

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ
БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ
ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ И ОРГАНИЗАЦИИ
ПРОМЫШЛЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА
СИБИРСКОГО ОТДЕЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

И.В. Щетинина, З.И. Калугина,
О.П. Фадеева, Р.И. Чупин

**ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ
БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИИ
В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ И
МЕЖДУНАРОДНЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ**

Новосибирск
2019

УДК 338.9
ББК 65.9(2Р)-1+ 65.9(2Р)-94
П 788

Рецензенты

д.э.н. Л.В. Тю, к.э.н. В.И. Нефёдкин

П 788 *Щетинина И.В., Калугина З.И., Фадеева О.П., Чупин Р.И. Продовольственная безопасность России в условиях глобализации и международных ограничений.* – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2019. – 264 с.

ISBN 978-5-89665-341-7

В монографии рассматриваются теоретические, методические и практические подходы к исследованию проблем продовольственной безопасности на международном, национальном и региональном уровнях. Особое место отведено исследованию опыта обеспечения продовольственной безопасности в странах с разным уровнем социально-экономического развития в условиях современных политических и социальных вызовов. Представлен анализ состояния АПК России и сибирских регионов с позиций последствий его рыночной трансформации и в условиях международных ограничений последних лет. Рассматриваются результаты выполнения Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации, принятой в 2010 г., с точки зрения обеспечения экономической и физической доступности продовольствия для россиян. В рамках институционального подхода оцениваются изменения российской системы регулирования качества пищевых продуктов.

Монография представляет интерес для специалистов органов государственного и муниципального управления, научных сотрудников, преподавателей, студентов и слушателей высших и средних учебных заведений по социологическим и экономическим специальностям.

ISBN 978-5-89665-341-7

Монография подготовлена по плану НИР ИЭОПП СО РАН, проект Х1.179.1.1. «Социальные аспекты демографической и продовольственной безопасности России и сибирских регионов» № АААА-А17-117022250120-9.

© Калугина З.И., Щетинина И.В.,
Фадеева О.П., Чупин Р.И. 2019
© ИЭОПП СО РАН, 2019 г.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	5
Глава 1. Теоретико-методологические подходы к обеспечению продовольственной безопасности страны	10
1.1. Концептуализация понятийного аппарата для исследования продовольственной безопасности	10
1.2. Индикаторы продовольственной безопасности	23
1.3. Методологические аспекты проведения мониторинга продовольственной безопасности	32
1.4. Импортозамещение как способ обеспечения продовольственной безопасности страны (региона)	43
Глава 2. Проблемы обеспечения продовольственной безопасности и их практическое решение в условиях глобализации и международных санкций	51
2.1. Продовольственная безопасность в мировом контексте	51
2.2. Опыт обеспечения продовольственной безопасности в странах дальнего зарубежья и в рамках международных объединений	62
2.3. Опыт и проблемы обеспечения продовольственной безопасности стран и объединений постсоветского пространства	87
2.4. Продовольственная безопасность России: опыт, проблемы, перспективы	102
Глава 3. Динамика и ресурсы аграрного развития России и регионов Сибири в контексте национальной продовольственной безопасности	135
3.1. Структурные изменения аграрного сектора России и Сибири в зеркале Всероссийских сельскохозяйственных переписей 2006 и 2016 гг.	136
3.2. Земельная реформа и ее социально-экономические последствия	160
3.3. Оценка физической и экономической доступности продовольствия в России и в регионах Сибири	184

Глава 4. Трансформация системы регулирования качества пищевых продуктов в России: экономико-социологический дискурс	197
4.1. Проблемы регламентации качества пищевых продуктов в посттрансформационный период	199
4.2. Теоретический взгляд на процессы институционализации социальных стандартов качества пищевых продуктов	203
4.3. Технология регламентации качества пищевых продуктов	214
Литература	227
<i>Приложения</i>	<i>239</i>

ВВЕДЕНИЕ

Обеспечение продовольственной безопасности является одним из важнейших элементов национальной безопасности любого государства. Этим можно объяснить неослабевающий интерес к данной проблематике. Среди зарубежных исследователей проблем, связанных с продовольственной безопасностью и способами ее достижения, можно выделить Д.Х. Холбен, М.Р. Тейлор, Н.К. Селигман (США); Е. Барбер, С. Деверо, Дж. Конвей, С. Максвелл (Англия); А. Алинови, Л. Руссо, П. Пингали (Италия); Н.А. Апсальямова, А.А. Кайгородцева, М.Е. Казембаева, А. Сатыбалдина, Г. Султанбекову, Е.И. Кендюх (Республика Казахстан); Ж.А. Асылбеков, А.А. Алиев, С.С. Бекенов, А.С. Джаныбекова (Кыргызстан); В.Г. Гусакова, В.И. Дегтяревич, З.М. Ильину, А.Ю. Смеян, О.В. Стешиц (Республика Беларусь); Н.Н. Бурдейна, И.А. Крюкову, И. Лизан, Я.С. Полтавец, П. Сименко (Украина). Среди российских публикаций по вопросам продовольственной безопасности можно отметить работы А.И. Алтухова, Р.Р. Гумерова, А.И. Костяева, В.В. Милосердова, А.М. Никулина, П.М. Першукевича, Т.Ф. Рябовой, Е.В. Серовой, И.В. Троцук, В.Я. Узуна, И.Г. Ушачева, О.К. Филатова, Н.И. Шагиды и многих других.

Исследованием этих вопросов занимаются научные коллективы России и других стран. Среди них следует отметить Всероссийский научно-исследовательский институт экономики сельского хозяйства, Московскую сельскохозяйственную академию имени К.А. Тимирязева, Институт США и Канады РАН, Российскую академию народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), Санкт-Петербургский государственный университет, Саратовский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского, Центр исследований в области продовольственной безопасности Университета Райерсона (CSF) США, Американскую диетическую ассоциацию, Институт национальной и мировой экономики Киргизского государственного университета управления, Институт экономики АПК и развития сельских территорий АО «КазАгроИнновация» (Республика Казахстан).

При подготовке данной монографии авторы во многом опирались на уже известные подходы к решению исследуемой проблемы. В частности, А.В. Гордеевым были обозначены комплексные проблемы обеспечения продовольственной безопасности нашей страны. В близком ключе работал И.Г. Ушачев, представивший парадигму обеспечения продовольственной безопасности России в контексте глобального партнерства. На примере отдельных стран проблемы и перспективы продовольственной безопасности рассмотрели Е.Н. Борисенко, В.В. Милосердов, П. Бурдуков, Н.А. Нартов. Е.И. Маргулис уделил внимание теоретическим и методологическим аспектам повышения устойчивости продовольственной безопасности, О.К. Филатов и Т.Ф. Рябова сделали акцент на методологических вопросах в данном направлении. М.Ю. Ксенофонтов разработал концепцию обеспечения продовольственной безопасности за счет комплексных стимулов и инструментов регулирования агропродовольственных рынков. Н.С. Соболев и другие авторы заострили важность продовольственной безопасности как социально-экономического фактора обеспечения здоровья населения страны. В работах Е.А. Ерасовой, К.И. Ващенко и др. были рассмотрены правовые и организационные основы продовольственной безопасности России и стран Европейского союза. В публикациях других авторов (А. Маас, Р. Даусс, Т. Кутанова, Е. Сантер) были затронуты проблемы продовольственной безопасности Восточной Европы в контексте изменения климатических условий. В.Р. Боев, Е.Е. Румянцева, В.А. Дадалко, С.М. Богданов и другие оценивали продовольственную безопасность членов Содружества независимых государств, в том числе в контексте международной торговли.

Однако, на наш взгляд, при всем многообразии исследовательских тем и публикаций по освещаемым в монографии вопросам достаточно сложно выделить общее и частное в рассматриваемых разными авторами подходах к оценке и практическому решению ряда проблем. В частности, актуально обобщение возможных подходов к оценке влияния глобализации экономики и международных ограничений на обеспечение продовольственной безопасности России и других стран. Вместе с тем непрекращающееся политическое и экономическое противостояние на международной арене приводит к быстрому изменению ситуа-

ции, обесценивает прежние подходы и стимулирует поиск новых решений. Это обстоятельство в конечном счете и побудило авторов данной монографии еще раз обратиться к содержательным, методологическим и методическим вопросам, обобщить мировой и отечественный опыт решения проблемы обеспечения населения продовольствием, в т.ч. имеющий нормативный (регуляторный) характер.

Монография состоит из четырех глав, включающих 14 параграфов. Представлен анализ большого статистического материала, содержащегося в информационных источниках Росстата и ряда международных организаций. Также использованы материалы глубинных интервью, собранных авторами в сельских социологических экспедициях в сибирских регионах.

В первой главе подробно разбирается содержание понятия «продовольственная безопасность» и возможность его спецификации в увязке с другими видами безопасности и уровнями ее обеспечения, акцентируется внимание на основных критериях ее оценки – с точки зрения физической, экономической и социальной доступности продуктов питания, анализируются сходства и различия категорий «продовольственная безопасность», «продовольственная независимость» (самообеспечение) и «продовольственная изолированность». Приводится набор индикаторов продовольственной безопасности, используемых в разных странах и организациях, обсуждаются методологические аспекты мониторинга показателей, характеризующих ситуацию с обеспеченностью продовольствием. Обсуждается важный и довольно дискуссионный вопрос об использовании импортозамещения в качестве инструмента обеспечения национальной продовольственной безопасности, его возможностей и ограничений. Теоретические рассуждения дополняются отсылками к данным статистики и их интерпретацией.

Во второй главе речь идет о продовольственной безопасности в глобальном контексте. Исследуются воздействие процессов глобализации и экономической интеграции на решение проблемы недоедания и низкого качества продовольственного обеспечения, а также их влияние на межстрановое неравенство в связи с разными уровнями развития национальных агропродовольственных систем и экономик в целом. Большое внимание уделяется дея-

тельности различных международных организаций, объединяющих усилия в решении глобальных и локальных продовольственных проблем. Вместе с тем новые международные противоречия и конфликты обостряют конкуренцию национальных производителей на мировых продовольственных рынках, а в некоторых случаях приводят к усилению государственного протекционизма и введению политических санкций, несмотря на действие правил Всемирной торговой организации (ВТО) и других видов защиты от антиконкурентных действий. В этом случае продовольственная безопасность на международном уровне вновь редуцируется до решения продовольственных проблем на уровне отдельных государств или союзнических политических объединений. В данном случае возрастает значимость национальных аграрных политик и конкретных мер для поддержки внутреннего производства. С этой точки зрения в главе рассматривается сложившаяся ситуация в сельском хозяйстве России и в других странах СНГ, в т.ч. входящих в состав Евразийского экономического союза (ЕАЭС), до и после принятия специальных Доктрин о продовольственной безопасности.

В третьей главе фокус внимания перемещается на обсуждение внутренних проблем аграрного развития России и регионов Сибирского федерального округа (СФО). На основе материалов общероссийских сельскохозяйственных переписей 2006 и 2016 гг. оцениваются изменения в отрасли с точки зрения состава и числа товарных сельскохозяйственных производителей, площади обрабатываемых земель, трудовой занятости и трансформации личных подсобных хозяйств сельского населения. Показано, что сибирские регионы, традиционно считающиеся одними из главных производителей продовольственного зерна и других видов сельхозпродукции, по темпам роста сельскохозяйственного производства заметно уступают российским показателям. Наблюдаемые тенденции и их последствия в значительной степени обусловлены изменениями, происходящими в объемах и структуре землепользования, в соотношении между разными типами хозяйств. Также в главе критически анализируются этапы земельной реформы в контексте постепенного перехода от виртуальных к реальным правам собственности на землю. В завершающем параграфе главы речь идет об интегральных результатах реализации продо-

вольственной доктрины с точки зрения динамики физической, экономической и социальной доступности продуктов питания для разных групп населения России.

В четвертой главе в рамках институционального подхода рассмотрены последствия преобразований в сфере регулирования качества пищевых продуктов в России. Показаны причины провала некоторых реформ в контексте институциональных изменений. В частности, отмечается, что трансформация государственной системы стандартизации и сертификации узаконила неопределенность, позволив фирмам-оппортунистам имитировать качество пищевых продуктов. Предлагается способ решения данной проблемы посредством институционализации требований к качеству пищевых продуктов, в том числе с помощью раскрытия дискурсивной природы качества.

Усилия авторов по работе над текстом монографии распределились следующим образом. Главы 1 и 2 подготовлены д.э.н. И.В. Щетиной, при этом параграф 1.3 написан ею в соавторстве с к.с.н. Р.И. Чупиным. Параграфы 3.1 и 3.2 Главы 3 принадлежат перу к.с.н. О.П. Фадеевой, параграф 3.3 написан совместно д.с.н. З.И. Калугиной, д.э.н. И.В. Щетиной и к.с.н. О.П. Фадеевой. Глава 4 подготовлена к.с.н. Р.И. Чупиным. Разделы монографии содержат оригинальные авторские трактовки исследуемых проблем, при этом позиции авторов не во всех случаях совпадают.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СТРАНЫ

1.1. Концептуализация понятийного аппарата для исследования продовольственной безопасности

Чтобы как можно точнее дать определение термина «продовольственная безопасность», необходимо провести сравнительный анализ сущности и содержания близких к нему по смыслу следующих понятий: продовольственная обеспеченность; продовольственная независимость; продовольственное самообеспечение; продовольственная самодостаточность. Понятие «продовольственная безопасность» можно рассматривать в широком философском смысле и в более узком значении – применительно к отдельным категориям субъектов (лиц, стран, регионов и т.д.). Чтобы определить место и роль продовольственной безопасности в системе национальной, социальной и других видов безопасности, разберем более подробно смысл категории «безопасность».

Безопасность рассматривается исследователями с различных позиций (табл. 1.1).

Таблица 1.1

Некоторые определения понятия «безопасность»

Автор/ название публикации, издания	Формулировка определения
А.А. Кайгородцев	Безопасность – это состояние надежной защищенности жизненно важных интересов и коренных основ существования личности, общества и государства, а также мирового сообщества от внутренних и внешних угроз, при котором создаются необходимые условия для их существования, функционирования и развития [Кайгородцев, 2006].
Большой толковый словарь русского языка	Безопасность: 1. Не угрожающий опасностью, лишенный угрозы бедствия, несчастья, катастрофы. 2. Не причиняющий вреда, ущерба; безвредный [Большой ... 2000].

Автор/ название публика- ции, издания	Формулировка определения
С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова	Безопасность: 1. Не угрожающий опасностью – способностью вызвать, причинить какой-нибудь вред, несчастье; защищающий от опасности. 2. Состояние, при котором не угрожает опасность, есть защита от опасности – возможности, угрозы чего-нибудь очень плохого, какого-нибудь несчастья [Ожегов, Шведова, 1999].
Д.Н. Ушаков	Безопасность – отсутствие опасности, то есть возможности чего-нибудь нежелательного, угрозы бедствия, катастрофы [Ушаков].
Хосе Ортега-и-Гасет	Философская категория, которая выступает интегральной формой выражения жизнеспособности и жизнестойкости различных объектов конкретного мира, своей сутью направленная на защиту жизненно важных интересов человека, общества и государства [Ортега-и-Гасет, 1989].
Политическая энциклопедия	Безопасность – состояние надежной защищенности жизненно важных интересов и коренных основ существования личности, общества и государства, а также мирового сообщества от внутренних и внешних угроз [Политическая... 2000. С. 104].
Словарь терминов МЧС	Безопасность – состояние защищенности личности, общества, государства и среды жизнедеятельности от внутренних и внешних угроз или опасностей. Является важнейшим условием существования человека [Словарь... 2010].
Экологический словарь	Безопасность – состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз или опасностей [Термины... 2001].
Энциклопедия социологии	<i>Англ.</i> security; <i>нем.</i> Sicherheit. Состояние, когда народ (государство) может суверенно, без вмешательства и давления извне свободно избирать и осуществлять свою стратегию социального, экономического и политического развития [Энциклопедия ... 2009].

На основании приведенных выше критериев можно выделить следующие основные типы и виды безопасности (рис. 1.1). Типы безопасности (на уровне индивида, отдельной страны и группы стран) можно соотнести с разными видами безопасности (национальная, экологическая, демографическая, информационная и др.). В свою очередь в рамках национальной безопасности выделяются такие наиболее важные подвиды, как государственная, военная, социальная, продовольственная и экономическая безопасности. Для отдельного человека, страны и мирового сообщества структура приоритетов в системе приведенных типов и видов безопасности может различаться. При этом продовольственная безопасность всегда будет находиться на одном из первых мест.



Рис. 1.1. Основные типы и виды безопасности

Понятие «продовольственная безопасность» имеет множество трактовок. Перечень определений, наиболее часто встречающихся в отечественной и международной практике, представлен в приложении 1. Часть экспертов увязывают уровень продовольственной безопасности с состоянием экономики страны и развитием агропромышленного комплекса (АПК). Другие эксперты считают, что продовольственная безопасность достигается в том случае, если все население обеспечено необходимыми продуктами питания. В представлениях третьих – безопасность достигается при условии доступности еды для беднейшего населения.

При решении проблем продовольственного обеспечения следует определиться с набором основных доступных для населения продуктов питания, учесть не только их качественные характеристики и энергетическую ценность, но и полезность с точки зрения здорового образа жизни, предусмотреть соотношение внутренних и внешних источников поступления продовольствия и пр.

Различия в подходах к решению вопросов продовольственной безопасности определяют способы ее практической реализации [Обеспечение... 2016].

Анализ литературы и имеющихся практик позволяет нам говорить, что для гарантированного обеспечения продовольствием жителей той или иной территории административным органам следует отталкиваться от численности постоянно проживающего здесь населения. Миграционные потоки, которые могут менять спрос на продукты питания, зависят от действия разных факторов: социально-политической и военной обстановки, экономических преобразований на отдельно взятой территории, развития туризма в регионе и др. Возникающая в определенный период времени дополнительная потребность в продовольствии может быть покрыта за счет увеличения продуктов питания в торговой сети в объемах, определяемых на основе прогнозов специалистов, создаваемого резерва и импорта.

Органам власти целесообразно взять на себя обязательства по обеспечению населения основными жизненно необходимыми продуктами питания. К основным продуктам питания могут быть отнесены продукты, обеспечивающие человека белками, жирами, углеводами и некоторыми наиболее важными макро- и микроэле-

ментами, минералами. Сюда должны включаться такие продукты животного происхождения, как мясо и мясопродукты, рыба, молоко и молочные продукты, а также широко распространенные в регионах России пищевые продукты растительного происхождения (зернопродукты, картофель, растительное масло) и жизненно важные для человека соль и сахар.

К решению проблемы обеспечения продовольственной безопасности как составной части национальной безопасности необходимо подходить комплексно. Для этого целесообразно дифференцировать разные уровни достижения основных параметров (рис. 1.2).

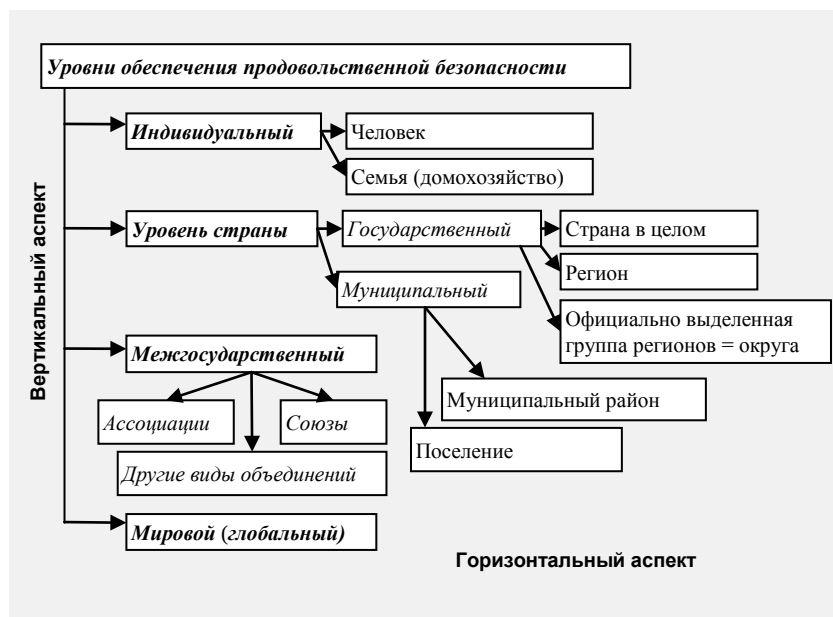


Рис. 1.2. Уровни обеспечения продовольственной безопасности

Индивидуальный уровень – продовольственная безопасность отдельного человека и семьи (домохозяйства). Для каждого индивида должна быть обеспечена бесперебойная физическая, экономическая и социальная доступность продуктов питания. Физическая доступность определяет фактическое наличие продуктов питания соответствующего ассортимента. Экономическая доступность определяет возможность приобретения продуктов питания за доступную плату.

ческая доступность предполагает необходимую платежеспособность человека или домохозяйства с учетом сложившихся цен на продукты питания. Социальная доступность обозначает равенство возможностей разных социальных групп в получении базовых продуктов питания.

Продовольственную безопасность обеспечивают основные продукты питания, необходимые человеку для активной и полноценной жизнедеятельности. Продукты питания, которые не относятся к числу основных, могут приобретаться человеком исходя из его вкусовых предпочтений. Продукты питания должны быть качественными, безопасными, натуральными. Количественный состав продуктов питания должен соответствовать рекомендуемым медицинским нормам с учетом пола, возраста, вида деятельности и места проживания человека. Необходимо наличие у человека (семьи) достаточных (рациональных) запасов продуктов питания.

На уровне страны за продовольственную безопасность напрямую отвечают государственные (федеральные и региональные) и муниципальные органы власти. Государство должно обладать долгосрочной стратегией обеспечения продовольственной безопасности, в которой предусматривались бы меры поддержки производства и доведения продуктов питания до потребителей. 85–100% объемов основных продуктов питания необходимо производить внутри страны. Необходимо создавать стратегические и текущие страховые запасы в размере не менее 15–20% (с учетом региональных страховых запасов) от годовой потребности в продовольствии. Экспорт и импорт продовольствия должны регулироваться и контролироваться государственными органами власти в соответствии с международными и национальными нормами права для достижения продовольственной безопасности.

В системе обеспечения продовольственной безопасности регионов необходимо предусмотреть прямую бюджетную и косвенную поддержку производства и доведения продуктов питания до потребителей. Основные продукты питания, для производства которых имеются благоприятные природно-экономические условия, в полном объеме должны производиться в регионе. Если природно-экономические условия для производства ряда продуктов не столь благоприятны, но приемлемы, то доля внутреннего производства должна составлять не менее 80–85%.

Помимо «вертикальных» (иерархических) уровней обеспечения продовольственной безопасности целесообразно рассматривать также «горизонтальный» или территориальный уровень, в рамках которого учитывалась бы специфика, связанная с природно-климатическими, финансово-экономическими, национальными и культурными особенностями развития территорий. Органам государственной и муниципальной власти следует обеспечить условия физической, социальной и экономической доступности основных продуктов питания всем слоям населения за счет внутреннего производства и импорта из сопредельных территорий. На уровне муниципальных образований должна быть предусмотрена прямая адресная, в том числе бюджетная, а также косвенная (информационная, консультационная и др.) поддержка производства и доведения продуктов питания до конечных потребителей. Органам муниципальной власти совместно с общественными организациями и при поддержке их инициативы следует вести постоянный мониторинг качества и безопасности продуктов питания.

Только при соблюдении данных условий в стране может быть обеспечена продовольственная безопасность на всех уровнях административно-территориальной и управленческой системы.

В условиях глубокой интеграции мировой экономики помимо странового целесообразно выделить также межгосударственный и глобальный уровень обеспечения продовольственной безопасности. Важную роль в этих вопросах играют различные международные объединения, в число которых входят Организация объединенных наций (ООН), Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество (АТЭС), Европейский союз (ЕС), Евразийский экономический союз (ЕАЭС) и другие, где разрабатываются условия и механизмы, нацеленные на оказание поддержки странам-участникам в решении продовольственных проблем.

Создание межгосударственной системы обеспечения продовольственной безопасности стран, входящих в разные сообщества (союзы, содружества и т.д.), состоящих из международных организационных структур (советов, комитетов и т.д.), институтов и механизмов, предусматривает координацию, логистику и другие элементы совместной деятельности по обеспечению населения данных стран основными продуктами питания. Это также предполагает согласование требований к производству, качеству сырья и

продовольствия, приближение их к лучшим мировым стандартам и технологиям. Глобальный уровень предполагает, что каждой стране и международной организации необходимо содействовать в создании и сохранении благоприятной социально-политической обстановки для развития научно-технической и производственно-экономической сфер деятельности и повышения эффективности системы мировой продовольственной безопасности.

