской Федерации. 30 января 2010 г. / URL: <http://www.mcx.ru/documents/document/show/14857.19.htm> (дата обращения 25.03.2014).

**Основные положения доктрины
продовольственной безопасности РФ**

Россия является важным элементом системы глобальной ПБ. Но для мониторинга ее ПБ система показателей ФАО используется лишь частично. Для этой цели в Российской Федерации применяются следующие группы показателей⁸.

Для *сферы потребления*: располагаемые ресурсы домашних хозяйств по группам населения; обеспеченность площадями для осуществления торговли и организации питания в расчете на 1000 чел.; потребление пищевых продуктов в расчете на душу населения; объемы адресной помощи населению; суточная калорийность питания человека; количество белков, жиров, витаминов, макро- и микроэлементов, потребляемое человеком в сутки; индекс потребительских цен на пищевые продукты.

Для *сферы производства*: объемы производства сельскохозяйственной и рыбной продукции, сырья и продовольствия; импорт сельскохозяйственной и рыбной продукции, сырья и продовольствия; бюджетная поддержка производителей сельскохозяйственной и рыбной продукции, сырья и продовольствия в расчете на рубль реализованной продукции; продуктивность используемых в сельском хозяйстве земельных ресурсов; объемы реализации пищевых продуктов организациями торговли и общественного питания.

Для *сферы управления*: объемы продовольствия государственного материального резерва, сформированного в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации; запасы сельскохозяйственной и рыбной продукции, сырья и продовольствия.

Помимо вышеперечисленного Доктриной утверждены *пороговые значения показателей продовольственной независимости* по восьми продуктам: зерно и картофель (не менее 95%), молоко и молокопродукты (не менее 90%), мясо и мясопродукты, соль (не менее 85%), сахар, растительное масло и рыбная продукция (не менее 80%)⁹.

Существенное дополнение в Доктрину внесло Распоряжение Правительства РФ от 18 ноября 2013 г. № 2138-р «Об утверждении перечня показателей в сфере обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации». Данный перечень включает несколько сотен показателей, в т.ч. 67 целевых показателей (всего 4 группы показателей, разбитые на 11 продуктов, часть из них — на отдельные подвиды по отдельным группам продовольствия: по видам муки, молочным продуктам разной жирности и др.) и 105 показателей мониторинга. Эти показатели могут быть разбиты на 11 продуктов и рассчитываться по стране, сельскому и городскому населению, домохозяйствам с разным количеством детей и т.д. Предполагается, что мониторинг по представленным показателям

⁸ Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации...

⁹ Шагайда Н.И., Узун В.Я. Продовольственная безопасность: проблемы оценки // Вопросы экономики. 2015. № 5. С. 63–78.

должен проводиться с разной периодичностью по стране и субъектам Федерации¹⁰.

Однако оценка состояния ПБ на основе утвержденных показателей распоряжения № 2138-р *затруднена*. Это связано с тем, что рациональные или рекомендуемые нормы потребления не только установлены по основным продуктовым группам, но и разбиты внутри групп, а система статистического наблюдения в России организована так, что можно найти информацию о потреблении *только по продуктовым группам*, без детальной разбивки¹¹.

Отметим и то, что такие предлагаемые ФАО показатели ПБ, как продукция в стоимостной оценке на душу населения; импортная зависимость страны; доля детей с отставанием в росте, с анемией; нехваткой витамина А, йода; распространение ожирения среди взрослого населения, в нашей стране не используются, при том что их значимость достаточно очевидна.

Вместе с тем предлагаемые ФАО показатели *не всегда применимы в российских условиях*¹².

Учитывая это, считаем целесообразной разработку методики оценки, в основу которой была бы положена международная система, дополненная характерными для российской статистики показателями. Это позволит в одинаковых терминах характеризовать состояние ПБ в России и в мире, а также, что немаловажно, — в нынешней международной ситуации контролировать адекватность международных оценок по России.

Ситуация на продовольственном рынке РФ

К 2014 г. наметилась позитивная тенденция в развитии аграрного сектора. Индекс производства продукции сельского хозяйства составил 103,5% (в т.ч. индекс производства продукции растениеводства — 104,9%, продукции животноводства — 102%). Сохранилась положительная динамика производства в пищевой и перерабаты-

¹⁰ Распоряжение Правительства РФ № 2138-р «Об утверждении перечня показателей в сфере обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации» / Официальный интернет-портал правовой информации 18 ноября 2013 г. / URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102169226&intelsearch=N+2138-%F0> (дата обращения 21.01.2015).

¹¹ См.: Мартынов К.П. Проблемы оценки продовольственной безопасности в России // Теория и практика общественного развития. 2014. № 14. С. 94—97.

¹² К примеру, показатель плотности дорог с твердым покрытием и железных дорог. Посредством данного показателя ФАО предлагает оценивать уровень физического доступа населения к продовольствию. См.: Положение с продовольствием в мире: Индекс продовольственных цен ФАО / URL: <http://www.fao.org/worldfoodsituation/csdb/ru/> (дата обращения 02.11.2015). Для России с ее огромными территориями, где плотность населения различается в разы в зависимости от региона, подобное исследование вряд ли будет обоснованно. Так, Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации определяет физическую доступность населения к продовольствию через уровень развития товаропроводящей инфраструктуры, при котором во всех населенных пунктах страны обеспечивается возможность приобретения населением пищевых продуктов или организации питания в объемах и ассортименте, которые не меньше установленных рациональных норм потребления пищевых продуктов.

вающей промышленности — 2,5% против 0,6% в 2013 г. Несмотря на сокращение общего количества хозяйств в 2014 г. на 3,9%, доля прибыльных сельскохозяйственных организаций возросла на 2,1%, достигнув уровня в 84,1%¹³.