Кроме понятия «продовольственная безопасность» нередко используется термин «продовольственная независимость». Ряд исследователей отождествляют эти понятия. Другие ученые и представители органов управления, в том числе России и стран СНГ, считают, что понятие «продовольственная безопасность» является более широким по сравнению с категорией «продовольственная независимость» (прил. 1, табл. 1.2). Однако с последним утверждением нельзя согласиться: смыслы этих понятий принципиально отличаются друг от друга.

С философской точки зрения, понятие «независимость» трактуется как категория бытия и познания, означающая наличие у объектов и систем собственного начала, не определяемого их внешним окружением и не зависящего от бытия других объектов и систем. При этом наличие самоценности определенного объекта и системы определяет их специфику. Объекты и системы характеризуются внутренней динамикой, внутренними степенями свободы, что означает, что их поведение включает в себя процессы самодетерминации. Хотя независимо появившиеся и существующие объекты и системы могут взаимодействовать друг с другом, могут находиться и в однозначно определяемых взаимоотношениях, однако сам факт их бытия независим от бытия других подобных объектов [Новая... 2010].

Продовольственная независимость в идеале подразумевает возможность полного автономного (не менее 100%) обеспечения населения собственными продуктами питания (с учетом существующих запасов на уровне 15–20% от общего объема потребления) [Концепция... 2009; Милосердов; Щетинина, 2015] и никак не может определяться на уровне 80% от существующих потребностей, как считают некоторые ученые. В противном случае возникает зависимость страны (региона) от поставок продовольствия извне, нарушается их внутренняя самодостаточность.

Таблица 1.2

Некоторые определения продовольственной независимости страны

Автор/название публикации, издания	Формулировка определения
А.А. Кудряшова, О.П. Преснякова	Продовольственно независимыми являются страны, полностью обеспечивающие жителей основной продукцией собственного производства с учетом текущего потребления и создания определенного резерва на непредвиденные цели и обстоятельства [Кудряшова, Преснякова, 2007].
И.Г. Ушачев	Продовольственная независимость (ПН) – состояние экономики, при котором в случае прекращения ввоза на территорию РФ пищевых продуктов не возникает продовольственный кризис, и производство жизненно важных пищевых продуктов за год составляет не менее чем 80% годовой потребности населения в этих пищевых продуктах в соответствии с физиологическими нормами питания [Ушачев, 2008].
Доктрина продовольственной безопасности РФ	ПН РФ – устойчивое отечественное производство пищевых продуктов в объемах не меньше установленных пороговых значений его удельного веса в товарных ресурсах внутреннего рынка соответствующих продуктов [Доктрина... 2010].
Концепция повышения продовольственной безопасности государств – участников СНГ	ПН – состояние экономики, при котором собственное производство жизненно важных пищевых продуктов за год составляет не менее 80% годовой потребности населения в этих пищевых продуктах в соответствии с физиологическими нормами питания [Концепция... 2010].
Концепция продовольственной безопасности ЕврАзЭС	ПН, составляющая основу продовольственной безопасности государств, определяется как состояние экономики, при котором производство жизненно важных пищевых продуктов за год составляет в соответствии с рекомендациями ФАО порядка 80% годовой потребности населения в этих пищевых продуктах в соответствии с физиологическими нормами питания [Концепция... 2009].

Но продовольственная независимость не тождественна продовольственной изолированности. Как отмечают некоторые философы, независимость проявляется всегда в сопряжении с наличием разнообразных и устойчивых связей в реальном мире, благодаря которым во многих случаях происходит мобилизация внутренних источников и ресурсов для развития соответствующих национально-территориальных образований [Новая... 2010]. Применительно к проблематике продовольственной независимости это может означать наличие экспортных поставок продовольствия, совместное с зарубежными партнерами производство какой-либо продукции; импорт продуктов питания, не относящихся к основным жизненно необходимым видам продовольствия; а также развитие собственного АПК. Продовольственная безопасность не предполагает полного самообеспечения населения страны отечественным продовольствием, допускает вероятность возникновения недостатка в некоторых видах продовольствия, которые компенсируются внешними поставками, а также нацелено на разработку различных вариантов защиты от возникновения подобных ситуаций.

Уровень продовольственной безопасности ($K_{пп}$) может быть следующим:

1) полным – на уровне 100% от потребности с учетом запасов, приближаясь к продовольственной независимости:

$K_{пп} \geq 100\%$ от потребности (с учетом запасов);

2) достаточным – на уровне от 80–85 до 99% от потребности:

$80\% \leq K_{пп} \leq 100\%$ от потребности (с учетом запасов);

3) недостаточным, при котором обеспеченность собственным продовольствием оказывается ниже 80%, что вызывает потребность в импортных продуктах (согласно рекомендациям ФАО (англ. Food and Agriculture Organization) ООН и других международных организаций [Концепция продовольственной безопасности... 2009; Продовольственная и сельскохозяйственная организация...], импорт не должен превышать 16–17%);

$K_{пп} < 80\%$ от потребности.

Таким образом, понятия «продовольственная безопасность» и «продовольственная независимость» на практике могут совпадать только в случае собственного производства продуктов питания с

учетом запасов на уровне 100% от необходимых объемов, обеспечивающих физическую доступность продовольствия для населения страны (региона). В этом случае речь может идти о продовольственной независимости страны (региона) по определенному набору жизненно необходимых продуктов питания (рис. 1.3).

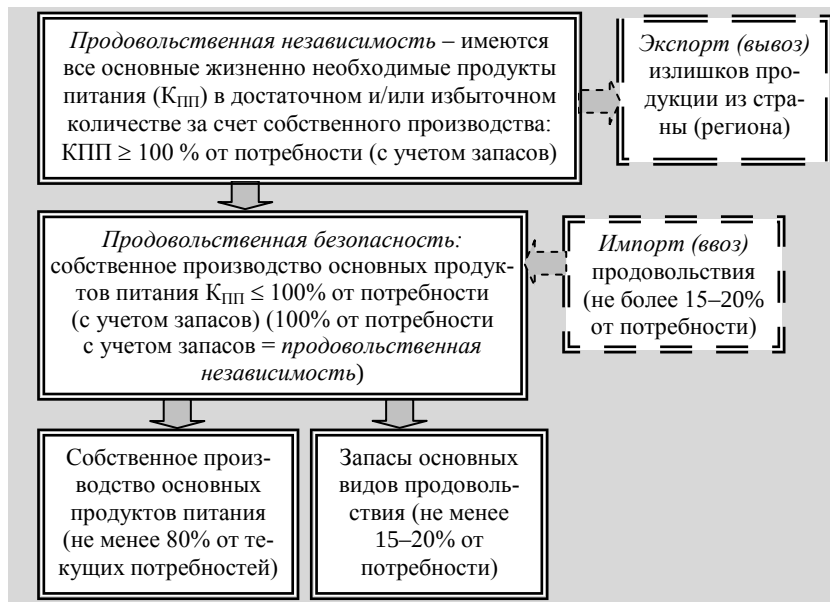


Рис. 1.3. Отличия и структура продовольственной независимости и безопасности

В связи с вышесказанным продовольственную независимость можно определить как наличие возможности полного удовлетворения потребности всех слоев населения в натуральных, качественных, безопасных основных продуктах питания за счет внутреннего аграрно-промышленного производства страны (региона) и обеспечение их физической, социальной и экономической доступности в объемах, соответствующих медицинским нормам, позволяющим каждому человеку вести здоровый, активный, полноценный образ жизни.

Основу продовольственной безопасности и независимости составляет процесс продовольственного самообеспечения за счет внутреннего производства. Материально-техническим базисом

продовольственного самообеспечения является аграрно-промышленное производство. Оценкой продовольственной безопасности и независимости могут выступать показатели продовольственной обеспеченности. Продовольственная обеспеченность на уровне не ниже 100% означает продовольственную самодостаточность и продовольственную независимость региона, страны, межгосударственных объединений (рис. 1.4).

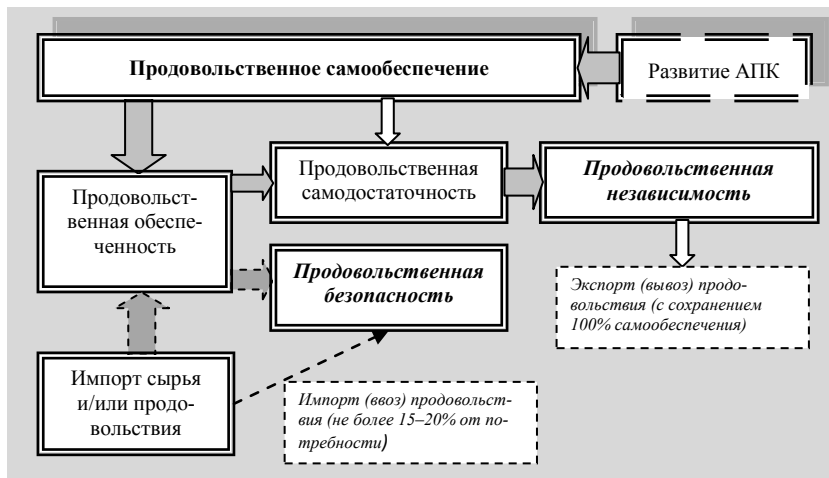


Рис. 1.4. Структура понятийного аппарата

Продовольственное самообеспечение позволяет достичь определенный уровень продовольственной обеспеченности. Если этот уровень равен 100%, тогда можно говорить о продовольственной самодостаточности и достижении продовольственной независимости. Если он зафиксирован на отметке не ниже 80%, то речь идет о наличии продовольственной безопасности. Однако в этом случае может потребоваться импорт сырья и/или продовольствия.

Еще одним близким по смыслу, но не тождественным по содержанию понятию «продовольственная безопасность» является термин «безопасность питания». Согласно определению ФАО, «безопасность питания существует тогда, когда все люди во все времена потребляют пищу в надлежащем количестве и надлежащего качества с точки зрения многообразия, разнообразия, со-

держания питательных веществ и безопасности для удовлетворения своих пищевых потребностей и предпочтений для ведения активного и здорового образа жизни в сочетании с условиями санитарии, соответствующим уровнем здравоохранения, образования и медицинского обслуживания» [Термины... 2012. С. 7]. Специалисты комитета по всемирной продовольственной безопасности соединили (унифицировали) рассматриваемые нами понятия следующим образом: «Продовольственная безопасность и безопасность питания существуют тогда, когда все люди в любое время имеют физический, социальный и экономический доступ к достаточному количеству безопасной и качественной пищи, позволяющей удовлетворять их пищевые потребности и предпочтения в условиях соответствующей санитарии и медицинского обслуживания для ведения здорового и активного образа жизни» [Там же. С. 10].

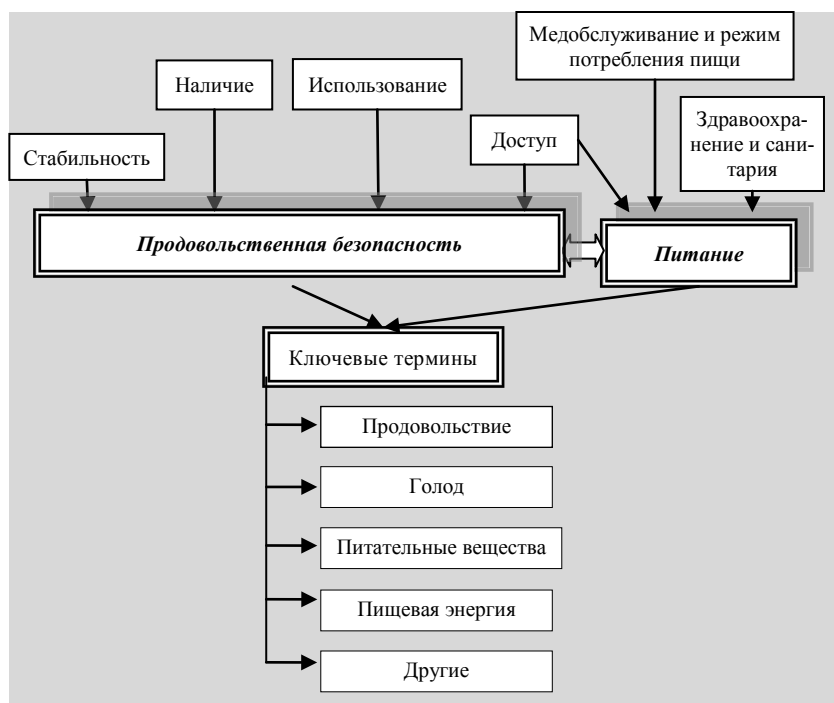


Рис. 1.5. Содержание понятий «продовольственная безопасность» и «безопасность питания»

Тем не менее, несмотря на смысловую схожесть этих понятий, важно отметить их принципиальное различие. Как было подчеркнуто на Всемирном саммите по продовольственной безопасности в 2009 г. и отмечено Комитетом по всемирной продовольственной безопасности в 2012 г., в основе продовольственной безопасности лежат четыре основных измерения: наличие, доступ, использование и стабильность; тогда как «безопасность питания» определяют три основополагающих фактора: доступ к продовольствию, медицинское обслуживание (здравоохранение и санитария) и сбалансированный режим питания с точки зрения наличия белков, калорий, витаминов и минералов [Декларация... 2009. С. 1; Термины... 2012].

Более подробно система ключевых понятий, связанная с продовольственной безопасностью и безопасностью питания (рис. 1.5), была представлена в специально принятом Комитетом по всемирной продовольственной безопасности документе на 39-й сессии, проходившей 15–20 октября 2012 года в Риме [Термины... 2012.].

1.2. Индикаторы продовольственной безопасности

При определении индикаторов продовольственной безопасности необходимо учитывать многоаспектный характер процесса ее обеспечения. С этих позиций важны следующие моменты:

- условия реализации физической, экономической, социальной доступности продовольствия для различных слоев населения;
- количество и качество доступных продуктов питания;
- рыночная инфраструктура и логистика доставки основных видов продовольствия.

Операционализация приведенных факторов позволит выделить наиболее важные критерии и показатели, характеризующие процессы достижения продовольственной безопасности. Критерий (греч. *criterion*) – это признак, на основании которого проводится оценка качества объекта, явления или процесса [Шестаков, 2000]. Критерии, в свою очередь, трансформируются в показатели, то есть в числовые характеристики, которые могут иметь те

или иные количественные значения – фактические, нормативные, пороговые и т.д. Применительно к продовольственной безопасности к их числу можно отнести:

- показатели эффективности отраслей экономики сельского хозяйства, пищевой и перерабатывающей промышленности, сельхозмашиностроения и др.;
- ассортимент и качество произведенной продукции;
- уровень доходов населения по полу, возрасту, видам деятельности и т.д.;
- уровень господдержки отраслей экономики и разных групп населения (домохозяйств);
- душевое потребление продуктов питания по видам, ассортименту, количеству, качеству.

Список критериев продовольственной безопасности, имеющийся в научной литературе и содержащийся в международных документах, приведен в приложении 2. Обобщая многообразие этих критериев, можно сгруппировать их в пять основных групп:

1) наличие продуктов питания, обеспечивающее их физическую доступность для населения;

2) рыночные условия, обеспечивающие экономическую и социальную доступность продовольствия каждому человеку;

3) уровень доходов и другие характеристики материального положения населения, благодаря которым продукты питания становятся экономически доступными;

4) государственная и частно-корпоративная поддержка, благодаря которой повышается доступность продовольствия для населения;

5) внешние и внутренние риски обеспечения продовольственной безопасности.

На основании этих групп критериев выбираются наиболее значимые показатели (индикаторы, пороговые значения) продовольственной безопасности (рис. 1.6).

В ряде отечественных и международных документов в качестве основных приняты показатели продовольственной безопасности, приведенные в приложении 3.



Рис. 1.6. Критерии и показатели продовольственной безопасности

Отмечая, что продовольственная безопасность представляет собой сложное явление, специалисты таких всемирных организаций, как FAO, IFAD и WFP¹, в 2013 г. подготовили обобщающую таблицу по четырем основным направлениям (аспектам, крите-

¹ IFAD – *International Fund for Agricultural Development* – Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР), создан ООН в 1977 г. по решению Всемирной продовольственной конференции 1974 г.; WFP – *World Food Programme* – Всемирная продовольственная программа (ВПП) – крупнейшая международная организация, созданная ООН в 1963 г.

риям), чтобы «обеспечить более тонкую оценку продовольственной безопасности» (табл. 1.3) [The State... 2015. P. 48]. Однако приведенные в таблице 1.3 показатели достаточно специфичны и могут быть использованы в основном органами статистики, аналитиками и научными сотрудниками. Для широкого круга пользователей получить все необходимые данные весьма проблематично.

Таблица 1.3

**Набор индикаторов продовольственной безопасности,
применяемые FAO, IFAD и WFP**

Показатели продовольственной безопасности	Основные аспекты
1	2
1. Средняя калорийность питания по рекомендуемым медицинским нормам 2. Средняя стоимость производства продуктов питания	ДОСТУПНОСТЬ с точки зрения НАЛИЧИЯ продуктов питания (AVAILABILITY)
1. Количество калорий, получаемых из зерновых, корнеплодов и клубнеплодов 2. Среднее доступное количество белка 3. Среднее доступное количество белка животного происхождения	
1. Процент дорог с твердым покрытием в общей протяженности дорог 2. Плотность дорожной сети 3. Плотность железных дорог	НАЛИЧИЕ ДОСТУПА к продуктам питания (ACCESS)
1. Валовой внутренний продукт (по паритету покупательной способности)	
1. Индекс внутренних цен на продукты питания	
1. Численность и доля населения, испытывающего проблемы с продовольствием (распространенность недоедания) 2. Удельный вес продовольственных расходов для бедных слоев населения 3. Степень продовольственного дефицита 4. Распространенность недостатка питания	

Окончание таблицы 1.3

1	2
1. Коэффициент зависимости от импорта зерновых 2. Процент орошаемых пахотных земель 3. Стоимость импорта продовольственных товаров в общем объеме экспорта товаров	СТАБИЛЬНОСТЬ (STABILITY)
1. Политическая стабильность и отсутствие насилия / терроризма 2. Внутренняя нестабильность продовольственных цен 3. Изменчивость производства продуктов питания на душу населения 4. Изменчивость поставок продуктов питания на душу населения	
1. Доступ к качественным источникам воды 2. Доступ к качественным средствам санитарии	ПОТРЕБЛЕНИЕ (UTILIZATION)
1. Процент детей в возрасте до 5 лет, страдающих от истощения 2. Процент детей в возрасте до 5 лет, которые отстают в росте 3. Процент детей младше 5 лет с пониженной массой тела 4. Процент взрослых, которые имеют недостаточный вес 5. Распространенность анемии среди беременных женщин 6. Распространенность анемии среди детей в возрасте до 5 лет 7. Распространенность дефицита витамина А у населения 8. Распространенность дефицита йода в популяции	

ФАО ведет мониторинг продовольственной безопасности стран по принятой методике [Food security statistics; Food security methodology], где рассматриваются три основных направления:

1. Внутренние поставки продовольствия собственного производства, поступления по импорту и за счет созданных запасов.

2. Потребление продуктов питания, в т.ч. в виде кормов, семян, отходов, использованных в переработке, вывезенных на экспорт и др.

3. Поставка всех продовольственных товаров (в килограммах на человека в год), в т.ч. в пересчете на калории, белки и содержание жира на душу населения.

Более понятными и применяемыми на практике можно считать следующие группы индикаторов:

1) удельный вес отечественной сельскохозяйственной и рыбной продукции и продовольствия в общем объеме товарных ресурсов (с учетом переходящих запасов);

2) уровень собственного производства продуктов питания на душу населения;

3) уровень потребления продуктов питания на душу населения.

По этим основным показателям устанавливаются нормативные и пороговые значения индикаторов, определяются соотношения нормативных и фактических уровней показателей, принимаются меры по достижению их нормативных и пороговых значений.

В Концепции повышения продовольственной безопасности государств-участников СНГ, принятой Советом глав правительств в ноябре 2010 г., рекомендованы следующие пороговые значения уровня самообеспечения продуктами питания стран, входящих в Содружество (табл. 1.4).

Близкие параметры пороговых значений уровня самообеспечения отечественной сельскохозяйственной и рыбной продукцией, другими основными видами продовольствия установлены Доктриной продовольственной безопасности России [Доктрина... 2010] (табл. 1.5).

Таблица 1.4

**Рекомендуемые для стран СНГ уровни самообеспечения
основными видами продукции АПК для сохранения
продовольственной безопасности**

Наименование продукции	Пороговые значения уровня самообеспечения, не менее %
Зерно	95
Молоко и молокопродукты (в пересчете на молоко)	90
Мясо и мясопродукты (в пересчете на мясо)	85
Рыбная продукция	80
Растительное масло	80
Сахар	80

Таблица 1.5

**Пороговые значения уровня самообеспечения России
основными видами продукции АПК**

№ п/п	Наименование продукции	Пороговые значения уровня самообеспечения, не менее, %
1	Зерно	95
2	Картофель	95
3	Растительное масло	80
4	Молоко и молокопродукты (в пересчете на молоко)	90
5	Мясо и мясопродукты (в пересчете на мясо)	85
6	Рыбная продукция	80
7	Соль пищевая	85
8	Сахар	80

Также международными и национальными организациями разработаны рекомендуемые нормы потребления продуктов питания на душу населения. В разные годы эти показатели имели разные значения. Рекомендации правительственных органов и организаций здравоохранения (например, Всемирной организации здоровья (ВОЗ)) по одним и тем же видам продукции нередко также отличаются друг от друга (табл. 1.6). Такие различия норм потребления продуктов питания обусловлены динамикой состава и структуры населения, различиями природно-климатических условий и традиций (культурных, религиозных) потребления, изменениями научно-обоснованных данных о рациональной структуре питания и количестве потребляемой пищи и др.

Таблица 1.6

Рациональные нормы потребления основных продуктов питания на душу населения

Продукция	Рекомендации, кг/год					
	1960-е годы ¹	Правительство РФ, 1999 г. ²	Минздравсоцразвития РФ, 2010 г. ³	Правительство РФ, 2013 г. ⁴	Минздрав России, 2016 г. ⁵	ВОЗ ООН ⁶
1	2	3	4	5	6	7
Зерно, хлеб и хлебобулочные изделия (в пересчете на муку)	120	117	95–105	96–157	96	120,5
Картофель	95	н.д.	95–100	60–100,5	90	96,7
Молоко и молокопродукты (в пересчете на молоко)	481	390	320–340	193,8–366,1	325	359,9
Мясо и мясопродукты (в пересчете на мясо)	90–100	78	70–75	43,8–70,4	73	70,1

Окончание таблицы 1.6

1	2	3	4	5	6	7
Соль пищевая	н.д.	н.д.	2,5–3,5	2,4–3,7	4	н.д.
Рыбная продукция	16,2	23,7	18–22	11,0–35,1	22	8,3
Растительное масло, маргарин	10	17	10–12	5,8–15,9	12	13,1
Сахар и кондитерские изделия (в пересчете на сахар)	40–44	38	24–28	21,2–27,8	24	36,5

Источники: 1 [Литвинов, 2006]; 2 [Об утверждении методических рекомендаций, 1999]; 3 [Рекомендации по рациональным нормам, 2010]; 4 [Об утверждении методических рекомендаций, 2013]; 5 [Об утверждении рекомендаций, 2016]; 6 [Рациональные нормы потребления].

Помимо количественных индикаторов для каждого вида продукции специальными документами установлены стандарты качества, содержащие требования к их производству, составу и структуре питательных веществ, запреты или ограничения по содержанию опасных для человека пестицидов, антибиотиков и др. В РФ к таким документам относятся Государственные стандарты качества (ГОСТ). На предприятиях могут устанавливаться свои стандарты – технические условия (ТУ). Однако, с точки зрения медицинских рекомендаций, для здорового питания необходимы также овощи, фрукты и др., которые в этом перечне отсутствуют.

Внутри продуктовых групп выделяются подгруппы. Например, по мясной группе рациональной нормой потребления для человека в год считается 25 кг говядины, 14 кг – свинины [Шагайда, Узун, 2015. С. 15].

Обобщая, можно сказать, что в настоящее время индикаторы продовольственной безопасности России и ряда других стран отражают пороговые уровни самообеспечения населения основными продуктами питания исходя из рекомендованных норм по-

требления на душу населения. Однако при этом требуется более точное соответствие этих показателей рекомендуемым медицинским нормам. Это требование относится также и к устанавливаемым государством стандартам качества и техническим условиям предприятий всех форм собственности.

1.3. Методологические аспекты проведения мониторинга продовольственной безопасности

Учитывая многообразие индикаторов продовольственной безопасности, органам управления всех уровней необходимо не только оценивать степень достижения приемлемого уровня данной безопасности, но также отслеживать способы реализации данной цели. Это связано с тем, что в рыночных условиях достаточно привлекательными для товаропроизводителей могут стать экспорт сельскохозяйственной и пищевой продукции либо масштабный вывоз ее за пределы региона, что может вызвать дисбаланс спроса и предложения продуктов питания собственного производства на внутреннем рынке и снижение доступности продовольствия для населения. При этом импорт продовольствия из-за рубежа, превышающий допустимые пределы¹, может привести к ослаблению, кроме продовольственной, также национальной безопасности.

Исходя из того, что продовольственная безопасность страны (РВс) в первую очередь связана с достижением пороговых уровней самообеспечения населения основными видами продуктов питания, их производство в стране и в регионах должно подчиняться следующему требованию:

$$PBc = \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^m Vij : Vip \times 100 \% \geq Ni \leq 100 \%,$$

где Vij – объем производства i -го вида продукции в j -м регионе;

¹ Импорт должен составлять не более 15–20%; а согласно рекомендациям ФАО ООН – не более 16–17%.

n – количество видов основных продуктов питания;

m – количество регионов страны (субъектов РФ, федеральных округов, муниципальных образований – в зависимости от рассматриваемого административно-территориального деления);

V_{ip} – необходимый объем i -го вида продуктов для обеспечения полноценного питания населения в соответствии с установленными нормами и с учетом запасов в размере 15–20% от общей потребности;

N_i – установленный пороговый уровень самообеспечения по i -му виду продукции, %.

При превышении порогового уровня самообеспечения по определенному виду продукции регион может ее вывозить. При снижении данного уровня экспорт (вывоз) продукции будет снижать продовольственную безопасность страны (региона). Однако пороговый уровень в регионах не может быть установлен точно таким же, как в целом по стране, поскольку природно-климатические и социально-экономические условия имеют значимые региональные отличия. Уровень самообеспечения регионов основными видами продуктов может быть установлен исходя из фактически имеющегося производственного потенциала, определенного, например, на уровне среднегодового (в течение 10–15 лет) производства продукции на душу населения, численность которого принята на рассматриваемый период, и рекомендуемых норм потребления продуктов питания. Так, в Сибири может быть установлен следующий уровень самообеспечения регионов (табл. 1.7).

Продовольственная безопасность может обеспечиваться государством за счет выстраивания региональных продовольственных систем, которые состоят из производственных сфер и сопутствующих им блоков. Первичным элементом такой системы будут выступать сферы, представляющие отрасли материального производства: промышленность, сельское и лесное хозяйство, транспорт, связь, торговля, общественное питание и материально-техническое обеспечение. Из сфер формируются блоки, образующие отраслевые, многоотраслевые и территориально-производственные комплексы и кластеры посредством горизонтальной и вертикальной интеграции.

Таблица 1.7

Рекомендуемый уровень самообеспечения регионов Сибири основными видами продукции для сохранения продовольственной безопасности

Продукция	Регион	Имеющийся потенциал самообеспечения региона, %	
		по среднегодовому объему производства в 1990–2012 гг.	на уровне 1990 г., но не ниже среднего показателя в 1990–2012 гг.
1	2	3	4
Зерно	Республики Алтай и Тыва	50	100
	Республика Бурятия	95–100	более 100
	Республика Хакасия, Забайкальский край; Иркутская, Томская и Тюменская области	100	
	Алтайский и Красноярский края; Омская и Новосибирская области	более 100	
Картофель	Республика Саха (Якутия)	75	
	Республика Тыва	95	
	Республики Алтай, Бурятия и Хакасия; Алтайский, Забайкальский и Красноярский края; Иркутская, Кемеровская, Новосибирская, Омская, Томская и Тюменская области	100 и более	
Молоко и молокопродукты (в пересчете на молоко)	Республики Тыва и Саха (Якутия); Кемеровская, Томская и Тюменская области	50–55	60–100 и более
	Республика Бурятия, Красноярский край, Иркутская область	60–70	
	Республика Хакасия, Новосибирская область	85–90	
	Республика Алтай, Алтайский и Забайкальский края, Омская область	100 и более	более 100

Окончание таблицы 1.7

1	2	3	4
Мясо и мясопродукты (в пересчете на мясо)	Республики Бурятия и Саха (Якутия), Кемеровская и Тюменская области	40–50	50–100
	Республика Тыва, Забайкальский и Красноярский края, Иркутская область	50–60	
	Республика Хакасия, Новосибирская и Томская области	75–85	
	Республика Алтай и Алтайский край, Омская область	100	более 100
Растительное масло	Омская область	80–100	х
	Алтайский край	более 100	х
Сахар	Алтайский край	100 и более	

Примечание: Численность населения на 01.01.2013 г.

Источники: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2002–2013. – ФСГС. http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138623506156; [Об утверждении методических рекомендаций, 2013]; [Рациональные нормы потребления].

Совокупность блоков и сфер, напрямую или косвенно задействованных в процессе производства и реализации продовольствия, представляет собой региональную продовольственную систему (РПС). Как показывает практика, центральное место в РПС занимает агропромышленный комплекс. Охват инфраструктурных отраслей гораздо шире за счет специфики ресурсной базы. К ним относятся отрасли перевозок, торговли, электроснабжения, правового и информационного обеспечения. Эти сферы и их связи позволят органам власти оперировать свойствами РПС для обеспечения региональной продовольственной безопасности.

Основным доступным инструментом анализа продовольственной безопасности является мониторинг, представляющий систематизированный процесс сбора и обработки информации. Объектами мониторинга должны стать регионы, отвечающие сле-

дующим критериям: наличие продовольственного потенциала для развития собственной РПС и населения, отличающегося высоким уровнем спроса и потребления пищевых продуктов. Такие регионы, статус которых можно признать стратегическим, способны обеспечить собственную продовольственную безопасность и межрегиональный вывоз (экспорт) пищевых продуктов.

Для этого разрабатываемая модель должна включать набор признаков. Данные признаки представляют собой свойства элементов продовольственной безопасности. Учитывая тот факт, что продовольственная безопасность региона является территориальным аналогом национальной продовольственной безопасности, таковыми свойствами выступают автономность, надежность и устойчивость региональной продовольственной системы; платежеспособность населения; доступность и (информационная) определенность региональных отраслевых рынков.

Для моделирования продовольственной безопасности региона может использоваться аппарат булевой алгебры – использование массива данных, представленных в шкале наименований (множество признаков-переменных с двумя значениями – отсутствие «0» и присутствие «1»). В булевом формализме явление S происходит («1») при наличии хотя бы одного из следующих признаков: A присутствует («1»), b отсутствует («0»), c отсутствует («0») [Ragin, 1987. Р. 86]. Условная булевая формула принимает вид:

$$S = A + b + c. \quad (1)$$

Прописные буквы в формуле (1) означают наличие признака («1»), а строчные – его отсутствие («0»). Знак булевого сложения «+» означает нестрогую дизъюнкцию, а булевое умножение – сочетание признаков в одном явлении.

Ч. Рэгин показал, как на этом языке представляются необходимые и достаточные условия [Ragin, 1987. Р. 100]:

$S = AC + Bc$ (ни один из рассматриваемых признаков не является необходимым или достаточным);

$S = AB + BC = C (A + B)$ (C необходимо, но недостаточно);

$S = AC$ (A и C по отдельности необходимы, но недостаточны, но само сочетание AC необходимо и достаточно);

$S = A + Bc$ (A достаточно, но не необходимо);

$S = B$ (B необходимо и достаточно).

Таким образом, в булевом выражении продовольственная безопасность региона выражается моделью:

$$FS_{reg} = Au \cdot Re \cdot St \cdot Cr \cdot Op \cdot Tr, \quad (2)$$

где Au – автономность РПС (autonomy); Re - надежность (reliability); St - устойчивость (stability); Cr - платежеспособность потребителей (creditworthiness); Op - доступность отраслевых рынков (openness); Tr - определенность (transparency).

Модель продовольственной безопасности региона представляет собой ряд признаков. По отдельности наличие каждого из имеющихся признаков недостаточно для вынесения суждения о продовольственной безопасности, но их совместное наличие является необходимым и достаточным. В случае отсутствия хотя бы одного признака судить о способности РПС удовлетворить потребности населения в продовольственных товарах должного качества и в необходимом количестве не приходится. Присутствие или отсутствие признака определяется конкретными индикаторами, получение которых возможно благодаря операционализации свойств элементов региональной продовольственной системы.

Учитывая, что признаки представляют собой качественные показатели продовольственной безопасности, тогда как индикаторы являются количественными (измеримыми) показателями, можно определить качественные параметры через количественные. С учетом сложившихся в теории и практике взглядов на количественную оценку продовольственной безопасности региона, в процессе операционализации нами был выделен ряд индикаторов для определения степени выраженности признаков продовольственной безопасности региона (табл. 1.8).

Для обобщенного количественного измерения присутствия признака платежеспособности (Cr) были выбраны три индикатора: уровень покупательной способности населения, уровень дифференциации доходов и уровень отклонений в рационе. Данные показатели призваны охарактеризовать платежеспособность населения с точки зрения реально располагаемых денежных доходов.

Таблица 1.8

**Операционализация признаков продовольственной
безопасности региона**

Признак	Индикатор	Показатель
<i>Население</i>		
<i>Отраслевой рынок</i>		
Доступность (Op)	Уровень калорийности продуктов питания	Коэффициент калорийности ($K_{калор}$)
Определенность (Tr)	Уровень информационной открытости	Экспертные оценки ($K_{открытости}$)
<i>Региональная продовольственная система</i>		
Автономность (Au)	Уровень продовольственной независимости	Коэффициент самообеспеченности ($K_{самообес}$)
	Уровень покрытия импорта	Коэффициент покрытия ($K_{покрытия}$)
Устойчивость (St)	Уровень воспроизводства	Рентабельность внеоборотного капитала ($P_{капитала}$) Рентабельность проданных товаров ($P_{продаж}$)
Надежность (Re)	Уровень финансовой устойчивости сельскохозяйственных организаций	Коэффициент обеспеченности собственными оборотными средствами ($K_{сос}$) Коэффициент финансовой независимости ($K_{авт}$)
	Уровень платежеспособности сельскохозяйственных организаций	Коэффициент текущей ликвидности ($K_{ликвидности}$)

Первым индикатором является *структура рациона*, которая характеризует величину отклонений от рекомендуемых медицинских норм потребления значимых продуктов питания. К значимым относятся продукты питания, входящие в минимальную продовольственную корзину. Коэффициент рациона рассчитывается по формуле:

$$K_{\text{рациона}} = \sum_{n+1}^i \left(\frac{П_{\text{факт}}}{П_{\text{норматив}}} \right) / n, \quad (3)$$

где $П_{\text{факт}}$ - фактический объем потребления i -продукта (кг. на душу), $П_{\text{норматив}}$ - нормативный объем потребления i -продукта (кг. на чел.), n - количество анализируемых продуктов.

Вторым не менее значимым индикатором выступает *уровень дифференциации доходов*, показателями которого являются коэффициент Джини и дифференциации доходов.

Уровень покупательной способности описывает соотношение прожиточного минимума и среднедушевого денежного дохода:

$$K_{\text{покупател.способн.}} = \frac{I_{\min}}{I_{\text{факт}}}, \quad (4)$$

где $I_{\min}$ - величина прожиточного минимума (тыс. р.), $\overline{I_{\text{факт}}}$ - фактический среднедушевой доход (тыс. р.).

Следующими двумя признаками продовольственной безопасности региона являются *доступность (ОР)* и *определенность (Tr)* отраслевых рынков. Относительно доступности следует сказать, что данный признак может быть распознан *через уровень калорийности*, который представляет собой соотношение фактической пищевой ценности продуктов питания и нормативного значения по региону:

$$K_{\text{калорийности}} = \sum_{n+1}^i \left(\frac{ПЦ_{\text{факт}}}{ПЦ_{\text{норм}}} \right) / n, \quad (5)$$

где $ПЦ_{\text{факт}}$ - фактическая пищевая ценность i -продукта (Ккал.), $ПЦ_{\text{норм}}$ - нормативная пищевая ценность (Ккал.), n - количество анализируемых продуктов.

Что касается определенности, то операционализация данного признака вызывает большие трудности, так как в современной науке и в практике не существует адекватных показателей информационной открытости рынков. Несмотря на это, можно прибегнуть к косвенному определению признака определенности через экспертные оценки уровня информационной открытости отраслевых рынков.

Описание свойств РПС происходит по аналогии с предыдущими. Автономность (Au) может быть выражена через уровни продовольственной самообеспеченности и покрытие импорта. Коэффициент самообеспечения представляет собой интегральный показатель, выражающий среднее соотношение объемов потребления продовольствия собственного производства и общих объемов потребления продовольствия в регионе:

$$K_{\text{самообесп.}} = \sum_{n+1}^i \left(\frac{P_{\text{собств}}}{P_{\text{общ}}} \right) / n, \quad (6)$$

где $P_{\text{собств}}$ - объем производства i -продукта в регионе (кг на чел.), $P_{\text{общ}}$ - общий объем потребления i -продукта (кг на чел.), n - количество анализируемых продуктов.

Уровень покрытия импорта представляет собой соотношение экспорта и импорта продовольственных товаров (включая сырье для их производства) в регионе:

$$K_{\text{покрытия}} = \frac{\mathcal{E}}{I}, \quad (7)$$

где $\mathcal{E}$ - экспорт продовольствия и сельскохозяйственного сырья (тыс. руб.), I - импорт (тыс. руб.).

Устойчивость РПС (St) определяется через рентабельность необоротных активов и проданной продукции в среднем по сельскохозяйственным организациям в регионе.

Индикаторами надежности (Re) выступает уровень платежеспособности и финансовой устойчивости сельскохозяйственных организаций. Для определения уровня их финансовой устойчивости используется коэффициент обеспеченности собственными оборотными средствами:

$$K_{\text{соч}} = \frac{CK - B_n}{ОбА}, \quad (8)$$

где $СК$ - собственный капитал (млн руб.), $Вн$ - внеоборотные активы (млн руб.), $ОбА$ - оборотные активы сельскохозяйственных организаций (млн руб.).

Можно использовать также коэффициент финансовой независимости (автономии):

$$K_{авт} = \frac{СК}{ДО + КО}, \quad (9)$$

где $ДО$ - долгосрочные обязательства (млн руб.);

$КО$ - краткосрочные обязательства (млн руб.).

Для определения *уровня платежеспособности сельскохозяйственных организаций* будет применен коэффициент текущей ликвидности:

$$K_{покрытия} = \frac{ТА}{КО}, \quad (10)$$

где $ТА$ - текущие активы (млн руб.).

Таким образом, в результате операционализации признаков был получен ряд индикаторов, позволяющих определить присутствие или отсутствие того или иного свойства продовольственной безопасности региона.

В результате проведения мониторинга и получения эмпирических данных по заявленным индикаторам появляется возможность оценить продовольственную безопасность региона в целом. Вынесение суждений должно основываться на некоторой шкале, позволяющей наглядно оценить значение индикатора. Для этого предлагается порядковая шкала, в которой имеется четыре значения уровня: недопустимо низкий, низкий, допустимый и высокий (табл. 1.9). Нормативные значения показателей выявляются эмпирически, исходя из средних значений по регионам и теоретического содержания понятия «продовольственная безопасность».

Вторым этапом оценки продовольственной безопасности региона является определение присутствия или отсутствия признаков. Из методики видно, что присутствие или отсутствие определяется значениями индикаторов в следующей последовательности: высокий и допустимый – признак присутствует, низкий и недопустимо низкий – признак отсутствует.

Таблица 1.9

Шкала значений индикаторов продовольственной безопасности

Показатель	Значение индикаторов (уровней) продовольственной безопасности			
	очень низкий	низкий	средний	высокий
$K_{рациона}$	$\geq 1,02$ $\leq 0,98$	$\geq 1,05$ $\leq 0,95$	$\geq 1,09$ $\leq 0,91$	$\geq 1,12$ $\leq 0,87$
$K_{Джини}$	$\leq 0,29$	0,30–0,39	0,40–0,49	$\geq 0,50$
$K_{фондов}$	$\leq 12,7$	12,8–17,1	17,2–21,5	$\geq 21,6$
$K_{покуп.}$	$\leq 1,9$	2,0–2,9	3,0–3,9	≥ 4
$K_{открытости}$	$\leq 0,39$	0,4–0,59	0,60–0,79	$\geq 0,80$
$K_{калор.}$	$\leq 0,9$	9,1–1,0	1,0–1,09	$\geq 1,1$
$K_{самообесп.}$	$\leq 0,7$	0,7–1,0	1,0–1,1	$\geq 1,1$
$K_{покрытия}$	$\leq 0,7$	0,7–1,0	1,0–1,1	$\geq 1,1$
$P_{капитала}$	$\leq 0,4$	5,0–6,0	7,0–10,0	$\geq 11,0$
$P_{продаж}$	$\leq 9,0$	10,0–11,9	12,0–14,0	$\geq 15,0$
$K_{сос}$	$\leq 0,9$	0,10–0,19	0,20–0,40	0,41–0,50
$K_{авт}$	$\leq 0,39$	0,40–0,49	0,5–0,6	$> 0,6$
$K_{ликвидности}$	$\leq 0,8$	0,8–1,3	1,4–1,9	2,0–2,5

Третьим и заключительным этапом оценки продовольственной безопасности региона является подстановка того или иного признака в модель (2). Подстановка признаков осуществляется исходя из значений «1» (признак присутствует) и «0» (признак отсутствует). В результате оценки можно вынести суждение о продовольственной безопасности по региону и далее стране в целом.

Таким образом, алгоритм оценки продовольственной безопасности региона включает в себя три этапа: оценку индикаторов, признаков и обобщающее измерение продовольственной безопасности. Данный алгоритм позволяет рассмотреть качественную и количественную сторону исследуемого явления. Качественная

сторона оценивается через отсутствие или присутствие признаков продовольственной безопасности, которые одновременно являются ее свойствами. Количественная сторона заложена в индикаторах, которые отражают сильные или слабые стороны экономического развития, потенциальные возможности и угрозы. В связи с этим данный алгоритм оценки демонстрирует не только текущее состояние объекта регулирования, но и возможные пути улучшения сложившейся ситуации.

1.4. Импортозамещение как способ обеспечения продовольственной безопасности страны (региона)

Одним из направлений обеспечения продовольственной безопасности для многих стран, в том числе России, может стать замещение зарубежных товаров отечественными. Чтобы решить вопрос о необходимости и возможности такого импортозамещения, должны быть получены ответы на следующие вопросы:

- выгодно ли отечественным товаропроизводителям производить продукцию АПК для внутреннего рынка;
- будут ли конкурентоспособными производство и отечественная продукция на продовольственном рынке страны;
- имеются ли у руководства страны и регионов ресурсы и рычаги влияния для стимулирования развития отечественного АПК и обеспечения платежеспособного спроса.

Для ответа на эти вопросы необходима оценка бюджетных и внебюджетных возможностей государства и регионов, интересов товаропроизводителей и предпочтений населения, а также индикаторов продовольственной безопасности страны и ее регионов. Проведение мониторинга продовольственной безопасности, а также других указанных параметров позволит вырабатывать и принимать соответствующие управленческие решения. Их целевая вариативность зависит от следующих обстоятельств:

1) если в стране (регионе) продовольственная безопасность полностью обеспечена и достигнута независимость от импортных поставок, то можно ориентировать отечественный аграрный сектор на экспорт сельскохозяйственного сырья и продовольствия, то есть ставить задачу развития экспортоориентированного АПК;

2) если в благоприятных природно-климатических и производственно-экономических условиях уровень продовольственной безопасности оценивается как достаточный, то следует ставить цель достижения независимости от импорта основных видов сельскохозяйственного сырья и продовольствия с дальнейшей ориентацией на экспорт (вывоз) их излишков;

3) в условиях достаточного уровня продовольственной безопасности, но при неблагоприятных факторах развития АПК (природно-климатических, социально-политических, производственно-экономических, технико-технологических и др.) может быть поставлена цель удержать достигнутый уровень продовольственной безопасности, а в дальнейшем стремиться достичь независимость от импорта по основным продуктам питания. Схожий порядок целеполагания можно рассмотреть для тех вариантов, когда по одним видам продукции достигнут достаточный уровень безопасности, а по другим – нет;

4) при недостаточном уровне продовольственной безопасности и неблагоприятных условиях хозяйствования аграрная политика может быть нацелена на внедрение прогрессивных агротехнологий и проведение других мероприятий, обеспечивающих достаточный уровень продовольственного обеспечения;

5) если продовольственная безопасность имеет недостаточный уровень, но условия для производства сельскохозяйственного сырья и продовольствия благоприятны, необходимо провести организационно-экономические и иные мероприятия, позволяющие на первом этапе обеспечить достаточный уровень продовольственной безопасности, на втором – достичь продовольственной независимости от импорта основных продуктов питания и далее ориентироваться на экспорт (вывоз) продукции за пределы страны (региона).

Таким образом, во всех странах, где продовольственная безопасность обеспечена недостаточно, а импорт превышает рекомендованные ФАО ООН пределы, требуется проведение мероприятий по импортозамещению. Это относится и к России, где до введения санкционных ограничений в 2014 г. доля импортных поставок по некоторым видам продукции достигала 40% и наблюдалась устойчивая тенденция ее роста (рис. 1.7–1.8). В целом за период 2000–2013 гг. рост импорта мяса, рыбы и молока в долларовом эквиваленте составил от 2,3 до 3,3 раз.

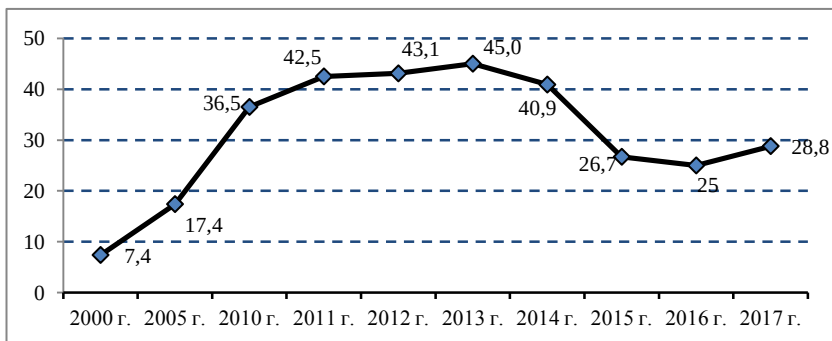


Рис. 1.7. Динамика импорта продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья в РФ, млрд долл.

Источники: Агропромышленный комплекс России в 2006 году. МСХ РФ. – М., 2007. С. 34; Агропромышленный комплекс России в 2012 году. МСХ РФ. – М., 2013. С. 32; Агропромышленный комплекс России в 2013 г. МСХ РФ. – М., 2014. С. 32; Агропромышленный комплекс России в 2017 году. МСХ РФ. – М., 2018. С. 32.