Согласно Отчету Правительства РФ «Основные результаты работы Министерства сельского хозяйства Российской Федерации в 2014 году»¹⁴ урожай зерновых в 2014 г. составил 105,3 млн т. Это позволяет полностью обеспечить внутренний рынок, а также экспортный потенциал в объеме до 30 млн т. Позитивную динамику демонстрируют: рапс — 1,5 млн т (+4,1%); соя — 2,6 млн т (+58,6%); рис, валовой сбор которого составил 1,05 млн т (+12,2%). Тенденцию к развитию сельского хозяйства характеризует и показатель общего сбора овощей, который составил 15,5 млн т и на 5,4% опережает значение 2013 г. Урожай картофеля составляет 31,5 млн т. Общий сбор плодов и ягод за 2014 г. — 2,98 млн т, что на 1,3% выше значения за предыдущий период. Мы практически полностью закрываем свои потребности в растительном масле. Доля его импорта составляет не более 3%. Экспорт растительного масла, напротив, весьма внушительен и составляет примерно 25% от объемов производства¹⁵.

Ситуация по мясу продолжает оставаться достаточно сложной. С одной стороны, начиная с 2000 г. производство мяса растет. В 2014 г. производство скота и птицы на убой в живом весе составило 12,9 млн т. С другой — рост достигнут в основном за счет бройлерного птицеводства и свиноводства: мяса птицы (+6,7%), мяса свиней (+4,7%), мяса овец и коз (+4%). Однако, согласно данным ИКАР (Института Конъюнктуры Аграрного Рынка), в 2014 г. было импортировано около 16% мяса и мясoproдуктов (преимущественно из стран Латинской Америки)¹⁶.

Наиболее сложной проблемой является расширение объемов производства говядины: производство крупного рогатого скота в 2014 г. снизилось на 1,1%. Это в первую очередь связано с более длительным периодом его воспроизводства, вследствие чего сложнее оценивать объем инвестиций, необходимых на период не менее 10 лет, а, следовательно, и риски.

Производство молока в целом демонстрирует стабильность, составив 30,8 млн т. Увеличение его производства в сельскохозяйственных организациях на 2,2% и в крестьянских (фермерских) хозяйствах на 6,1% компенсирует продолжающееся сокращение производства мо-

¹³ Индексы производства продукции сельского хозяйства по категориям хозяйств / Официальный интернет-портал Федеральная служба государственной статистики. 20 октября 2015 г. / URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/sx/tab-sel3.htm (дата обращения 30.10.2015).

¹⁴ Отчет Правительства «Основные результаты работы Министерства сельского хозяйства Российской Федерации в 2014 году» / Официальный интернет-портал Федеральная служба Правительства РФ. 22 апреля 2015 г. / URL: http://government.ru/dep_news/17675/ (дата обращения 26.08.2015).

¹⁵ Исследование компании Global Reach Consulting: Российский рынок растительного масла / URL: <http://www.oilworld.ru/news.php?view=234737> (дата обращения 08.02.2014).

¹⁶ Аграрные рынки: итоги года и перспективы от ИКАР за 2014 г. / URL: <http://www.ikar.ru/press/2210.html> (дата обращения 30.02.2015).

лока в личных подсобных хозяйствах, которое за отчетный период составило 2,7%. Несмотря на снижение поголовья коров, интенсивно развивается молочное скотоводство за счет увеличения молочной продуктивности коров. Средний надой молока в сельскохозяйственных организациях составил около 5,4 тыс. кг на одну корову, что на 383 кг больше, чем в 2013 г.

Добыча водных биоресурсов в Мировом океане и внутренних пресноводных объектах в целом в 2014 г. *показала отрицательный прирост*, составив чуть больше 4,2 млн т. Рост объемов добычи водных биоресурсов отмечается: по сайре на 23%, составив 64 тыс. т, кальмарам на 34,7% — 110,7 тыс. т и крабам на 13,9% — 57,4 тыс. т. Объем импорта рыбной продукции в России снизился на 12,8% до 884,8 тыс. т.

Уровень самообеспеченности отечественной продукцией по ряду позиций превосходит пороговые значения Доктрины продовольственной безопасности РФ: по зерну (98,9%), сахару (92,8%), картофелю (97,4%) и маслу растительному (84,4%). Вместе с тем *не достигнуты установленные Доктриной пороговые значения*: по мясу и мясопродуктам — 77,5% (на 7,5 процентных пункта ниже порогового значения); по молоку и молокопродуктам — 76,6% (на 13,4 процентных пункта ниже порогового значения); по рыбной продукции — 78,2% (1,8 процентных пункта ниже порогового значения) и по соли пищевой — 58,9%, (26,1 процентных пункта ниже порогового значения)¹⁷.

Завершая, отметим, что, несмотря на позитивные результаты по некоторым группам продовольствия (зерно, сахар, растительное масло), для России характерно отставание темпов роста мяса и водных биоресурсов. Это *не позволяет обеспечить ПБ на должном уровне*. Рост доли продовольствия отечественного производства характерен лишь для некоторых отраслей.

В то же время, как мы пытались показать, у нас имеется значительный потенциал развития сельского хозяйства, о чем свидетельствует тенденция стабильного роста доли отечественной продукции по мясу, молоку и молокопродуктам. Но обеспечить ПБ можно лишь за счет гарантированного производства и переработки сельскохозяйственной продукции и продовольствия отечественными сельскохозяйственными товаропроизводителями. Необходимо и дальше максимально использовать потенциал России для обеспечения продовольственной безопасности страны, сокращая зависимость от импорта.

¹⁷ Отчет Правительства «Основные результаты работы Министерства сельского хозяйства Российской Федерации в 2014 году»...