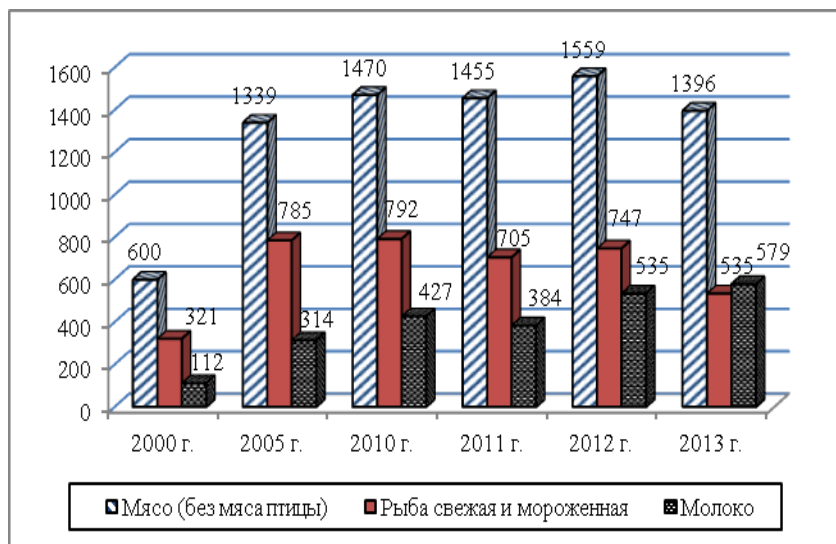


Рис. 1.8. Импорт мяса, рыбы и молока в РФ, 2000–2013 гг., тыс. т

Введение Россией с августа 2014 г. ответного эмбарго на поставки сельскохозяйственных и продовольственных товаров ряда западных стран при некоторых положительных тенденциях по целому ряду товаров все же не привело к существенному снижению импорта. Если из стран ЕС ввоз продовольствия снизился, то из стран Азии, Южной Америки, стран ближнего зарубежья импортные поставки продолжали расти. По некоторым видам продукции импорт практически не уменьшился даже после введения ограничений на товародвижение сырья и продовольствия (табл. 1.10). Например, рост импорта сахара-сырца при некотором снижении в отдельные периоды в августе 2015 г. по сравнению с июлем того же года вырос на 9,7%; в августе 2016 г. по сравнению с августом 2015 г. рост составил 2,3 раза, а по сравнению с июлем 2016 г. – 3,7 раза. В 2017 г. рост импорта по отдельным видам продукции продолжился (табл. 1.11).

Таблица 1.10

**Рост импорта некоторых продовольственных товаров в РФ,
2015–2016 гг. в натуральном измерении, раз**

Продукция	Февраль к январю, 2015 г.	Январь 2016 г. к		Август 2016 г. к		Январь– август 2016 г. к январю– августу 2015 г.
		январю 2015 г.	декабрю 2015 г.	августу 2015 г.	июлю 2016 г.	
Мясо свежее и мороженое	2,2	1,63	х	х	1,05	х
Рыба свежая и мороженая	1,24	1,05	х	х	1,11	х
Молоко и сливки сухие	1,38	1,39	1,05	1,83	1,19	1,29
Масло сливочное	1,1	1,68	х	х	х	х
Сыры и творог	х*	1,16	1,17	х	х	1,12
Картофель свежий или охлажденный	4,3	х	2,5	1,5	х	х

* Примечание: х – нет роста или данных.

Таблица 1.11

**Рост физических объемов импорта основных видов сырья
и продовольствия в РФ, 2017 г.**

Наименование	Соотношение объемов импорта продукции 2017 г. к 2016 г., %
Продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье – всего	115,1
Мясо свежее и мороженое	102,3
Мясо птицы	101,0
Рыба свежая и мороженая	119,4
Молоко сухое	101,3
Ячмень	105,9
Кукуруза	127,9
Подсолнечное масло	4,4 раза

Источник: О текущей ситуации в агропромышленном комплексе Российской Федерации в январе 2018 года. МСХ РФ. <http://mcx.ru/upload/iblock/d3d/d3d7a1213a4f9b19ee0a254b24958a4a.doc>

В такой ситуации для обеспечения импортозамещения руководству страны нужно проводить мероприятия по двум основным направлениям:

- обеспечение производства необходимого количества качественной продовольственной продукции;
- поддержка доходов населения на уровне, достаточном для получения (приобретения, выращивания и т.д.) необходимого для полноценной жизнедеятельности количества качественных продуктов питания.

Чтобы обеспечить производства необходимого количества качественной продукции, требуется проведение работы по следующим направлениям (рис. 1.9):

- поддержка доходов товаропроизводителей на уровне, обеспечивающем простое либо расширенное воспроизводство;
- создание условий для развития конкурентоспособного производства продукции, способного выдержать ценовую и неценовую конкуренцию на рынке.



Рис. 1.9. Основные концептуальные положения по обеспечению физической доступности продуктов питания для населения регионов



Рис. 1.10. Импортозамещение как основа развития экономики и обеспечения продовольственной безопасности страны и регионов

В рамках первого направления государству необходимо использовать механизмы гибкого регулирования цен на сельскохозяйственное сырье и продовольствие, различными методами устанавливая либо поддерживая нижний и верхний предел. При этом нижний предел должен быть таким, чтобы производство продукции было выгодно товаропроизводителям, а верхний предел должен обеспечивать доступность продовольствия для населения.

С помощью разных инструментов (залоговые операции и закупки излишков сельскохозяйственной продукции, регулирование цен на основные группы товаров и транспортные тарифы, контроль над ценами и поддержание спроса на необходимом уровне и др.) власти многих стран (США, Япония, Австрия, Китай и др.) воздействуют на рынок продовольствия¹.

Помимо прямой господдержки товаропроизводителям требуется косвенная поддержка со стороны государства (информационная, консультационная и др.). Учитывая то, что важнейшей сферой для функционирования АПК является машиностроение, производство технологического оборудования и иных средств производства, которые, в свою очередь, связаны прямым и косвенным образом с добывающей, сталелитейной, химической и другими отраслями экономики, а также сферой науки и образования (рис. 1.10), для импортозамещения продуктов питания требуется развитие данных отраслей и сфер при достаточном для этого уровне государственной поддержки (субсидировании, льготном налогообложении и кредитовании и пр.). Таким образом, импортозамещение в АПК может стать драйвером развития экономики, основой обеспечения продовольственной безопасности страны и регионов.

¹ См.: URL: http://pricinginfo.ru/publ/teorija/gosregulirovanie/osnovy_gosregulirovanija_cen/3-1-0-15;
http://pricinginfo.ru/publ/praktika_cenoobrazovaniya/mezhdunarodnyj_opyt/opyt_cenoobrazovaniya_zarubezhom/23-1-0-87;
http://pricinginfo.ru/publ/teorija/gosregulirovanie/celi_i_metody_gosudarstvennogo_regulirovanija_cen/3-1-0-23; [Сатрапова, 2010].

ГЛАВА 2. ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ИХ ПРАКТИЧЕСКОЕ РЕШЕНИЕ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ И МЕЖДУНАРОДНЫХ САНКЦИЙ

2.1. Продовольственная безопасность в мировом контексте

Глобализация – это объективно развивающийся процесс, затрагивающий все стороны жизни человечества: экономику, экологию, культуру, сферу коммуникаций. В процессы глобализации включены все страны, в том числе Россия.

Глобализация имеет как положительные стороны (усиление интеграции стран и регионов, ускорение их развития и др.), так и отрицательные (например, доминирование на мировых рынках крупных транснациональных корпораций, что, впрочем, заставляет национальных производителей бороться за повышение конкурентоспособности своих технологий и выпускаемых товаров). В этих условиях продовольственная безопасность человека, семьи, региона и отдельной страны оказывается тесно связанной с продовольственной безопасностью мирового сообщества, поскольку затрагивает базовые потребности человечества в питании. Недостаток продовольствия провоцирует обострение общемировых социальных конфликтов, способствует росту военных столкновений, развитию гуманитарных катастроф. Продовольственная безопасность мирового сообщества требует коллективного создания условий для обеспечения бесперебойной физической, социальной и экономической доступности всем слоям населения натуральных, качественных основных продуктов питания, позволяющих каждому человеку вести здоровый, активный, полноценный образ жизни.

Такие условия должны создаваться заинтересованными в этом международными, национальными, отраслевыми и межотраслевыми, общественными, производственно-хозяйственными и иными организациями, другими структурами при непосредственном содействии глав государств и правительств всех стран на основе формирования и сохранения благоприятной социально-политической обстановки, развития производственно-экономической и

научно-технической сфер деятельности, так как, по мнению генерального директора ФАО ООН Жозе Грациану да Силва, «ни одна организация не может покончить с голодом в одиночку»¹.

ФАО ООН проводит мониторинг и в партнерстве с другими организациями ежегодно готовит отчетный доклад, посвященный положению дел в области продовольственной безопасности и питания в мире. В 2018 г. соответствующий доклад, в подготовке которого также участвовали IFAD, UNICEF (Международный чрезвычайный фонд помощи детям ООН), WFP и ВОЗ, представил общественности углубленный анализ основных проблем в достижении цели обеспечения продовольственной безопасности и улучшения питания в контексте устойчивого развития стран на период до 2030 года².

По оценкам ООН, более 0,8 млрд чел. или в среднем около 12% населения планеты в течение последней четверти века регулярно недоедают (рис. 2.1). В перспективе данная проблема может еще более обостриться в связи с ожидаемым увеличением численности населения. ООН, АТЭС и другие международные организации прогнозируют рост народонаселения планеты к 2050 г. до 9,6 млрд чел. и повышение совокупного спроса на продовольствие на 70%³. В результате этого при современном положении дел в мире может сохраниться до 1 млрд голодающих. Кроме того, до 2 млрд человек периодически испытывают дефицит продовольствия из-за бедности⁴.

В 2006 г., по данным ФАО, критическое положение с обеспеченностью продовольствием сложилось в 39 странах мира. Десять лет спустя (на начало 2015 г.) к странам с низким уровнем душевых доходов и дефицитом продовольствия было отнесено уже 55 государств, более 90% которых находились в Африке, Азии и на Ближнем Востоке. Причем, если в странах Азии и Латинской Америки наблюдалась положительная динамика снижения численности населения, испытывающего недостаток еды, то в Африке ситуация с течением времени продолжала усугубляться (рис. 2.2).

¹ См.: URL: <http://www.fao.org/partnerships/background/ru/>

² См.: Положение дел в области продовольственной безопасности и питания в мире. – URL: <http://www.fao.org/publications/sofi/ru/>

³ См.: Декларация всемирного саммита по продовольственной безопасности. Рим, 16-18 ноября 2009 года // WSFS 2009/2. – URL: www.fao.org

⁴ См.: Food Security Definition and Information. – URL: [http://www.disabled-world.com/fitness/nutrition/foodsecurity; \[Gustafson\].](http://www.disabled-world.com/fitness/nutrition/foodsecurity; [Gustafson].)

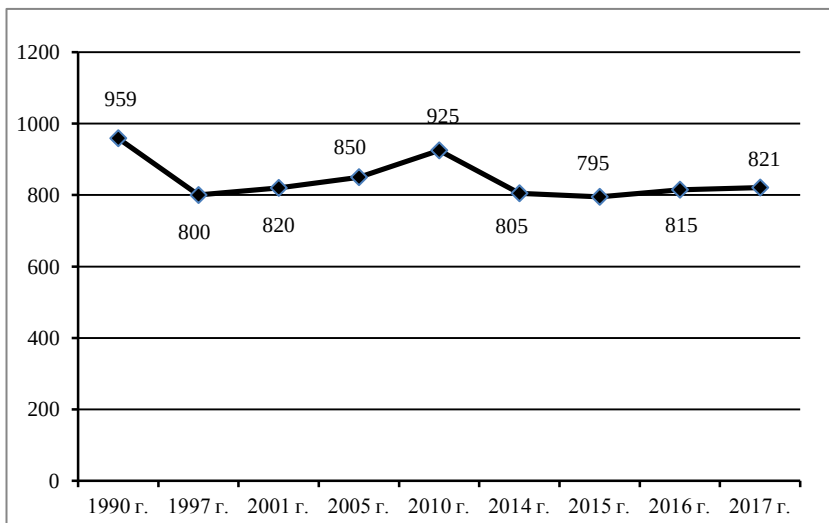


Рис. 2.1. Динамика численности населения планеты, испытывающего недостаток питания, млн чел.

Источники: [The State... 2015. Р. 7; Deriving...; Мировые ... 2012; Положение... 2013 и др.]

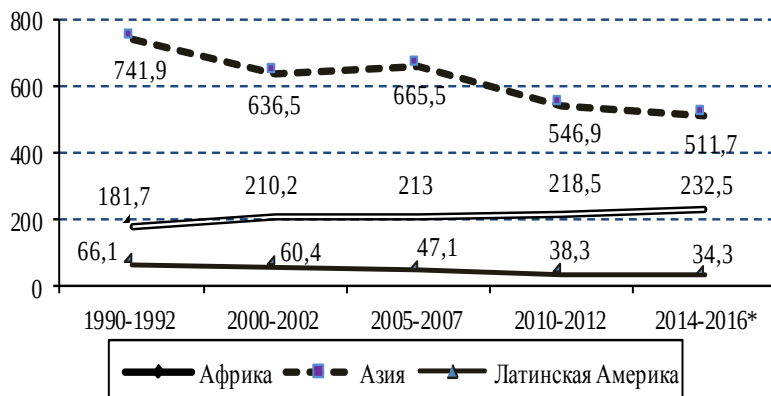


Рис. 2.2. Динамика численности населения, испытывающего недостаток питания в разрезе макрорегионов, млн чел.

Источник: [The State of Food Insecurity... 2015.]

В 2006 г. в 39% стран, испытывающих серьезные продовольственные проблемы, недостаток продуктов питания был связан преимущественно с социально-экономическими факторами развития (38,5% стран), в 41% – с природно-климатическими условиями производства, а в 20% имело место сочетание указанных факторов (табл. 2.1).

Таблица 2.1

**Факторы критического положения дел с продовольствием,
начало 2006 г.**

Основные факторы	Доля стран, в которых данный фактор играет основную роль, %	Местонахождение стран			
		Африка	Азия и Ближний Восток	Латинская Америка	Европа
Социально-экономические	38,5	10	3	1	1
Природно-климатические	41	8	7	1	0
Комбинированные	20,5	7	1	0	0
Итого	100	25	11	2	1

Таблица 2.2

**Группировка стран по факторам риска утраты
продовольственной безопасности, 2018 г.**

Основные факторы	Количество стран	Доля стран, %
Природно-климатические условия производства	46	37,40
Дефицит воды, засухи	27	21,95
Комбинация природно-климатических условий производства и дефицита воды	16	13,01
Уровень развития сельского хозяйства страны	34	27,64
Итого	123	100

Расчет проведен по данным: FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO. 2018. [The State of Food Security and Nutrition in the World 2018. Building climate resilience for food security and nutrition. Rome, FAO, 2018. – 183 p.]

Значимость лидирующего в 2006 г. природно-климатического фактора угрозы продовольственной безопасности с течением времени может еще более возрасти. По состоянию на начало 2019 г. риски утраты продовольственной безопасности среди 123 обследованных стран, по данным ФАО, распределились следующим образом: более 72% стран испытывали нехватку продуктов питания из-за природно-климатических факторов и дефицита воды и около 28% страдали от низкого уровня развития местного сельского хозяйства (табл. 2.2).

По мнению некоторых исследователей, в 80-е годы XX века рост производства продовольствия замедлился и стал отставать от роста численности населения. Хотя в 1990-е годы производство большинства видов продуктов питания стабилизировалось, но в некоторых странах в расчете на душу населения оно стало сокращаться [Багрецов и др., 2012; Маценович, Ходачек, 2005]. Это дало повод вновь вспомнить теорию народонаселения Т.Р. Мальтуса и закон убывающего плодородия почвы, который был сформулирован в XVIII веке французским экономистом А.Р.Ж. Тюрго и чуть позже английским экономистом Э. Уэстом. Однако на этом фоне многие эксперты обратили внимание на факторы влияния научно-технического прогресса (НТП) на развитие сельского хозяйства, о чем в свое время писал В.И. Ленин, критикуя названные теории [Ленин, 1967а; Ленин, 1967б; Ленин, 1967в]. Научно-технический прогресс, проведение мелиоративных мероприятий и рекультивация земель, повышающих плодородие почвы, замедляет, а ряде случаев и предотвращает действие вышеуказанного закона, способствуя росту урожайности растениеводческих культур и продуктивности животных, увеличению производительности труда и другим позитивным процессам. Так, за 2000–2016 гг. рост населения всего мира составил 14,8%, а производства основных видов сельскохозяйственного сырья и продовольствия – от 18,5 до 34% (рис. 2.3).

Если рассматривать развитие сельского хозяйства за последние 40 лет, то производство мясной продукции выросло почти в 3 раза; производство мяса птицы увеличилось примерно в 7 раз, свинины – в 4 раза, мелкого рогатого скота – в 3 раза, говядины и молока – в 2,8 раза [Анализ... 2015. С. 14].

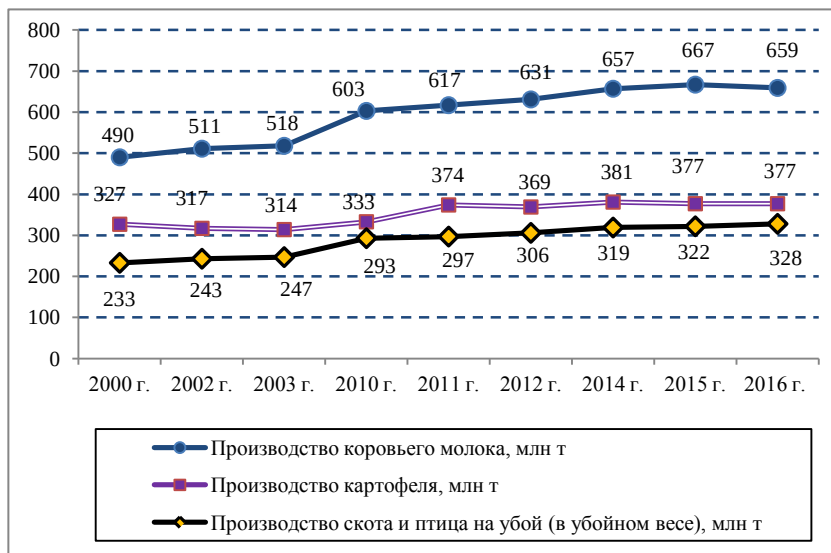
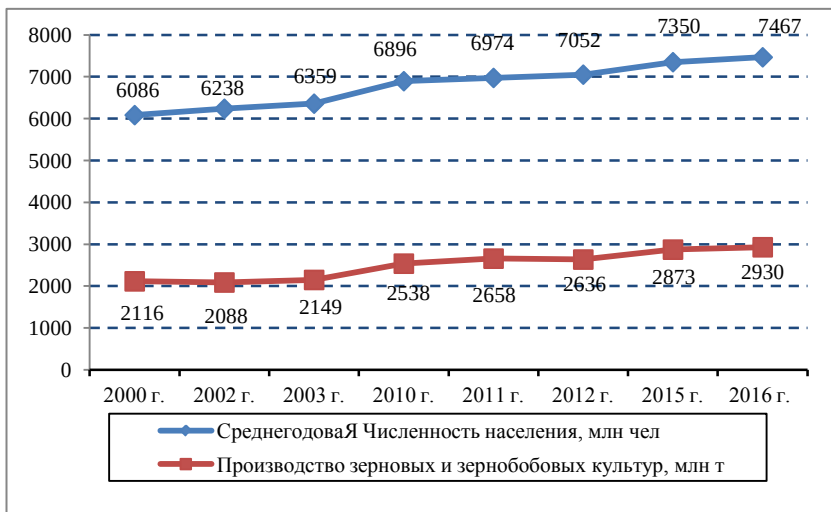


Рис. 2.3. Динамика народонаселения и мирового производства основных видов сельскохозяйственной продукции

Расчет проведен по среднегодовым показателям производства в 2014–2016 гг. по отношению к показателям 2000–2003 гг.

Источники: Россия и страны мира. 2010. Стат. сб. Росстат. – М., 2010. – 372 с.; Россия и страны мира. 2014. Стат. сб. Росстат. – М., 2014. – 382 с.; Россия и страны мира. 2018: Стат. сб. Росстат. – М., 2018. – 375 с.

Важно иметь в виду, что на планете до сих пор имеются неосвоенные территории, пригодные для производства продуктов питания. Например, только в России восстановление заброшенных пахотных земель (относительно пашни 1990 г. – это 63,1 млн га) для выращивания на них зерновых культур даже при среднегодовой урожайности, сложившейся на уровне 22 ц/га в 2010–2016 гг., позволит повысить производство зерновых и зернобобовых культур почти в 2 раза по сравнению с фактическим валовым сбором зерновых за эти годы. Доведение средней урожайности зерновых культур по стране до уровня, например, передовых сибирских хозяйств, объективно находящихся в сложных природно-климатических и экономических условиях, которая составляет в среднем 35 ц/га, позволит поднять валовой сбор зерна более чем в 3 раза¹.

В целом проблемы продовольственной безопасности в разных странах можно разделить на три основные группы (табл. 2.3).

Таблица 2.3

**Ключевые проблемы продовольственной безопасности
в странах мира**

Ключевые проблемы	Основные причины наличия проблем	Типы стран
Необходимость ликвидации голода	Слабое развитие аграрного производства, бедность и низкие доходы населения, военные конфликты	Большинство стран Африки, некоторые страны Азии, Ближнего Востока и Латинской Америки
Недостаточный уровень продовольственной безопасности	Недостаточное развитие и эффективность аграрного сектора экономики	Развивающиеся страны и некоторые развитые страны, в том числе страны бывшего СССР
Недостаточная доступность и безопасность продуктов питания	Наличие социальных, экологических, медицинских и социально-культурных проблем	Экономически развитые страны Европы, США и др.

¹ Расчет проведен без учета данных по сельскому хозяйству Крыма. *Источники:* Регионы России. Социально-экономические показатели. 2002: Стат. сб. Госкомстат России. – М., 2002. – 863 с.; Россия и страны мира. 2018: Стат. сб. Росстат. – М., 2018. – 375 с.

В связи с тем, что проблемы голода стали носить глобальный характер, мировое сообщество обратило на них серьезное внимание в 1943 г., когда на Конференции в Хот Спрингсе был поставлен вопрос о создании ФАО, окончательно оформившейся в 1945 г. при ООН [Термины... 2012; ФАО]. Во Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 г., было конкретно указано, что каждый гражданин, независимо от страны проживания, имеет право на такой жизненный уровень, который необходим для поддержания его здоровья и здоровья его семьи [Всеобщая... 1948]. В 1974 г. Генеральной Ассамблеей ООН были утверждены разработанные ФАО «Международные обязательства по обеспечению продовольственной безопасности в мире».

Во Всеобщей декларации о ликвидации голода и недоедания, принятой 16 ноября 1974 г. на Всемирной продовольственной конференции, подчеркнута необходимость установления разумных цен на продовольствие в любое время, независимо от погодных условий, а также от политической и экономической ситуации в стране и в мире.

Ежегодно с 1981 г. по инициативе ФАО 16 октября – в день создания этой организации – более чем в 150 странах мира отмечается Всемирный день продовольствия¹. В 1996 г. главами 182 государств и правительств была принята Декларация о всемирной продовольственной безопасности, где вновь было подтверждено право каждого человека на доступ к полноценным и безопасным продуктам питания.

На уровне ООН и иных влиятельных международных организаций приняты также другие документы, затрагивающие вопросы обеспечения продовольствием населения, основные из которых представлены в приложении 4.

На общемировом уровне вопросами продовольствия непосредственно занимаются такие организации, созданные при ООН, как Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (ФАО), в которую по состоянию на начало 2019 г. входило более 194 государств-членов организации²; Комитет по всемир-

¹ См.: URL: <http://www.fao.org/world-food-day/2016/history/ru/>

² Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных наций. – URL: <http://www.fao.org/about/ru/>

ной продовольственной безопасности (КВПБ)¹; Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР)²; Всемирная продовольственная программа (ВПП)³; Постоянный комитет системы ООН по вопросам питания (ПКПООН)⁴, а также по развитию сельских районов и продовольственной безопасности. Кроме того, для контроля над ситуацией в разных странах при ООН была создана «Целевая группа высокого уровня по проблеме глобального продовольственного кризиса», которая разработала систему мер по сокращению масштабов нищеты, голода и детской смертности, по охране материнства, по изменениям в торговой и налоговой политике, для поддержки мелких фермеров, регулирования инвестиций на международных рынках продовольствия и др.⁵

Содействующее влияние на установление гарантий продовольственной безопасности оказывают такие организации, как Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Всемирный банк, Международный валютный фонд (МВФ) и другие. ВОЗ проводит мероприятия по ликвидации проблем в области питания, способствует внедрению норм гигиены пищевых продуктов и помогает обеспечить безопасное снабжение продовольствием, борется с недостаточностью питания, занимается пропагандой грудного вскармливания, содействует улучшению доступа к питательным микроэлементам, реализует программы школьного питания; содействует реализации программ питания матери и ребенка. Специальная группа Всемирного банка осуществляет мероприятия в системе школьного питания, а также реализует глобальную продовольственную программу с использованием инструментов экспресс-финансирования нуждающихся стран для решения срочных проблем. МВФ предпринимает меры по снижению негативных последствий роста цен на продовольствие для неимущих слоев населения. Для этого под его эгидой был создан

¹ Комитет по всемирной продовольственной безопасности. – URL: <http://www.fao.org/cfs/ru/>

² Международный фонд сельскохозяйственного развития. – URL: <http://www.ifad.org/>

³ Всемирная продовольственная программа. – URL: <http://www.wfp.org/>

⁴ Постоянный комитет системы ООН по вопросам питания. – URL: <http://www.unscn.org/en/mandate/>

⁵ Глобальные вопросы повестки дня ООН. – URL: <http://www.un.org/ru/globalissues/food/index.shtml>

специальный «Фонд для борьбы с нищетой и для обеспечения роста производства», который оказывает финансовую помощь ряду стран с низким уровнем национального дохода.

Также в этой работе принимают участие и другие специализированные структуры. Программа развития ООН работает с учреждениями системы ООН, правительствами стран и международными организациями, помогая им подготовить стратегии для расширения устойчивого сельскохозяйственного производства и повышения его производительности. Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД) оказывает поддержку наименее развитым странам в повышении их продовольственной безопасности, в разработке устойчивых методов ведения сельского хозяйства. В ее рамках фермерам предоставляется рыночная информация о наиболее выгодных ценах на их продукцию, мобилизуются финансовые инструменты для управления рисками, снижения операционных расходов и расширения доступа к продовольствию. Также усилиями ЮНКТАД мелким фермерам облегчается доступ к кредитным ресурсам для приобретения семян и удобрений, происходит рационализация таможенных процедур и улучшение транспортной логистики. Управление ООН по координации гуманитарной деятельности финансирует неотложные мероприятия в области продовольственной безопасности, сельского хозяйства, здравоохранения и питания для определенных групп стран. Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам проводит анализ продовольственного кризиса, обеспечивает основную поддержку проведению межправительственных совещаний, организации исследований, подготовке докладов, обзоров и сбору информации о различных аспектах проблемы продовольственной безопасности.

Деятельность данных организаций финансируется множеством стран, ратифицировавших международные соглашения и иные документы (среди них Россия, Китай, США и др.), нацеленные на создание условий для международного сотрудничества в вопросах глобальной продовольственной безопасности.

Для полноценного участия России в работе перечисленных организаций на федеральном уровне были разработаны и приняты ряд законодательных и исполнительных инициатив. Среди них — Комплексная программа участия Российской Федерации в между-

народном сотрудничестве в области сельского хозяйства, рыбного хозяйства и продовольственной безопасности, утвержденная Распоряжением Правительства РФ № 1806-р от 18 октября 2010 г. и План мероприятий по реализации данной Программы, утвержденный Распоряжением Правительства РФ № 2028-р от 14 ноября 2011 г. Распоряжениями Правительства РФ ежегодно устанавливаются величины добровольных целевых взносов Российской Федерации в фонд Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО). Сумма этих выплат РФ в фонд ФАО в последнее десятилетие распределялась неравномерно, пик пришелся на 2016 г. с последующей корректировкой плановых взносов в сторону понижения (рис. 2.4).

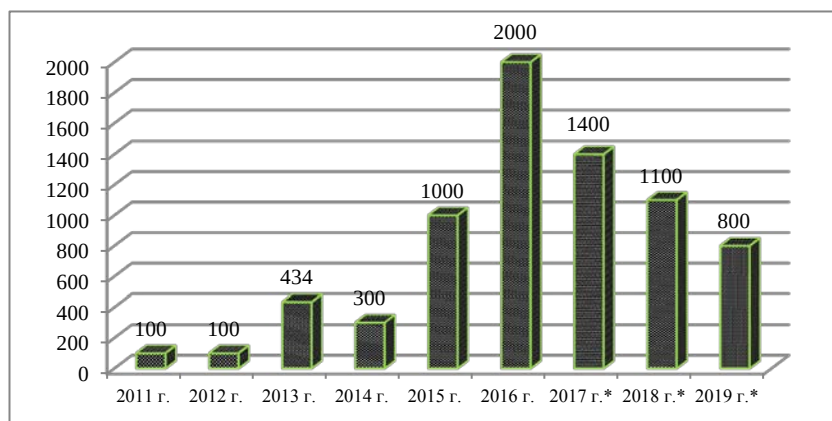


Рис. 2.4. Динамика целевых взносов России в фонд ФАО, тыс. долларов США

*Примечание:** – плановые показатели на 2017–2019 гг.

Источник: Распоряжения Правительства РФ о добровольном целевом взносе Российской Федерации в фонд Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций в 2011–2017 гг.

Кроме того, Россия оказывает в индивидуальном порядке продовольственную гуманитарную помощь странам, где ведутся боевые действия (Юго-Восток Украины, Сирия и др.). Так, 19 декабря 2018 г. между РФ и ФАО было подписано донорское соглашение, по которому Россия пожертвовала 3 млн долл. для ока-

зания поддержки ФАО в предоставлении помощи пострадавшим от конфликта фермерам Сирии для восстановления производства и улучшения питания в стране¹.

Подводя итог, можно сказать, что Российская Федерация в полной мере принимает активное участие в решении вопросов продовольственной безопасности на общемировом уровне. Однако эти усилия на международной арене не отменяют необходимость сохранения важного баланса между поддержкой других стран и выполнением гарантий обеспечения населения России продуктами питания в первоочередном порядке.

2.2. Опыт обеспечения продовольственной безопасности в странах дальнего зарубежья и в рамках международных объединений

Исходя из важности задачи ликвидации голода и предоставления возможности полноценного питания населению, правительства многих стран приняли соответствующие государственные обязательства и проводят политику обеспечения продовольственной безопасности. В настоящее время в конституциях более 40 государств предусматриваются гарантии прав граждан на питание². В других странах таких обязательств нет. Но в каждой стране тем или иным образом решаются проблемы, связанные с обеспечением населения продовольствием. Выбираемые способы решения зависят от остроты проблем, специфики природно-климатических и социально-экономических условий, а также от технико-технологического развития АПК и сопряженных с ним отраслей экономики.

В то же время прямой зависимости между уровнем экономического развития страны и продовольственными гарантиями для ее населения нет. Так, Китай, выбившийся в последние годы в число экономических лидеров мира и обогнавший по некоторым показателям США, так и не смог пока решить продовольственную проблему. В стране более 130 млн человек страдает от голода и недоедания (рис. 2.5).

¹ URL: <http://www.fao.org/news/story/ru/item/1175384/icode/>

² Продовольственная безопасность // Аналитическая записка. – Выпуск 2, июнь 2006 г. – URL: ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb_02.pdf

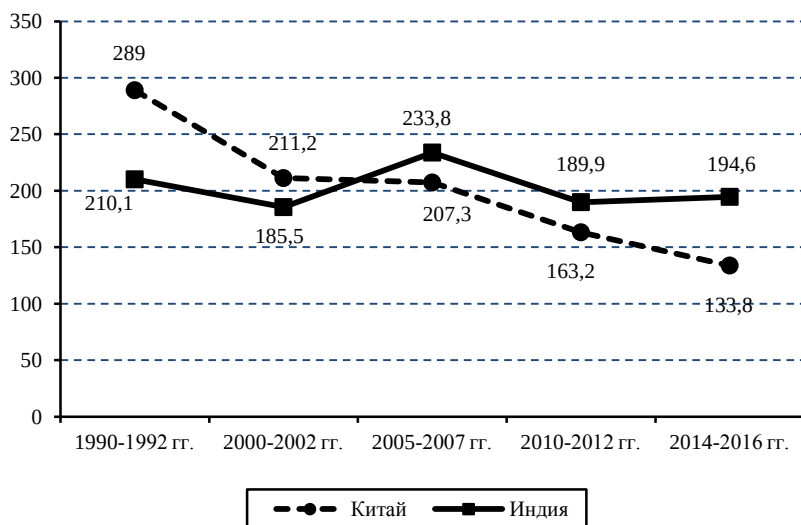


Рис. 2.5. Количество людей, страдающих от недоедания в Китае и Индии, млн чел.

Источник: Составлено по данным: FAO, IFAD, WFP [The State of Food Insecurity... 2015. P. 46].

В связи с этим Китай занимает второе, после Индии, место по числу голодающих. Это связано с демографическими проблемами, стремительной урбанизацией, изменением пищевого рациона населения КНР, дефицитом воды и земельных ресурсов, а также их загрязнением¹. Но если власти Китая целенаправленно проводят политику по снижению количества жителей, испытывающих проблемы с питанием, добившись за последние 25 лет уменьшения их числа в 2 раза, то в Индии устойчивых успехов в борьбе с голодом не достигнуто.

С 1978 г. руководством КНР был взят курс на обеспечение населения основными продуктами питания за счет собственного производства. В 1996 г. была разработана «Белая книга по продовольственной проблеме Китая», в которой было сформулировано

¹ См.: <https://stanradar.com/news/full/8790-prodovolstvennaja-bezopasnost-kitaja-kak-viditsja-skvoz-etu-prizmu-kazahstan.html>

требование самообеспечения продовольствием страны на уровне не ниже 95%. Для достижения поставленной задачи в КНР был принят ряд законодательных актов, а также средне- и долгосрочных программ: Закон КНР о сельском хозяйстве, Программа развития производства продовольственной продукции и повышения ее питательных качеств, Программа поддержки и развития бедных сельских районов, Программа развития сельскохозяйственной науки и техники. В итоге в 2013–2016 гг. Китаю удалось занять 41–42 места в мировом рейтинге продовольственной безопасности среди 107–109 стран мира [Белоглазов, 2007; Иванов, 2012; Голубков, 2015; Лянь Хуа, 2015; Николаев, 2016]. Хотя в 2018 г. в этом рейтинге Китай занял 46 место из 113, индекс продовольственной безопасности КНР демонстрировал устойчивую тенденцию к росту: с уровня 60,2 в 2013 г. он вырос до 64,2 в 2016 г. и поднялся до 65,1 в 2018 г. Согласно данным аналитического агентства «The Economist Intelligence Unit Limited», наиболее высоких результатов по обеспечению продовольственной безопасности в 2015 и в 2018 гг. добились такие страны, как США, Сингапур, Ирландия, Австрия (табл. 2.4, приложение 5). Россия в этом списке находилась лишь на 42–43 позиции¹.

Таблица 2.4

Первая десятка стран по уровню продовольственной безопасности в 2015 г. и в 2018 г.

Рейтинг (место)	Страна	Индекс продовольственной безопасности
1	2	3
2015 год		
1	Соединенные Штаты Америки	89,0
2	Сингапур	88,2
3	Ирландия	85,4
4	Австрия	85,1
5	Нидерланды	85,0

¹ Рейтинг стран по уровню продовольственной безопасности. – URL: <https://nonews.co/directory/lists/countries/global-food-security>

Окончание таблицы 2.4

1	2	3
6	Швейцария	84,4
7	Канада	84,2
8	Германия	83,9
9	Австралия	83,8
9	Франция	83,8
9	Норвегия	83,8
10	Швеция	82,9
2018 год		
1	Сингапур	85.9
2	Ирландия	85.5
3	Великобритания	85.0
3	США	85.0
4	Нидерланды	84.7
5	Австралия	83.7
6	Швейцария	83.5
7	Финляндия	83,3
8	Канада	83,2
9	Франция	82,9
10	Германия	82,7

Индекс продовольственной безопасности определяется по методике¹, принятой такими международными организациями ООН, как FAO, IFAD и WFP. Он свидетельствует об эффективности усилий руководства стран в обеспечении продуктами питания своих граждан. Для определения рейтинга проводится анализ продовольственной безопасности по 28 показателям, объединенным в три основные группы: уровень доступности и потребления продуктов питания; наличие и достаточность продовольствия; уровень качества и безопасности продуктов питания.

¹ Global Food Security Index // The Economist Intelligence Unit Limited. – URL: <http://foodsecurityindex.eiu.com/>

В Соединенных Штатах Америки, которые много лет занимали 1 место в мировом рейтинге по уровню продовольственной безопасности и только в 2018 г. переместились на 3 место, важная роль в этих вопросах принадлежит Министерству сельского хозяйства, созданному в 1889 году. Уже более 100 лет его специалисты ведут мониторинг продовольственной безопасности своей страны и мировых продовольственных рынков. Обеспечение продовольственной безопасности является важнейшей стратегической задачей экономической политики государства. В 1985 г. в США был принят закон «О продовольственной безопасности США», в 1986 г. – Закон «Об улучшении продовольственной безопасности», в 1990 г. – Закон «О сельскохозяйственной политике».

Около полувека на основе данных, полученных с помощью мониторинга природно-климатических процессов, фермерским хозяйствам оказывается консультативная помощь по проведению агротехнологических работ (вспашка полей, посев сельскохозяйственных культур и др.). Более 20 лет используются технологии мониторинга производства сельскохозяйственной продукции с космической орбиты. Это позволяет оперативно проводить необходимые мероприятия, повышающие эффективность сельского хозяйства и обеспечивающие физическую доступность продуктов питания населению. Центр исследований в области продовольственной безопасности США и Американская диетическая ассоциация проводят научные изыскания, рассматривая экономические, медицинские, социально-культурные и другие аспекты продовольственной безопасности¹.

Высок в США и уровень государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей: последние 20 лет он почти в 10 раз превышает российские показатели в расчете на 1 га сельскохозяйственных угодий². Кроме поддержки сельхозпроизводителей государство обеспечивает экономическую доступность продуктов питания для населения. В стране действует более полутора десят-

¹ Centre for Studies in Food Security. – URL: <http://www.ryerson.ca/foodsecurity/index.html>; Action Needed to Eliminate Food Insecurity in the U.S. – URL: <http://www.disabled-world.com/fitness/nutrition/foodsecurity/food-insecurity.php>

² Рассчитано на основе: Агропромышленный комплекс России в 2013 году / Министерство сельского хозяйства РФ. – М., 2014; Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы; [Назаренко, Папцов, 1996. С. 40-41].

ков различных социальных программ, в значительных объемах финансируется аграрная наука¹. Причем значимую долю инвестиций (по некоторым данным до 65%) в научные исследования вкладывают негосударственные структуры (крупные перерабатывающие корпорации, торговые сети и др.), заинтересованные в повышении эффективности сельскохозяйственного производства, снижении себестоимости сырья и продовольствия. Все эти меры, нацеленные как на увеличение рынков сбыта, так и на рост предложения способствуют высокой эффективности сельскохозяйственного производства растениеводческой и животноводческой продукции. Даже в неблагоприятные по природно-климатическим условиям годы отмечается лишь небольшое снижение урожайности. Динамика показателей молочной продуктивности коров и средней урожайности зерновых культур в сельском хозяйстве США, почти в 3 раза превышающие российский уровень, представлена на рис. 2.6.

Высокие таможенные пошлины способствуют удержанию импорта продуктов питания на уровне, рекомендованном ООН (не более 17% от общей потребности). Эти и другие меры позволили США практически полностью решить проблемы недостатка собственного продовольствия в стране и выйти на первые позиции по калорийности питания населения, став в 2005 г. единственной в мире страной, где среднесуточная калорийность питания в расчете на душу населения превысила 3,8 тыс. ккал².

Однако достигнутые результаты в вопросах продовольственного обеспечения имеют для США также негативные последствия, одним из которых является рост числа людей с избыточной массой тела. Эта проблема, наряду с голодом, становится все более и более актуальной во всем мире, так как приводит к смерти 3–4 млн чел. каждый год. В этом антирейтинге США лидирует по числу лиц, страдающих ожирением, причем по этому показателю она делит «пальму первенства» с такими странами, как Китай и Индия – лидерами по числу голодающих (табл. 2.5). Россия, находящаяся на 43 месте по уровню продовольственной безопасности, оказалась в этом антирейтинге по числу людей с избыточной массой тела на 4 месте.

¹ См.: Продовольственная безопасность США. – URL: <http://www.studfiles.ru/preview/5969472/>; [Багрецов и др., 2012; Экономическая... 2009].

² См.: Россия и страны мира. 2010: Стат. сб. / Росстат. – М., 2010. – С. 106.

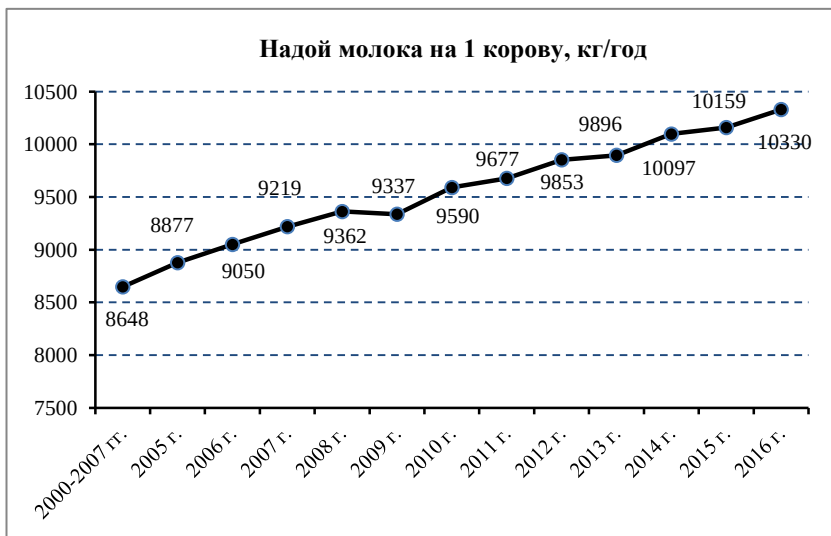


Рис. 2.6. Динамика урожайности зерновых и зернобобовых культур и молочной продуктивности коров в США

Источники: Рассчитано на основе: Российский статистический ежегодник. 2015: Стат. сб. / Росстат. – М., 2015. – С. 696; Россия и страны мира. 2014: Стат. сб. / Росстат. – М., 2014. – С. 252; Россия и страны мира. 2018: Стат. сб. / Росстат. – М., 2018. – 375 с.

Таблица 2.5

Страны с самой высокой численностью населения, страдающего от избыточной массы тела, данные на начало 2014 г.

Место в мире	Страна	Численность населения с ожирением, млн чел.	Доля взрослого населения, страдающего от избыточного веса, %
1	США	78	33,0
2	Китай	46	4,4
3	Индия	30	3,8
4	Россия	28	24,1
5	Бразилия	22	16,2
6	Мексика	20	26,9
7	Египет	18	35,9
8	Германия	16	24,3
9	Пакистан	14	13,6
10	Индонезия	11	6,8

Источник: <https://www.vestifinance.ru/articles/51450>

По доле лиц с избыточной массой тела в общей численности взрослого населения США входит в первую двадцатку вместе с такими странами, как Науру, Острова Кука и др. (табл. 2.6).

Важно подчеркнуть, что борьба за продовольственную безопасность не заканчивается там, где решена проблема голода. Она также подразумевает работу по воспитанию у населения культуры питания качественными продуктами, сбалансированными с точки зрения содержания белков, жиров, углеводов, витаминов, макро- и микроэлементов (подробнее этот сюжет будет рассмотрен в Главе 4).

Таблица 2.6

**Рейтинг 20 стран-лидеров по доле людей, страдающих от ожирения
в общей численности взрослого населения, % на начало года**

Место в мире	Страна	Доля взросло- го населения, страдающего от ожирения, 2009 г.	Место в мире	Страна	Доля взросло- го населения, страдающего от ожирения, 2017 г.
1	Американское Самоа	74,6	1	Науру	61,0
2	Науру	71,1	2	Острова Кука	55,9
3	Острова Кука	63,7	3	Палау	55,3
4	Токелау	63,4	4	Маршалловы о-ва	52,9
5	Тонга	57,6	5	Тувалу	51,6
6	Самоа	54,1	6	Ниуэ	50,0
7	Палау	48,9	7	Тонга	48,2
8	Кирибати	46,0	8	Самоа	47,3
9	Маршалловы Острова	45,4	9	Кирибати	46,0
10	Кувейт	42,0	10	Микронизация	45,8
11	Сент-Китс и Невис	40,7	11	Кувейт	37,9
12	Микронезия Федеративные Штаты	40,6	12	США	36,2
13	Багамы	34,7	13	Иордания	35,5
13	Барбадос	34,7	14	Саудовская Аравия	35,4
14	Белиз	33,7	15	Катар	35,1
15	Катар	33,2	16	Ливия	32,5
16	Египет	33,1	17	Турция	32,1
17	США	33,0	18	Египет	32,0
17	Саудовская Аравия	33,0	18	Ливан	32,0
18	Бахрейн	32,9	19	ОАЭ	31,7

Источник: Рейтинг стран по уровню ожирения. URL: <https://nonews.co/directory/lists/countries/fat>

Другой точкой преткновения в вопросах, связанных с продовольственным обеспечением, является проблема использования генетически модифицированных организмов (ГМО) в производстве сельскохозяйственной продукции. В США эти вопросы находятся в компетенции таких структур, как Министерство сельского хозяйства, Управление по контролю качества пищевых продуктов и лекарственных средств (ФДА) и Агентство по охране окружающей среды. О характере действия ГМО-продуктов на организм человека среди ученых нет единого мнения, так как исследования такого рода, в том числе проведенные на людях и животных, дают противоречивые результаты с точки зрения их влияния на здоровье живых организмов и их потомство¹. В США в 2015 г. в совокупном производстве 99% сахарной свеклы, 94% соевых бобов, 94% хлопка и 92% кормовой кукурузы составили генетически модифицированные культуры. Если по поводу выращивания ГМО-хлопка больших возражений нет, то относительно употребления в пищу ГМО-продуктов эксперты разных стран придерживаются противоположных позиций. До сих пор в зоне ЕС действует мораторий на продукты, содержащие ГМО, при этом в отдельных странах ЕС введен полный запрет на употребление в пищу любых ГМ-продуктов².

Возвращаясь к вопросам продовольственной безопасности в целом, отметим, что во многих странах Евросоюза этой проблематике отведено одно из ключевых мест. В Германии обеспечение населения продуктами питания приравнивается к стратеги-

¹ См.: <http://nmedicine.net/vliyanie-gmo-na-organizm-cheloveka/>; <http://medic-23.ru/zdorovoe-pitanie/149-kak-gmo-vliyaet-na-zdorove-cheloveka.html>; <http://www.neboley.com.ua/ru/ukraine/2016/09/05/151620>

² Нововведения в регулировании ГМО в ЕС и США. URL: <https://www.ictsd.org/bridges-news/%D0%BC%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%8B/news/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F%D0%B2%D1%80%D0%B5%D0%B3%D1%83%D0%BB%D0%B8%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B8%D0%B3%D0%BC%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%81%D0%B8%D1%81%D1%88%D0%B0>; ICTSD, Press-release of the Council of the European Union “Council reaches agreement on the cultivation of genetically modified organisms”, 12 июня 2014 г.; Library of Congress, “Restrictions on Genetically Modified Organisms: United States”; EurActiv, “US wants ‘science’ to settle GMO debate in trade deal with EU”, 18 июня 2014 г.; Christopher Doering, “GMO Food Labeling Law Pressure Mounts”, 16 июля 2014 г.

ческим задачам и находит свое место в следующих законах: «О сельском хозяйстве Германии» (1955 г.), «О продовольственном снабжении» (1979 г.), «О продовольственной безопасности ФРГ» (1992 г.). В отдельных землях ФРГ приняты свои региональные законы на этот счет. В кризисные периоды руководство страны устанавливает контроль над продовольственными ресурсами и вводит для определенных групп населения продовольственные карточки.

Во Франции эти вопросы решаются с помощью закона «О поддержке сельского хозяйства», который начал действовать с 1960 г., закона «О структуре сельского хозяйства», принятого в 1964 г., и других нормативных документов, предусматривающих обеспечение продовольственной безопасности страны, создание благоприятных условий для сельхозтоваропроизводителей посредством ценового регулирования, предоставления дотаций и компенсаций на материально-технические ресурсы, кредитования сельского хозяйства и пищевой промышленности, предоставления налоговых льгот, лицензирования импорта, создания стратегических запасов, стимулирования агропромышленной интеграции и др.

В Швеции комиссиями по пищевым продуктам контролируется качество продуктов питания, разрабатываются рекомендации по производству и ввозу в страну импортного продовольствия и сырья, размерам посевных площадей основных культур, обеспечивающим доходы фермеров на уровне не ниже заработной платы в промышленности. В этих целях приняты законы «О регулировании производства и сбыта продуктов сельского хозяйства» (1940 г.), «О рационализации сельского хозяйства» (1947 г.) и др.¹ Аналогичная работа по обеспечению продовольственной безопасности осуществляется и в других странах Европы. При этом уровень господдержки в этих странах в десятки раз превышает российские показатели (рис. 2.7).

¹ См.: Механизм достижения продовольственной безопасности в рыночной экономике. – URL: <http://www.econbalance.ru/ecobals-654-5.html>

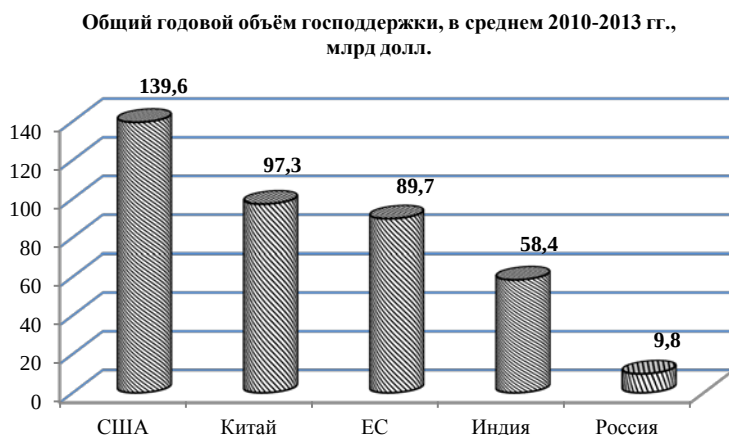
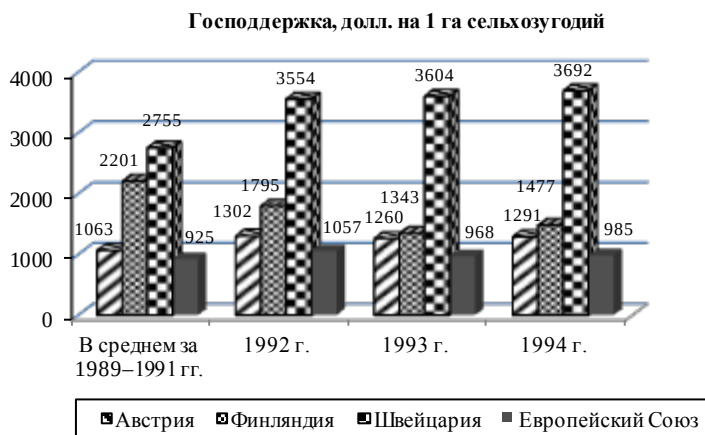


Рис. 2.7. Господдержка сельского хозяйства в некоторых странах мира и Евросоюза в целом

Источники: [Назаренко, Папцов, 1996. С. 40–41; Щетинина, Балашов, 2014; Анализ..., 2015].

В рамках Евросоюза (ЕС), являющегося межгосударственным объединением, проводится единая аграрная политика, в основные цели и задачи которой входит стабильное снабжение населения продуктами питания, создание необходимых условий для функционирования сельских товаропроизводителей, защита

окружающей среды и рынков Союза, преодоление кризисных явлений в аграрной экономике. Для этого в рамках ЕС была принята программа развития АПК на 2014–2020 гг., которая создала мощный протекционистский механизм, обеспечила предоставление прямых субсидий товаропроизводителям, ввела систему импортных квот и тарифов. Для достижения поставленных целей было запланировано выделение из бюджета ЕС 373 млрд евро¹, что, как полагали эксперты, позволит поддержать продовольственную безопасность стран ЕС, а также повысить их конкурентоспособность на мировых рынках.

Все принимаемые меры каждым из государств, входящих в состав ЕС, а также совместные мероприятия на уровне Союза позволили большинству стран достичь достаточно высокой эффективности сельскохозяйственного производства. В качестве примера можно привести данные урожайности стратегически важных зерновых и зернобобовых культур и молочной продуктивности коров (рис. 2.8).

Проведение мероприятий по повышению эффективности АПК, поддержка доходов товаропроизводителей и населения привели к тому, что большинство развитых стран Евросоюза полностью решили проблемы продовольственной безопасности, обеспечив необходимый уровень потребления основных продуктов питания, значительно превышающий по некоторым видам продуктов среднероссийские показатели (табл. 2.7, рис. 2.9).

Но если в США, в большинстве стран Евросоюза, в Японии и в других развитых странах вопросы обеспечения населения продуктами питания в целом решены, а оставшиеся проблемы продовольственной безопасности связаны в основном с социальными, экологическими, медицинскими и культурными аспектами, то во многих развивающихся странах остро стоит проблема ликвидации голода, обусловленного слабым развитием аграрного производства, бедностью, низкими доходами населения и военными конфликтами. По расчетам ряда ученых, калорийность дневного рациона жителей Азии и Африки в 1,5 раза ниже, чем Европы и США; а потребление белков животного происхождения в 6–7 раз меньше [Багрецов и др., 2012. С. 48–53].

¹ Лыжин Д.Н. Обеспечение продовольственной безопасности в контексте международной экономической интеграции. – URL: <http://riss.ru/wp-content/uploads/2015/04/ljtin-tiraspol.pdf>

Таблица 2.7

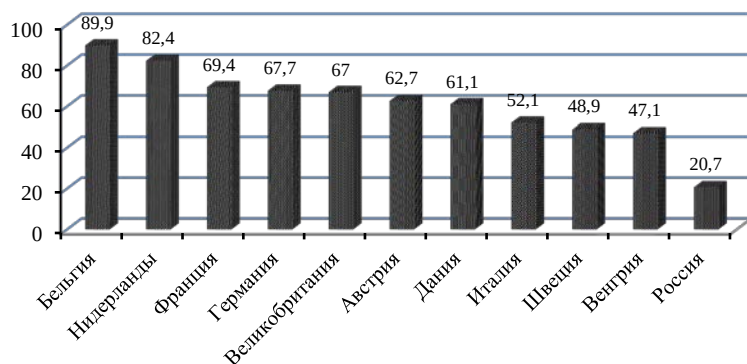
**Потребление продуктов питания в некоторых развитых странах
Евросоюза, кг в среднем на душу населения в год,
2010–2013 гг.**

Продукты питания	Рекоменда- ции ВОЗ	Авст- рия	Велико- британия	Герма- ния	Дания	Нидер- ланды	Фран- ция
Мясо и мя- сопродук- ты (в пере- счете на мясо)	70,1	98	83	88	75	73	89
Молоко и молоко- продукты (в пересче- те на моло- ко)	359,9	370	418	442	489	352*	433
Раститель- ное масло	13,1	22	18	17	н.д.	14	21
Сахар	36,5	37	40	48	53	46	38

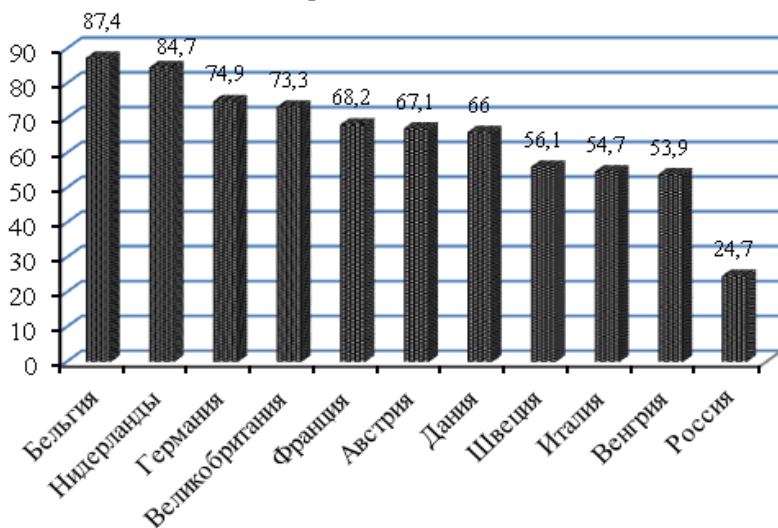
Примечание: * – без учета масла; н.д. – нет данных.

Источники: Составлено и рассчитано по данным: [Рациональные...];
Российский статистический ежегодник. 2015: Стат. сб./Росстат. – М., 2015. –
С. 677; Россия и страны мира. 2014.: Стат. сб. / Росстат. - М., 2014. – С. 118–
121.

**Урожайность зерновых и зернобобовых культур, ц/га в среднем
2005-2013 гг.**



**Урожайность зерновых и зернобобовых,
в среднем 2014-2016 гг.**



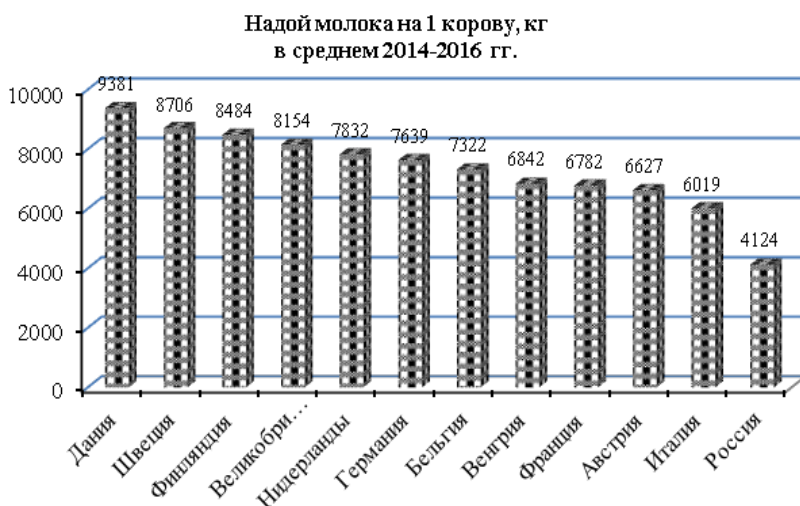
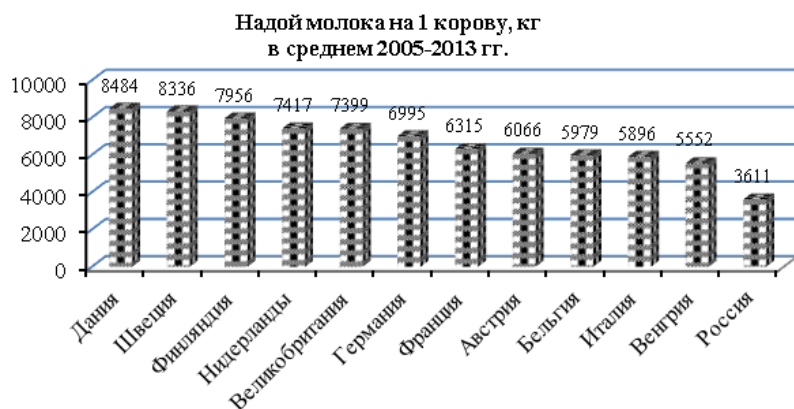


Рис. 2.8. Сравнение урожайности зерновых и зернобобовых культур и молочной продуктивности коров развитых стран ЕС и России

Источники: Составлено по данным: Российский статистический ежегодник. 2015: Стат. сб. / Росстат. – М., 2015. – С. 696; Россия и страны мира. 2014: Стат. сб. / Росстат. – М., 2014. – С. 252; Россия и страны мира. 2018: Стат. сб. / Росстат. – М., 2018. – 375 с.

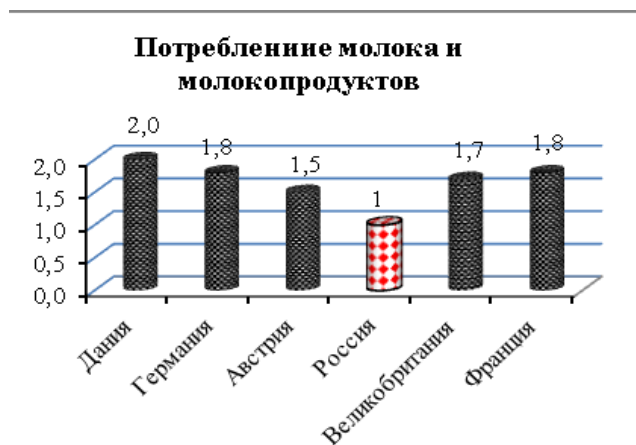


Рис. 2.9. Превышение среднегодового уровня потребления продуктов питания в некоторых странах Евросоюза над среднероссийским, 2005–2011 гг., раз

Решению проблем голода и недоедания этих народов уделяют внимание многие международные организации. В первую очередь это ООН и сеть созданных ею организаций: ФАО, ВОЗ и другие. Помимо этого большую роль в этих вопросах играют такие международные объединения, как АТЭС (АРЕС), БРИКС, СНГ и др.

Организация «Азиатско-Тихоокеанское Экономическое Сотрудничество» (АТЭС) первоначально была создана в 1989 г. в виде форума – специальной площадки для обсуждения главами государств и регионов, министрами иностранных дел, торговли и других структур вопросов стимулирования экономического роста, торговли, инвестиций и международного сотрудничества. В настоящее время АТЭС объединяет 21 экономику (регион) мира и 40% населения планеты¹. В 1998 г. членами АТЭС был поставлен вопрос о создании специальной Продовольственной системы – APEC Food System, цель которой формулировалась следующим образом: связать воедино производство продуктов питания в сельском хозяйстве, пищевой промышленности и их потребление для удовлетворения потребностей народа в продуктах питания в качестве неотъемлемой части достижения устойчивого роста и развития экономик, справедливости, социально-экономической и политической стабильности в странах АТЭС².

В составе АТЭС были сформированы специальные органы, занимающиеся продовольственными проблемами и развитием сельскохозяйственного производства. К их числу относится «Диалог высокого уровня по вопросам биотехнологий в сельском хозяйстве» (High Level Policy Dialogue on Agricultural Biotechnology – HLPDAB), основной целью которого является обеспечение продовольственной безопасности, сокращение в странах АТЭС голода и недоедания населения за счет внедрения безопасных биотехнологий, повышения продуктивности сельского хозяйства, привлечения инвестиций и уменьшения вредного воздействия на окружающую среду. Еще одной структурой, действующей в этом направлении является «Политическое партнерство по продовольственной безопасности» (Policy Partnership on Food Security – PPFs). Ее основная цель и задачи сводятся к следующему: достижение к 2020 г. устойчивой системы регионального обеспечения продовольствием и предоставление доступных пищевых про-

¹ В состав АТЭС входят Австралия, Бруней, Вьетнам, Гонконг, Индонезия, Канада, Китай, Китайский Тайбэй, Малайзия, Мексика, Новая Зеландия, Папуа-Новая Гвинея, Перу, Республика Корея, Россия, Сингапур, США, Таиланд, Филиппины, Чили, Япония. См.: URL: <http://apec-center.ru/%d0%be%d0%b1-%d0%b0%d1%82%d1%8d%d1%81/>

² URL: <http://www.apec.org/Groups/Other-Groups/APEC-Food-System.aspx>

дуктов наименее обеспеченным слоям населения на основе повышения производительности сельского хозяйства за счет внедрения инноваций, широкого использования достижений науки и практики, повышения устойчивости сельскохозяйственных культур к изменениям климата и неблагоприятным природным условиям, улучшения управления ресурсами, сокращения потерь продовольствия, повышения качества и безопасности пищевых продуктов, усиления ветеринарного контроля при трансграничном перемещении животных и контроля за распространением болезней растениеводческих культур.

На ежегодных встречах члены АТЭС также поднимают вопросы продовольственной безопасности. Так, в 2016 году речь вновь шла об укреплении сотрудничества в сфере продовольственной безопасности, реализации соответствующих этому дорожных карт, использовании новых научных технологий и инноваций, устойчивом развитии производства и сельских сообществ, изменении климата, инвестициях в продовольственную инфраструктуру.

Еще одной крупной международной организацией, которая вносит существенный вклад в решение мировых проблем продовольственной безопасности, является БРИКС¹ (BRICS), название которой образовано из первых букв членов организации (Brazil, Russia, India, China, South Africa). В состав этого неформального межгосударственного объединения, созданного по инициативе РФ, сегодня входит 5 стран с населением по состоянию на 01.01.2017 около 3 млрд человек, что составляет 42% населения мира. Суммарно в трех из пяти стран-участников проживает наибольшее число лиц, испытывающих проблемы с питанием (Китай, Индия, Бразилия). В связи с этим на первом же саммите в Екатеринбурге в июне 2009 г. было принято Совместное заявление стран БРИК о глобальной продовольственной безопасности².

В 2010 г. на московской встрече министров сельского хозяйства стран БРИК были обсуждены пути содействия развитию сотрудничества в области сельскохозяйственного производства; развития семейных фермерских хозяйств; вопросы разработки

¹ До вступления ЮАР в 2011 г. в эту организацию она называлась БРИК.

² См.: URL: <http://infobrics.org>; Россия и страны мира. 2018: Стат. сб. / Росстат. – М., 2018. – 375 с.

стратегии обеспечения доступа к продовольствию для уязвимых групп населения, снижения негативного воздействия изменения климата на продовольственную безопасность, а также инновационной деятельности в сфере сельскохозяйственных технологий. Результаты встречи были высоко оценены главами государств и правительств стран – участниц Второго саммита БРИК в Бразилии в апреле 2010 года, которые подчеркнули, что данные договоренности и сотрудничество будут способствовать росту глобального сельскохозяйственного производства и обеспечению продовольственной безопасности.

В настоящее время саммиты глав государств и министров сельского хозяйства, курирующих вопросы развития АПК и продовольственной безопасности стран БРИКС, стали ежегодными. На встречах 2015–2016 гг. руководством стран и министрами сельского хозяйства и аграрного развития стран БРИКС была подтверждена готовность к дальнейшему сотрудничеству в области сельского хозяйства, инвестиций и торговли сельскохозяйственной продукцией, сельскохозяйственных исследований, технологий и инноваций, в области защиты прав на достаточное питание, особенно для наиболее уязвимых групп населения, посредством укрепления семейных ферм. Также речь шла о создании Системы обмена базовой сельскохозяйственной информацией стран БРИКС, об уменьшении негативного воздействия изменения климата на продовольственную безопасность и питание, повышении урожайности и устойчивости сельскохозяйственного производства в целях обеспечения продовольствием населения мира и адаптации сельского хозяйства к изменению климата. В соответствии с этим были намечены меры и дальнейшие действия стран БРИКС по выполнению поставленных задач. В саммитах 2017–2018 гг. в той или иной степени рассматривались аналогичные вопросы.

Центральным международным органом, регулирующим торговые взаимоотношения между странами, в том числе торговлю сельскохозяйственной продукцией, является Всемирная торговая организация (ВТО). Она была создана в 1995 г. в качестве правопреемницы Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ), заключенного в 1947 г.¹ Правовую основу ВТО составляет многосторонний пакет торговых соглашений (более 50 пра-

¹ См.: https://www.wto.org/english/thewto_e/gattmem_e.htm

вовых документов), нормами и правилами которого регулируется 98% всей мировой торговли товарами и услугами. В настоящее время членами ВТО являются 164 страны¹.

Отдельным и важным документом ВТО является «Соглашение по сельскому хозяйству», в котором определены основные требования, регулирующие торговлю сельскохозяйственными товарами, их качество, правила по таможенным тарифам и механизмы применения мер государственной поддержки производства и торговли продукцией АПК с учетом их влияния на торговые взаимоотношения между странами. Общая схема господдержки в странах ВТО представлена на рис. 2.10. Конкретное содержание мер государственной поддержки национальных производителей, разрешаемых в рамках разных «корзин», которые государства нотифицируют при вступлении в ВТО, представлено в табл. 2.8.

Благодаря этому соглашению одним из действенных способов увеличения физической, социальной и экономической доступности продовольствия для населения отдельных стран может стать импорт продукции, поскольку основополагающими принципами и правилами ГАТТ/ВТО являются:

- взаимное предоставление режима наибольшего благоприятствования в торговле;
- взаимное предоставление национального режима торговли товарам и услугам иностранного происхождения;
- регулирование торговли преимущественно тарифными методами;
- отказ от использования количественных и иных ограничений;
- транспарентность торговой политики;
- разрешение торговых споров путем консультаций и переговоров и др.

Однако в некоторых случаях продовольственная независимость и соответственно безопасность менее развитых в экономическом отношении стран или стран, принятых в ВТО на невыгодных для них условиях (к числу таких, по оценкам разных экспертов, относится и Россия), могут существенно снизиться в связи с возрастающими конкурентными позициями зарубежных произ-

¹ См.: wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm

водителей продовольствия на внутренних рынках, представляющих угрозу для рыночных позиций отечественных агропромышленных структур. Так как указанное конкурентное преимущество может возникнуть как следствие сложившихся асимметрий в уровне и формах государственной поддержки агропроизводителей разных стран, выиграть в этой борьбе за кошельки покупателей могут производители из стран с более высоким уровнем поддержки (США, ЕС, Китай и др.) [Анализ... 2015].

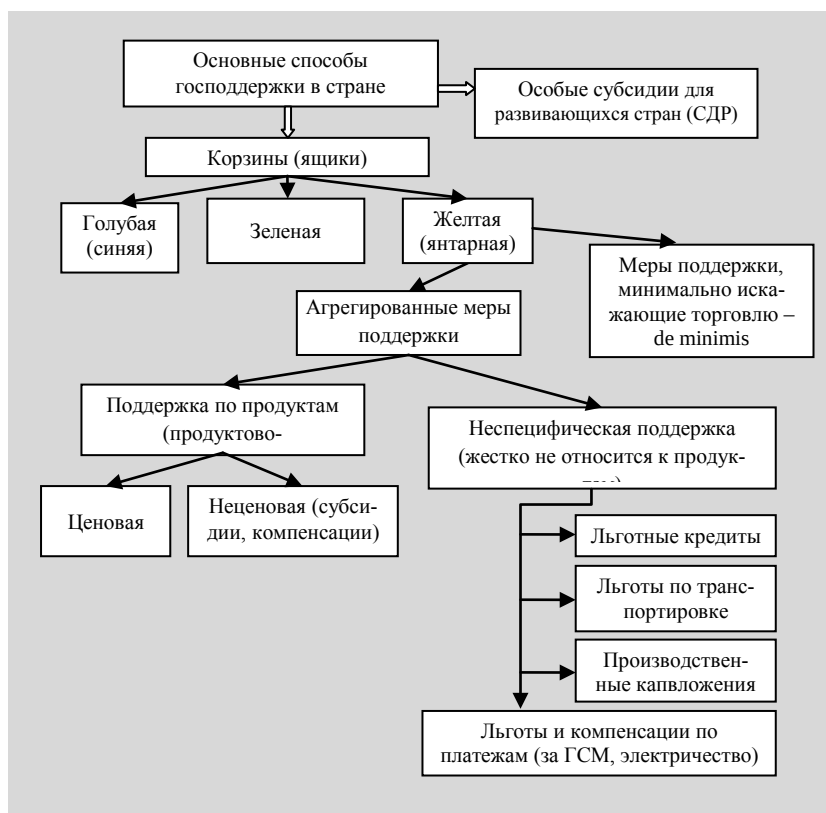


Рис. 2.10. Схема господдержки сельского хозяйства в странах – участниках ВТО

Таблица 2.8

Основные варианты государственной поддержки по правилам ВТО

Желтая (янтарная) корзина	Зеленая корзина	Голубая (синяя) корзина
Включает требование снижения объемов господдержки национальных производителей ¹	Требования не ограничивают господдержку, предусмотренную для принятых программ	Не ограничиваются меры, направленные на сокращение производства сельскохозяйственной продукции
Предусмотрены ценовая поддержка производителей, субсидирование процентных ставок по кредитам, льготы на транспортировку продукции, субсидии на покрытие затрат в сельском хозяйстве (на ГСМ, электричество и др.), списание долгов, инвестиционные субсидии	Предусмотрены услуги по маркетингу и продвижению на рынок, включая маркетинговую информацию, консультации и продвижение продуктов, но исключая расходы на неконкретные цели, которые могут быть использованы для снижения продажных цен или предоставления прямых экономических льгот покупателям. Предусмотрены услуги по инфраструктурному обеспечению: электроснабжение, дороги, средства транспорта, рыночное и портовое оборудование, водоснабжение, плотины и дренажные системы, работы по созданию инфраструктуры в сочетании с программами по охране окружающей среды. Исключается субсидирование объектов инфраструктуры в фермерских хозяйствах, если это не касается сетей общедоступных сооружений общественного	Оказывается содействие структурным изменениям посредством программ, побуждающих производителей прекратить свою деятельность

¹ На момент вступления (22 августа 2012 г.) РФ в ВТО было записано условие снижения господдержки сельскохозяйственных товаропроизводителей с 9,0 млрд долл. до 4,4 млрд долл. к 2018 году.

Желтая (янтарная) корзина	Зеленая корзина	Голубая (синяя) корзина
	пользования. Не включаются субсидии на покрытие затрат и эксплуатационных расходов, сборы с потребителей, имеющих льготы. Предусмотрены затраты на услуги по подготовке кадров, включая специальные приспособления для обучения; по распространению знаний и опыта, консультационные услуги, предоставление средств для облегчения передачи информации и результатов исследований производителям и потребителям. Предусмотрены затраты: на научные исследования по программам охраны окружающей среды, исследовательские программы по конкретным продуктам; на инспекционные услуги, проверку отдельных продуктов для целей здравоохранения, безопасности, сортировки по качеству или стандартизации. Предусмотрены затраты на борьбу с вредителями и с болезнями, включая меры, относящиеся к конкретному продукту. Предусмотрены создание государственных резервов для обеспечения продовольственной безопасности и расходы на внутреннюю продовольственную помощь.	

Желтая (янтарная) корзина	Зеленая корзина	Голубая (синяя) корзина
	Разрешены прямые выплаты производителям по особым условиям, «несвязанная» поддержка доходов. Предусмотрено финансовое участие правительства в программах страхования и обеспечения доходов; выплаты, осуществляемые напрямую либо путем финансового участия правительства в программах страхования урожая в порядке помощи при стихийных бедствиях. Предусмотрено содействие структурным изменениям посредством стимулирования инвестиций. Разрешены платежи по программам охраны окружающей среды, выплаты по программам региональной помощи в неблагоприятных регионах.	

Источники: URL: <http://www.wto.ru/documents.asp?f=sogl&t=13>; [Обзор... 2016].

Кроме того, в последние годы ряд стран (США, страны ЕС и др.) все чаще нарушают правила ВТО, вводя торговые и иные санкции против других стран (России, Ирана и др.). Это снижает эффективность работы ВТО как регулирующего органа, нацеленного на поддержание паритета возможностей для обеспечения продовольственной безопасности в разных странах. Для устранения данных проблем необходимо строгое соблюдение правил и требований ВТО, а также создание равных торгово-экономических условий всем странам – членам организации.

2.3. Опыт и проблемы обеспечения продовольственной безопасности стран и объединений постсоветского пространства

Важность обеспечения продовольственной безопасности в условиях изменения геополитической ситуации на Евразийском континенте, начиная с распада СССР в 90-е годы XX века, и дальнейшее укрепление Европейского союза, смена его политической парадигмы; широкое применение экономических санкций со стороны США и его союзников к различным странам, включая Россию, потребовали иного механизма взаимодействия между хозяйствующими субъектами на Евразийском пространстве, и в первую очередь между бывшими социалистическими республиками и их хозяйствующими субъектами. Для этого были предложены различные формы и механизмы, к числу которых относятся Содружество независимых государств, Единое экономическое пространство, Союзное государство, Евразийское экономическое сообщество и др. [Абалкина, 2008; Хейфец, Либман, 2008].

Содружество Независимых Государств (СНГ) было создано в декабре 1991 г. в качестве региональной межгосударственной организации, в которую вошла большая часть республик бывшего СССР, в том числе Россия, с общей численностью постоянного населения на 01.01.2017 – 284 млн человек¹. Руководство СНГ проводит работу по достижению и сохранению продовольственной безопасности государств, входящих в его состав. Это направление в рамках СНГ считается одним из приоритетных и наиболее актуальных в межгосударственном взаимодействии и рассматривается как важнейший фактор, определяющий уровень социальной жизни, жизнеспособности экономической структуры и государственного устройства каждой страны, входящей в объединение. Данный фактор, в свою очередь, охватывает широкий спектр национальных, экономических, социальных, демографических и экологических факторов и необходим для обеспечения национальной безопасности государств-участников СНГ².

¹ Рассчитано на основе данных: <http://www.cis.minsk.by/page.php?id=19146>; Россия и страны мира. 2018: Стат.сб. / Росстат. – М., 2018. – 375 с.

² См.: URL: <http://www.cis.minsk.by/page.php?id=18907>

В связи с этим руководством СНГ и стран, входящих в Содружество, принимаются совместные меры для обеспечения продовольственной безопасности каждого из государств. На это направлено расширение и развитие интеграционных процессов в сфере АПК, межгосударственная специализация производства, стимулирование экспорта сельскохозяйственной продукции в страны СНГ, организация пограничного ветеринарного контроля; обеспечение адресной помощи, направленной на оптимизацию питания различных слоев населения, в том числе программы «продовольственных талонов», «школьного питания», «матери и ребенка», «летнего питания» и т.д.; организация системы контроля качества и безопасности продукции по всей технологической цепочке, сертификация и стимулирование производства высококачественной продукции и др.

Для достижения поставленных целей и задач в рамках СНГ созданы органы отраслевого сотрудничества¹, в числе которых:

- Межправительственный совет по вопросам агропромышленного комплекса СНГ;
- Координационный совет по карантину растений государств – участников СНГ;
- Межправительственный координационный совет по вопросам семеноводства СНГ;
- Межправительственный совет по сотрудничеству в области ветеринарии.

Для подготовки, повышения квалификации и переподготовки кадров для АПК в качестве базовой организации участников СНГ выбрано федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский государственный аграрный университет – МСХА имени К.А. Тимирязева».

В рамках СНГ проводится работа по координации и унификации законодательно-нормативных и иных правовых и инструктивных документов, государственных стандартов качества сырья и пищевых продуктов, других, в том числе формирующих хозяйственный механизм; таможенную, финансово-кредитную, ценовую, налоговую и другие финансово-экономические системы. В частности, физические и юридические лица, занимающиеся производством сельскохозяйственной продукции (в том числе и

¹ См.: URL: <https://e-cis.info/page/3587/81181/>

промышленным способом), освобождены от уплаты налога на прибыль, НДС, упрощенного налога юридических лиц и налога на имущество, используемого в указанном виде деятельности [Развитие... 2016].

Принимая во внимание важность обеспечения жителей стран СНГ продуктами питания, решением Совета глав государств СНГ 2011 год был объявлен Годом повышения продовольственной безопасности в СНГ. Для этого были разработаны и приняты Концепция повышения продовольственной безопасности государств-участников СНГ и Комплекс совместных мер по повышению продовольственной безопасности государств-участников СНГ, в которых предусмотрено создание условий для более полного эффективного использования природных, производственных и финансовых ресурсов. За 2001–2011 гг. объем производства продукции сельского хозяйства в среднем по странам СНГ вырос в 1,3 раза. В отдельных странах этот рост оказался еще более значительным с устойчивой положительной тенденцией за 2000–2017 гг. (табл. 2.9).

Таблица 2.9

**Рост объемов производства сельскохозяйственной продукции,
превышающий средний по СНГ, в некоторых странах
Содружества (в постоянных ценах)**

Страны	Рост к 2000 году, раз		
	2011 г.	2015 г.	2017 г.
Азербайджан	1,67	1,94	2,08
Армения	1,69	2,28	2,13
Беларусь	1,67	1,71	1,84
Казахстан	1,73	1,69	1,83
Кыргызстан	1,27	1,39	1,47
Молдова	1,19	1,21	1,56
Россия	1,46	1,56	1,68
Таджикистан	2,34	3,00	3,37
Узбекистан	1,94	2,54	2,76
Украина	1,55	1,63	1,69
В среднем по СНГ	1,57	1,70	1,82

Источник: Индексы объема продукции сельского хозяйства (в сопоставимых ценах) // Межгосударственный статистический комитет СНГ. – URL: <http://www.cisstat.com/>

Среди стран, у которых темпы роста объемов производства сельскохозяйственной продукции с 2000 по 2017 гг. превысили средний уровень по СНГ, находится и Украина, которая в апреле 2011 г. приняла закон «О продовольственной безопасности». В нем было продекларировано гарантированное обеспечение всех граждан продовольствием в необходимом количестве, ассортименте и качестве. Все природно-экономические условия для этого имелись. Но наличие серьезных проблем в аграрной сфере Украины, особенно после смены власти в конце 2013 г., и следовавших за ней политических, военных и социально-экономических событий 2014–2016 гг. поставило отдельные регионы Украины (Донбасс и др.) в состояние тяжелой продовольственной ситуации. Политические и другие проблемы, обострившиеся в последние годы в СНГ, привели к тому, что не все государства, вошедшие в это объединение, принимают достаточно активное участие в совместной деятельности. Это, в свою очередь, отражается на общих результатах объединения, в том числе и в сфере АПК, хотя общий тренд остается положительным.

Начало процессу более тесной интеграции, которая стала невозможной в рамках СНГ, было положено в 2000 г. подписанием рядом стран (Россия, Казахстан, Белоруссия и др.) Договора об учреждении Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС). Далее интеграционный процесс продолжился на саммите в Ялте, где главы государств России, Белоруссии и Казахстана подписали Соглашение о формировании Единого экономического пространства (ЕЭП). Они утвердили Концепцию формирования ЕЭП как формы экономической и политической интеграции государств в целях создания условий для стабильного и эффективного развития экономики и повышения уровня жизни населения на основе принципов обеспечения свободы перемещения товаров, услуг, капитала и рабочей силы через границы государств-участников. В декабре 2009 г. решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств был утвержден план действий по формированию Единого экономического пространства России, Белоруссии и Казахстана. В конце 2010 г. был подписан ряд соглашений: «О согласованной макроэкономической политике», «Об единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и

Российской Федерации» и др. Базовые документы о создании ЕЭП вступили в силу с 1 января 2012 г.

Важным шагом по пути объединения стран постсоветского пространства стал также Таможенный союз Беларуси, Казахстана и России, который был создан в соответствии с подписанным совместным заявлением глав трех указанных государств о его формировании. Свою работу Таможенный союз начал 1 января 2010 г. с введения единого таможенного тарифа, а с 1 июля 2011 г. он стал действовать в полном объеме на единой таможенной территории трех государств. В 2012 г. заработал Суд ЕвразЭС для разрешения экономических споров между странами-участниками. С 2013 г. в рамках единого экономического пространства активно работают Антикризисный фонд (в настоящее время – Евразийский фонд стабилизации и развития), Центр высоких технологий и Евразийский Деловой Совет. Все это создало правовую, организационную и экономическую базу для более тесной интеграции стран в рамках Евразийского экономического союза, начавшего свою работу с января 2015 г. в составе России, Белоруссии, Казахстана и чуть позже – Армении. В настоящее время членом ЕАЭС является также Кыргызская Республика¹. В результате формирования такого международного объединения экономический потенциал ЕАЭС позволит в перспективе обеспечить, как полагают эксперты, продовольственную безопасность всех стран-участниц данного союза (табл. 2.10).

Высшим органом управления ЕАЭС, в состав которого входят президенты стран-членов Союза, является Евразийский экономический совет. Основным постоянно действующим наднациональным органом, регулирующим деятельность ЕАЭС, является Евразийская экономическая комиссия, в составе которой для проведения согласованной и скоординированной деятельности стран-участниц в сфере АПК создан Департамент агропромышленной политики, в функции которого входят вопросы мониторинга и анализа развития аграрно-промышленного комплекса, поддержки сельского хозяйства, осуществления взаимодействия государств-членов Союза, в том числе в рамках межгосударственных программ и проектов.

¹ Евразийский экономический союз. Официальный сайт. – URL: <http://www.eaeunion.org>

Таблица 2.10

**Основные показатели развития сельского хозяйства в странах
ЕАЭС, 2017 г.**

Страны- члены ЕАЭС	Числен- ность на- селения, млн чел.	Объемы сельхоз. производ- ства, млрд долл.	Валовой сбор, млн т		Производство, тыс. т	
			зерновые и зернобобо- вые куль- туры	карто- фель	молоко	скот и птица на убой (в живом весе)
Армения	3,0	1,9	0,3	0,5	758,2	192,5
Беларусь	9,5	9,5	8,0	6,4	7321,2	1676,7
Казахстан	17,9	12,6	20,6	3,6	5459,4	1794,0
Кыргыз- стан	6,1	3,0	1,8	1,4	1556,1	395,0
Россия	146,9	96,9	135,4	29,6	31120,2	14623,4
ЕАЭС, всего	183,4	123,9	166,1	41,5	46215,1	18681,6

Источники: Агропромышленный комплекс. Статистика Евразийского экономического союза: стат. сборник // Евразийская экономическая комиссия. – М., 2017. – 159 с.; Обзор производственных показателей АПК государств – членов Евразийского экономического союза за 2017 г. // Евразийская экономическая комиссия. – 12 с.

В настоящее время Евразийской экономической комиссией одобрена Методика по оценке различий в условиях экономической деятельности сельхозтоваропроизводителей и по их влиянию на финансово-экономическое состояние субъектов АПК и на конкурентоспособность производимой продукции; Методология расчета сводных прогнозов спроса и предложения по основным видам сельскохозяйственной продукции и продовольствия; разрабатывается Методология расчета объемов государственной поддержки АПК соответственно Соглашению об единых правилах государственной поддержки сельского хозяйства и Методология определения индикативных цен на сельскохозяйственную продукцию. Сводные прогнозы будут формироваться по основным товарным группам (зерно, картофель,

мясо и мясопродукты), в том числе по следующим видам: говядина, свинина, баранина, мясо птицы; молоко и молочные продукты, яйца, сахар, масло растительное и др. На 2015–2016 гг. со всеми государствами ЕАЭС был согласован сводный прогноз спроса и предложения по молоку и молочным продуктам. Проводится также работа по унификации стандартов племенного животноводства, развитию обмена племенными животными в рамках ЕАЭС [Нарынбаева, Успанова, 2016]. При этом все основные подходы к поддержке сельского хозяйства соответствуют принятым нормам ВТО.

Принятые документы обеспечивают организационную, правовую, инвестиционно-инновационную основу продовольственной безопасности стран ЕАЭС, создание сырьевой базы и рабочих мест для многих отраслей и сфер экономики; решение социальных и других проблем в условиях нестабильности политической обстановки в мире, нарастающего изменения климата; наличия демографических, социальных, экологических и экономических проблем. В связи с этим роль ЕАЭС в развитии АПК стран-участниц в перспективе будет только возрастать.

Рассматривая проблемы обеспечения продовольственной безопасности, необходимо отметить, что в настоящее время каждая из стран-членов ЕАЭС достигла по отдельным видам продукции рекомендованный пороговый уровень самообеспечения. Нехватка в России и в Казахстане молока и молокопродуктов, мяса и мясопродуктов, в соответствии с пороговыми значениями, может быть компенсирована за счет ввоза продуктов, например, из Республики Беларусь в рамках единого Таможенного пространства и т.д.

В целом по ЕАЭС и по отдельным странам отмечается ежегодная положительная динамика (табл. 2.11).

Таким образом, уровень самообеспечения, по расчетным данным Евразийской экономической комиссии, на начало 2018 г. по основным продуктам в рамках стран ЕАЭС можно считать достаточным (табл. 2.12).

Таблица 2.11

**Производство животноводческой продукции в странах ЕАЭС
за I полугодие 2015–2016 гг.**

Страна	Скот и птицы на убой (в живом весе)		Производство молока		Производство яиц	
	тыс. т	к I полуго- дию преды- дущего года, %	тыс. т	к I полуго- дию преды- дущего года, %	млн шт.	к I полуго- дию преды- дущего года, %
<i>I полугодие 2015 года</i>						
Армения	36,8	104,2	428,4	105,3	393,9	101,1
Беларусь	814,2	104,1	3 518,0	106,2	1 920,8	100,9
Казахстан	729,3	102,0	2 546,4	102,4	2 287,9	113,0
Кыргыз- стан	168,5	102,3	681,9	102,6	224,1	96,8
Россия	5 870,3	104,9	15150,6	99,8	21 244,6	102,2
Итого	7 619,1	104,5	22325,3	101,3	26071,3	103,0
<i>I полугодие 2016 г.</i>						
	тыс. т	к I полуго- дию 2015 г., %	тыс. т	к I полуго- дию 2015 г., %	млн шт.	к I полуго- дию 2015 г., %
Армения	38	103,3	443	103,4	420	106,5
Беларусь	846	104,0	3 545	100,7	1 813	98,0
Казахстан	754	103,4	2 633	103,4	2 322	101,5
Кыргыз- стан	171	101,5	702	102,9	242	107,9
Россия	6 237	106,0	15 159	100,0	21 799	102,6
Итого	8 046	105,4	22 482	100,6	26 596	102,3

Источники: Анализ производства сельского хозяйства государств – членов ЕАЭС за 1 полугодие 2015 года / Департамент агропромышленной политики Евразийской экономической комиссии. – URL: http://eec.eaeunion.org/ru/act/prom_i_agroprom/dep_agroprom/monitoring/Pages/analise.aspx; Обзор производственных показателей АПК государств – членов ЕАЭС за 1 полугодие 2015 года – 1 полугодие 2016 года / Департамент агропромышленной политики Евразийской экономической комиссии. – URL: http://eec.eaeunion.org/ru/act/prom_i_agroprom/dep_agroprom/monitoring/Pages/analise.aspx

Таблица 2.12

**Уровень самообеспеченности стран ЕАЭС основными продуктами,
2017 г.**

Наименование	Производство, тыс. т	Уровень самообеспеченности, %
Мясо: крупный рогатый скот	2560,4	88,6
свиньи	4061,0	94,2
овцы и козы	462,9	101,6
птица	5627,3	98,7
Молоко	46258,8	95,3
Зерно	166093,2	152,5
Картофель	41519,5	94,9
Овощи	28354,7	96,0
Плоды и ягоды	5068,9	38,8
Растительные масла	6267,3	146,6
Сахар	7431,1	115,4

Источник: Совместные прогнозы развития агропромышленного комплекса, балансы спроса и предложения государств – членов Евразийского экономического союза по сельскохозяйственной продукции, продовольствию, льноволокну, кожевенному сырью, хлопковолокну и шерсти на 2018–2019 годы / Департамент агропромышленной политики Евразийской экономической комиссии. – М., 2018. – 87 с.

Среди стран ЕАЭС наибольшего уровня продовольственной безопасности по основной группе продуктов питания достигла Республика Беларусь (табл. 2.13). Концепция национальной продовольственной безопасности в Республике была принята еще в 2004 г. [Концепция... 2004], хотя уже в 2002 г. Белоруссия была отнесена ФАО к группе стран с самым низким уровнем голодающих – до 2,5%¹.

¹ <http://www.fao.org/3/y7352e/y7352e07.htm#t>

Таблица 2.13

**Производство и потребление продуктов питания в
Республике Беларусь, кг в среднем на душу населения в год**

Продукция	Рекомендации ВОЗ ООН	Производство		Потребле- ние, 2015 г.
		в среднем 2010–2015 гг.	2015 г.	
Зерно (в переводе на муку)*	120,5	573	730	н.д.
Картофель	96,7	705	632	170
Мясо и мясопродук- ты (в пересчете на мясо)	70,1	114	121	89
Молоко и молоко- продукты (в пере- счете на молоко)	359,9	708	743	254

* *Примечание:* Без учета внутреннего потребления в сельском хозяйстве, на основе данных о среднем выходе муки из 1 кг зерна

Источники: Сельское и лесное хозяйство // Национальный статистический комитет Республики Беларусь. – URL: <http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/realny-sector-ekonomiki/selskoe-hozyaistvo/>; Статистический обзор к Дню продовольствия // Национальный статистический комитет Республики Беларусь. – URL: http://www.belstat.gov.by/o-belstate_2/novosti-i-meropriyatiya/novosti/statisticheskiy_obzor_k_dnyu_prodovalstviya/

В настоящее время в Республике Беларусь на одного жителя производится мяса в 2 раза больше, чем в России и Казахстане. По производству молока на душу населения Республика опережает Казахстан в 2,5 раза; Кыргызстан, Армению и РФ – в 3–3,5 раза. В Республике разработана система комплексных программ: «Зерно», «Сахар», «Растительное масло», «Производство продуктов питания для детей раннего возраста» и др., предусматривающих государственную поддержку развития отраслей и продуктовых подкомплексов, внедрение достижений научно-технического прогресса в сельскохозяйственное производство, углубление специализации хозяйств; увеличение посевов картофеля и кукурузы; создание отечественной техники и технических центров по ее обслуживанию (МТС); совершенствование организа-

ции и системы оплаты труда, управленческой структуры в АПК [Барковская, Ганчар, 2016]. В расчете на 1 гектар в Республике Беларусь господдержка в среднем за 2009–2012 гг. была в 6 раз выше, чем в России; в расчете на одного работника – в 8 раз выше¹. Это позволило обеспечить в Белоруссии полную продовольственную безопасность и продовольственную независимость по основным видам продуктов питания. Переход Республики на единые правила государственной поддержки в рамках Таможенного союза и ЕАЭС произошел без ущерба для ее продовольственной безопасности.

Состояние продовольственной безопасности Республики Казахстан, по мнению ряда ученых, нельзя считать полностью удовлетворительным, так как сложившаяся в последние 25 лет ситуация в АПК, обеспечивающем физическую доступность продуктов питания и основу продовольственной безопасности страны, довольно сложная и не во всем однозначная. Долгое время в законодательстве Республики Казахстан не было хорошо проработанных и официально принятых положений по обеспечению продовольственной безопасности, которые были внесены в Закон «О национальной безопасности» и в другие законодательные акты только в октябре 2008 г.

В настоящее время решению проблем продовольственной безопасности руководство Казахстана придает большое значение. Для этого ведется работа по обеспечению эффективного функционирования национального и региональных агропродовольственных рынков, экономической и физической доступности продуктов питания для населения страны [Кендюх, 2014; Оценка... 2012; Фадейкина, Толысбаев, 2013]. Продолжается реализация Программы по развитию АПК «Агробизнес – 2020» и других программ, а также ведется активное сотрудничество Республики с ФАО, Европейской комиссией ООН, странами Таможенного и Евразийского экономического союзов. Это выражается в достижении Республикой достаточного уровня производства основных продуктов питания (табл. 2.14).

¹ См.: [Щетинина, Борисова, 2013]; Информационный портал Евразийской экономической комиссии. – URL: <http://www.evrazes.com/docs/statistics>

Таблица 2.14

**Производство и потребление продуктов питания
в Республике Казахстан, кг в среднем на душу населения в год**

Продукция	Рекомендации ВОЗ ООН	Производство на личное потребление*		Фактическое потребление	
		В среднем 2011–2015 гг.	2015 г.	2015 г.	2016 г.
Продукты переработки зерна	120,5	226	228	130	123
Картофель	96,7	110	110,6	48,5	н.д.
Мясо и мясопродукты (в пересчете на мясо)	70,1	66	69	69	68
Молоко и молокопродукты (в пересчете на молоко)	359,9	241	237	234	239

* *Примечание:* За вычетом производственного потребления и экспорта продукции

Источники: Баланс ресурсов и использования основных продуктов сельского хозяйства Республики Казахстан. – URL: <http://stat.gov.kz/>; Оценка продовольственной безопасности Республики Казахстан на основе данных обследований домашних хозяйств по оценке уровня жизни в 2005 и 2011 годах / Департамент статистики труда и уровня жизни Агентства Республики Казахстан по статистике. – Астана, 2012. – 26 с.

Однако, по оценкам специалистов, в настоящее время остается проблема неполноценного рациона питания у отдельных групп населения, что связано с уровнем их доходов и недостаточной экономической доступностью пищевых продуктов. По состоянию на начало 2012 г. калорийность питания около 500 тыс. чел., проживающих в Казахстане, находилась ниже минимально допустимого уровня. В связи с этим работа по обеспечению продовольственной безопасности Республики Казахстан должна продолжаться.

В Республике Кыргызстан обеспечение продовольственной безопасности также является одной из приоритетных задач. Для их решения руководством страны была разработана Концепция продовольственной безопасности на 2009–2019 годы и соот-

ветствующая система мониторинга индикаторов, принят Закон о продовольственной безопасности. В настоящее время в республике при тесном сотрудничестве со странами ЕАЭС проводится работа по улучшению качества семян, повышению плодородия почвы, проведению ветеринарно-профилактических мероприятий. Но не все меры дают ожидаемый эффект. Это связано с тем, что более 90% товаропроизводителей в стране представлено мелкими фермерскими хозяйствами с низкой продуктивностью, которые не могут самостоятельно решать проблемы с приобретением средств производства, получением кредитов банков, в т.ч. из-за отсутствия залога. Усложняет ситуацию, по мнению специалистов Всемирного банка, также импортозависимость страны по ряду продовольственных товаров и средств производства¹.

В Армении важнейшим приоритетом политики государства является повышение уровня продовольственной безопасности путем преодоления внешних и внутренних угроз. В этих целях в мае 2002 г. был принят Закон Республики Армения «Об обеспечении продовольственной безопасности». Однако и в настоящее время в среднем более половины необходимого продовольствия обеспечивается за счет импортных поставок. Так, доля импорта в общем потреблении пшеницы, мяса птиц и свинины, растительного масла и сахара составляла в среднем за 2005–2010 гг. соответственно 36,7; 16,2; 46,7; 4,3 и 7,7%. По остальным продуктам, включенным в продовольственную корзину, самообеспеченность достигала 75–100%².

В условиях роста продовольственных цен на мировом рынке, обострения социально-экономической и политической ситуации в регионах Армении и угроз блокады транспортных коммуникаций доступ продовольствия для населения еще более усложняется. Помимо внешних угроз, по мнению специалистов, в Армении су-

¹ См.: Укаева У. Оценка ситуации в республике Кыргызстан // Краткое содержание материалов исследований по продовольственной безопасности и устойчивости, аграрной политике и институциональной среде в странах Евразийского региона / Eurasian Food Security Network. – URL: www.fao.org/fsnforum/ecfs

² См.: Аветисян С.С. Оценка ситуации в Армении // Краткое содержание материалов исследований по продовольственной безопасности и устойчивости, аграрной политике и институциональной среде в странах Евразийского региона / Eurasian Food Security Network. – URL: www.fao.org/fsnforum/ecfs

шествуют также немало внутренних факторов, препятствующих эффективному использованию производственных ресурсов сельского хозяйства. Речь идет о сложных природно-климатических условиях хозяйствования, горном рельефе местности, низкой технической оснащенности многочисленных мелких крестьянских хозяйств. В результате часть производственных ресурсов сельского хозяйства Армении (земельных, водных, трудовых) используется не по назначению. Довольно острой остается проблема экономической доступности продовольствия для населения. Если уровень бедности в Армении в 2008 г. составлял 27,6%, а доля крайне бедного населения составляла 1,6%; то в 2010 г. в связи с воздействием мирового финансово-экономического кризиса экономическая ситуация в стране еще более ухудшилась, что привело к повышению бедности и нищеты населения соответственно до уровня 35,8 и 3,0%. В результате, по данным Министерства здравоохранения Армении, показатель дневной калорийности пищи за 2008–2010 гг. в среднем составил 2108 ккал. на душу, или 87,4% от нормативного уровня. Для наиболее уязвимых групп населения этот показатель не превышал 1900 ккал. в день.

По мнению специалистов, выходом из данного тупика в решении проблем продовольственной безопасности могли бы стать интенсификация сельскохозяйственного производства и полноценное использование производственного потенциала страны. Однако финансирование аграрной науки, распространение научных знаний и возможности наращивания потенциала в Армении ограничены.

Развитию сельскохозяйственного производства и внедрению прогрессивных технологий способствует в рамках сотрудничества стран постсоветского пространства созданный ими Евразийский фонд стабилизации и развития (ЕФСР)¹. Взносы, которые вносят в этот Фонд страны-участницы, при необходимости используются в качестве кредитных ресурсов, которыми управляет Евразийский банк развития. Так, из этих источников Армения получила средства на модернизацию ирригационных систем, Кыргызстан – на закупки сельскохозяйственной техники (табл. 2.15).

¹ См.: URL: <http://efsd.eabr.org>

Таблица 2.15

**Взносы и лимиты доступа к кредитным ресурсам
стран-участниц ЕФСР, по состоянию на 2016 г.**

Страна	Взносы, млн долл.	Лимит доступа		Финансовый кредит для сельского хозяйства, млн долл. США	Цель кредитования сельскохозяйственного сектора экономики
		от общей суммы средств, %	млн долл. США		
Армения	1	13	1106,7	40	Модернизация ирригационных систем
				25	Строительство водохранилища Мастара
Беларусь	10	21	1787,7	х	х
Казахстан	1000	24	2043,1	х	х
Кыргызстан	1	3	255,4	20	Финансирование поставок сельскохозяйственной техники
				25	Строительство инфраструктуры товаропроводящей системы Кыргызской Республики по экспорту агропродукции
Россия	7500	37	3149,8	х	х
Таджикистан	1	2	170,3	х	х

Источник: Евразийский фонд стабилизации и развития (январь 2016 г.) // Евразийский банк развития. – URL: http://efsd.eabr.org/r/about_akf/

В 2011 г. Российская Федерация выделила средства на поддержку программ Консультативной группы по международным сельскохозяйственным исследованиям (CGIAR), а также на поддержание деятельности Евразийского центра по продовольственной безопасности. С этой целью был создан Аграрный центр МГУ, в задачи которого входит содействие укреплению продо-

вольственной безопасности в странах Центральной Азии и на Южном Кавказе – т.е. в тех регионах, где экономическая и социальная стабильность важны для России. Приоритетными странами в этих регионах являются Таджикистан, Кыргызстан и Армения, в которых наблюдается критическая ситуация с продовольственной безопасностью. Деятельность Евразийского центра по продовольственной безопасности МГУ осуществляется в партнерстве с ведущими международными организациями: Продовольственной и сельскохозяйственной организацией ООН (ФАО), Всемирным банком, институтами и центрами Консультативной группы по международным исследованиям в области сельского хозяйства (CGIAR), Международным фондом сельскохозяйственного развития (IFAD), Международным институтом аграрной политики (IFPRI), Глобальным форумом по сельскохозяйственным исследованиям (GFAR), Ассоциацией научно-исследовательских институтов Центральной Азии и Закавказья (CACAARI), Почвенным институтом им. В.В. Докучаева, Всероссийским НИИ экономики сельского хозяйства и др.

Сотрудничество стран постсоветского пространства в рамках международных объединений позволяет противостоять рискам и международным вызовам, обеспечивая укрепление продовольственной безопасности каждого государства.

2.4. Продовольственная безопасность России: опыт, проблемы, перспективы

В России решение вопросов продовольственной безопасности имеет первостепенное значение в связи с действием ряда негативных факторов. С одной стороны, вступление России в ВТО на невыгодных условиях происходило на фоне до конца не разрешенных трансформационных проблем в АПК конца XX века [Калугина, 2013]. С другой стороны, народное хозяйство страны испытало на себе серьезное воздействие мирового экономического кризиса 2008 г., от последствий которого оно не смогло избавиться вплоть до введения в 2014 г. санкций со стороны США, стран ЕС и других государств и последовавшим за ними ответного эмбарго России на сельскохозяйственные и продовольственные товары. Сегодня в сельскохозяйственной отрасли страны до

конца не решены финансово-экономические и технико-технологических проблемы, модернизация производства сдерживается нехваткой квалифицированных кадров на селе, ухудшением экологической ситуации и др.

По данным ФАО ООН, в середине 80-х годов XX века СССР входил в десятку стран мира с наилучшим типом питания [Соколова, 2010]. Но в 1990-е годы, в период болезненного перехода России к рыночной экономике, приведшего к засилью импортируемых продуктов питания, проблема продовольственной безопасности стала все чаще осознаваться экспертами. В связи с этим в 2012 г. Президент России В.В. Путин поставил амбициозную задачу: «В ближайшие четыре–пять лет мы должны полностью обеспечить свою независимость по всем основным видам продовольствия, а затем Россия должна стать крупнейшим в мире поставщиком продуктов питания»¹. Для обеспечения продовольственной безопасности был принят специальный пакет документов на федеральном уровне, среди которых Стратегия национальной безопасности РФ до 2020 г., Доктрина продовольственной безопасности РФ, Основы государственной политики РФ в области здорового питания населения на период до 2020 г. и др. Было предусмотрено, что организацией и проведением закупочных и товарных интервенций для обеспечения продовольственной безопасности государства будут заниматься специальные государственные или муниципальные предприятия².

В Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы указано, что агропромышленный комплекс и его базовая отрасль – сельское хозяйство являются ведущими системообразующими сферами экономики страны, формирующими агропродовольственный рынок, продовольственную и экономическую безопасность, трудовой и поселенческий потенциал сельских территорий. В Постановлении Совета Федерации Федерального Собрания РФ № 358-СФ от 27.10.2008 «О состоянии продовольственной безопасности Российской Федерации и мерах по ее обеспечению» было подчеркнуто, что продовольственная безопасность является важнейшей

¹ Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2012 г. – URL: <http://base.garant.ru/70278636/>

² Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

составной частью национальной безопасности страны, обеспечивает поддержание социально-экономической стабильности в обществе. В качестве условий для самообеспечения страны продовольствием в Постановлении была предусмотрена реализация необходимых мер, имеющих системный характер:

- развитие конкурентоспособных предприятий и организаций агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов, государственная поддержка отечественных товаропроизводителей, регулирование внутреннего продовольственного рынка и внешней торговли сельскохозяйственной продукцией, сырьем и продовольствием, формирование государственных резервов;
- решение вопросов обеспечения физической и экономической доступности продовольствия для населения, контроля качества и безопасности продовольственных товаров, а также улучшения структуры рациона питания, особенно у малообеспеченных слоев населения, достижение уровня душевого потребления основных продовольственных товаров, соответствующего рекомендуемым рациональным нормам;
- совершенствование форм, методов и увеличение объемов государственной поддержки в целях повышения доходности и инвестиционной привлекательности сельского хозяйства, развития аграрных технологий, а также повышения доступности кредитных ресурсов, осуществления мер государственного регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, развития товаропроводящей сети, расширения доступа на рынок для всех категорий сельскохозяйственных товаропроизводителей, совершенствования взаимодействия поставщиков продукции и организаций оптовой и розничной торговли;
- разработка правовых и нормативных документов, концепций и программ, направленных на обеспечение продовольственной безопасности страны.

Данным документом была признана необходимость:

- разработки и принятия федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», где были бы предусмотрены положения, направленные на стабилизацию цен на социально

значимые продовольственные товары, учитывающие особенности реализации продукции агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов;

- увеличения объемов финансирования развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия;
- разработки комплекса мер, направленных на повышение качества и безопасности сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. Для этого планировалось утверждение технических регламентов «О требованиях к мясу и мясной продукции, их производству и обороту» и «О требованиях к сельскохозяйственной птице, мясу птицы, продуктам его переработки, их производству и обороту». Другие направления – принятие федеральных законов, утверждающих правила маркировки пищевых продуктов для потребителей, технические регламенты на кондитерскую продукцию, табачную продукцию, а также на вылов рыбы, нерыбные объекты промысла и продукты их переработки.

Если в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года была подчеркнута необходимость поддержания высокого уровня национальной безопасности и обороноспособности всей страны, включая ее продовольственную безопасность, то в других документах стратегического характера подчеркивалась необходимость укрепления региональной продовольственной безопасности¹. Так, в Концепции устойчивого развития коренных и малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в целях повышения занятости местного населения и обеспечения продовольственной безопасности районов Крайнего Севера были намечены мероприятия по государственной поддержке развития сельского хозяйства в этих регионах².

¹ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года: утверждена распоряжением Правительства РФ № 1662-р от 17 ноября 2008 г.

² Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ: утверждена распоряжением Правительства РФ № 132-р от 4 февраля 2009 г.

Следующим важным документом по обеспечению продовольственной безопасности страны стала принятая в мае 2009 г. Стратегия национальной безопасности РФ до 2020 года. Стратегия отождествляла решение задач национальной безопасности в среднесрочной перспективе с реализацией ряда направлений в сфере продовольственного самообеспечения, а именно развитие биотехнологий и импортозамещения по основным продуктам питания, а также предотвращение истощения земельных ресурсов и сокращения сельскохозяйственных земель и пахотных угодий. В качестве угроз рассматривались захват национального зернового рынка иностранными компаниями, бесконтрольное распространение пищевой продукции, полученной из генетически модифицированных растений с использованием генетически модифицированных микроорганизмов и микроорганизмов, имеющих генетически модифицированные аналоги¹. Важным фактором продовольственной безопасности было определено также гарантированное обеспечение водными ресурсами населения и объектов экономики².

В 2010 г. была принята Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, которая заложила основы для разработки последующих правовых и нормативных документов, концепций и программ. В силу своей важности Доктрина была рассмотрена и одобрена Советом Безопасности во главе с Президентом страны³. В принятом документе было подчеркнуто, что продовольственная безопасность Российской Федерации является одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности страны, фактором сохранения ее государственности и суверенитета, важнейшей составляющей демографической политики, необходимым условием реализации стратегического национального приоритета – повышения качества жизни российских граждан путем гарантирования высоких стандартов жизнеобеспечения.

¹ Стратегия национальной безопасности РФ до 2020 года: утверждена Указом Президента РФ № 537 от 12 мая 2009 г.

² Водная Стратегия РФ на период до 2020 года: утверждена распоряжением Правительства РФ № 1235-р от 27 августа 2009 г.

³ Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента РФ № 120 от 30 января 2010 г. – URL: http://state.kremlin.ru/security_council/6752

Стратегической целью продовольственной безопасности Доктрина определяла обеспечение населения страны безопасной сельскохозяйственной продукцией, рыбной и иной продукцией из водных биоресурсов и др. Гарантией ее достижения и сохранения определялась стабильность внутреннего производства, а также наличие необходимых резервов и запасов продовольствия. Были определены пороговые значения удельного веса отечественной сельскохозяйственной, рыбной продукции и продовольствия в общем объеме товарных ресурсов (с учетом переходящих запасов) внутреннего рынка (эти показатели были приведены нами ранее). По другим видам сельскохозяйственной продукции (овощи, фрукты, ягоды, яйцо и др.) и пищевых продуктов пороговые значения не устанавливались. Предусматривался непосредственный контроль Президента РФ за обеспечением продовольственной безопасности страны в форме ежегодного доклада Правительства РФ, содержащего анализ, оценку и прогноз продовольственной безопасности Российской Федерации на перспективу.

К наиболее значимым рискам, препятствующим достижению пороговых значений самообеспечения страны продуктами питания и обеспечению продовольственной безопасности, Доктриной были отнесены следующие (рис. 2.11):

- макроэкономические риски, обусловленные снижением инвестиционной привлекательности отечественного реального сектора экономики и конкурентоспособности отечественной продукции, а также зависимостью важнейших сфер экономики от внешнеэкономической конъюнктуры;
- технологические риски, вызванные отставанием уровня технологического развития отечественной производственной базы от развитых стран, различиями в требованиях к безопасности пищевых продуктов и организацией системы контроля за их соблюдением;
- агроэкологические риски, обусловленные неблагоприятными климатическими изменениями, а также последствиями природных и техногенных чрезвычайных ситуаций;
- внешнеторговые риски, вызванные колебаниями рыночной конъюнктуры и применением мер государственной поддержки протекционистского характера в зарубежных странах.

Для снижения рисков и обеспечения устойчивого развития экономики в целях сохранения и повышения продовольственной безопасности в Доктрине были предусмотрены меры государственного регулирования по преодолению:

- низкого уровня платежеспособного спроса населения на пищевые продукты;
- недостаточного уровня развития инфраструктуры внутреннего рынка;
- ценовых диспропорций на рынках сельскохозяйственной и рыбной продукции, сырья и продовольствия, с одной стороны, и материально-технических ресурсов – с другой;
- недостаточного уровня инновационной и инвестиционной активности в сфере производства сельскохозяйственной и рыбной продукции, сырья и продовольствия;
- сокращения национальных генетических ресурсов животных и растений;
- дефицита квалифицированных кадров;
- различий в уровне жизни городского и сельского населения;
- искусственных конкурентных преимуществ зарубежной продукции, формируемых за счет различных мер государственной поддержки производства пищевых продуктов в зарубежных странах.

Для достижения целей и задач Доктрины Правительством РФ был разработан План мероприятий по реализации принятых положений¹, на основе которого был разработан комплекс нормативных правовых актов для обеспечения продовольственной безопасности и здорового питания в РФ. Основные документы законодательно-нормативной базы, принятые на федеральном уровне, благодаря которым в РФ велась работа по обеспечению продовольственной безопасности страны, в хронологическом порядке представлены в приложении 6. Помимо них эта сфера деятельности институционализована с помощью обширного корпуса правовых актов федерального значения, насчитывающего более тысячи единиц, и принятых на международном уровне (ЕАЭС и др.) положений, регулирующих технологическую и иную деятельность АПК.

¹ Об утверждении Плана мероприятий по реализации положений Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации: Распоряжение Правительства РФ № 376-р от 17.03.2010

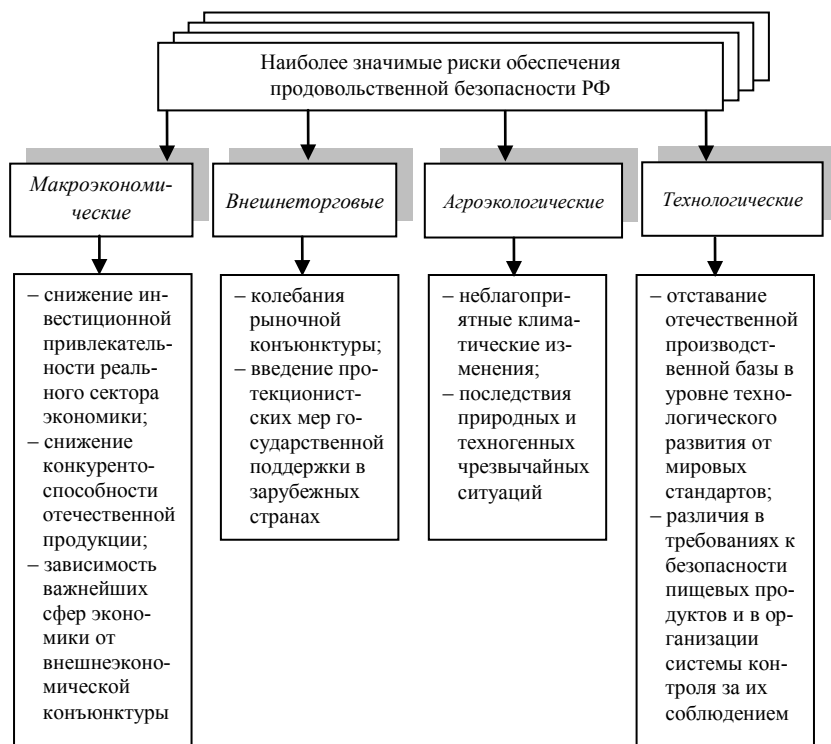


Рис. 2.11. Наиболее значимые риски, препятствующие обеспечению продовольственной безопасности страны

Ряд принятых ранее документов в настоящее время утратили силу, другие продолжают действовать с изменениями и дополнениями. При этом важно, что нормативно-правовая база по обеспечению продовольственной безопасности разрабатывается не только на федеральном уровне, но также в регионах и в ряде крупных городов России. Региональные нормативы должны учитывать не только специфику местного АПК, который обеспечивает физическую доступность продуктов питания для населения, но и отвечать требованиям федерального законодательства.

В Москве, в Новосибирской и в Тюменской областях, в Забайкальском крае и в других регионах РФ в соответствии с федеральными документами по обеспечению продовольственной

безопасности страны сформирована региональная законодательно-нормативная база, учитывающая природно-климатические, экономические и иные особенности производства и обеспечения продуктами питания населения регионов.

В большинстве субъектов РФ сформированы также организационные структуры, выполняющие контролирующие и мониторинговые функции, связанные с обеспечением региональной продовольственной безопасности. Однако это происходит не во всех регионах – из-за отсутствия специальных региональных нормативных актов речь о продовольственной безопасности идет только в программах развития АПК.

Помимо ведомственных и региональных целевых программ по развитию АПК, продовольственных рынков и сельских территорий, предусматривающих обеспечение продовольственной безопасности регионов, во всех субъектах РФ приняты документы по развитию отдельных отраслей АПК. В 2008–2012 гг. были приняты программы по развитию растениеводства, животноводства и других направлений, отраслей и сфер деятельности в АПК. С 2013 г. в отдельных регионах РФ важное значение приобрели отраслевые программы, для финансирования которых было предусмотрено федеральное субсидирование. В 2014 г. уровень софинансирования региональных программ за счет субсидий из федерального бюджета варьировался от 19–20% в Тюменской области и в г. Москва до 83% в Республике Ингушетия и 88% в Чукотском автономном округе¹.

В настоящее время Правительством страны в соответствии с требованиями ВТО продолжена ориентация на принцип разработки и финансирования целевых программ. Так, в соответствии с «Государственной программой развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы» в 2015 г. действовало 11 подпрограмм:

- «Развитие подотрасли растениеводства, переработки и реализации продукции растениеводства»;

¹ Уровень софинансирования расходных обязательств субъектов РФ за счет субсидий из федерального бюджета на поддержку экономически значимых региональных программ развития сельского хозяйства субъектов РФ на 2014 г. Приложение к распоряжению Минсельхоза России № 19-р от 14 марта 2014 г.

- «Развитие овощеводства открытого и защищенного грунта и семенного картофелеводства»;
- «Развитие подотрасли животноводства, переработки и реализации продукции животноводства»;
- «Развитие мясного скотоводства»;
- «Поддержка малых форм хозяйствования»;
- «Техническая и технологическая модернизация, инновационное развитие»;
- «Развитие молочного скотоводства»;
- «Поддержка племенного дела, селекции и семеноводства»;
- «Развитие финансово-кредитной системы агропромышленного комплекса»;
- «Развитие оптово-распределительных центров и инфраструктуры системы социального питания»;
- «Обеспечение реализации Государственной программы».

Кроме того, в рамках Государственной программы также действует две федеральные целевые программы:

- «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года»;
- «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014–2020 годы».

Если на поддержку АПК в 2015 г. в форме субсидий было выделено 53,3 млрд руб. (табл. 2.16), то в 2017 г. эта сумма была увеличена в 2,7 раза¹.

Кроме реализации мер поддержки развития АПК государство решает проблемы продовольственной безопасности через принятие специальных нормативных документов, предусматривающих обеспечение продуктами питания дошкольных и школьных учебных заведений, больниц и других социально значимых структур; поддержку доходов молодых семей, владельцев малых предприятий и прочих слоев населения, обеспечивая им физическую, экономическую и социальную доступность продовольствия на уровне медицинских норм потребления. Однако не во всех регионах эти требования действующего законодательства выполняются в полной мере. Имеются серьезные проблемы и недоработки в таких регионах, как Пензенская область, Хабаровский край и др.

¹ Основные результаты работы Министерства сельского хозяйства Российской Федерации за 2017 год – URL: <http://m.government.ru/all/32261/>

Введение международных санкций в отношении РФ и ответное эмбарго на некоторые виды сельскохозяйственного сырья и продовольствия оказали стимулирующее воздействие на развитие отечественного АПК. В 2015 г. (по сравнению с 2014 г.) было отмечено сокращение на 26,7% ввоза свежего и мороженого мяса, на 44,2% – мяса птицы, более чем на 37,3% – сливочного масла и зерновых культур, на 23,9% – сахара-сырца, на 38,3% – рыбы, в 2,6 раза – подсолнечного масла, в 3,3 раза – изделий и консервов из мяса¹.

Таблица 2.16

Средства федерального бюджета, выделенные на государственную поддержку сельского хозяйства и сельскохозяйственного машиностроения на 01.01.2016, млн руб.

Распределение субсидий в рамках федеральной целевой программы и по подпрограммам	Выделено средств федерального бюджета			Перечислено средств из федерально- го бюджета*
	в том числе		всего	
	федераль- ным законом о бюджете	Решениями Правительства РФ		
1	2	3	4	5
Субсидии, всего	20 000	33 349,9	53 349,9	53 178,5
Из них на поддержку сельского хозяйства	20 000	29 349,9	49 349,9	49 178,5
В том числе:				
на подпрограммы:				
развитие подотрасли растениеводства, переработки и реализа- ции продукции расте- ниеводства	13 900	5318,9	19 218,9	19 050,1
развитие подотрасли животноводства, переработки и реализа- ции продукции живот- новодства	1300	5108,2	6408,2	6408,2

¹ Сельское хозяйство, агропромышленный и рыбохозяйственный комплексы: некоторые важные результаты и показатели 2015 года. – URL: <http://government.ru/info/22679/>

Окончание таблицы 2.16

1	2	3	4	5
развитие мясного скотоводства	500	–	500	500
поддержка малых форм хозяйствования	2950	–	2950	2950
техническая и технологическая модернизация, инновационное развитие	–	2000	2000	2000
обеспечение реализации Государственной программы	–	7571,9	7571,9	7571,9
развитие овощеводства открытого и защищенного грунта и семенного картофелеводства	–	947	947	945,9
развитие молочного скотоводства	–	403,9	403,9	402,3
поддержка племенного дела, селекции и семеноводства	1200	–	1200	1200
развитие финансово-кредитной системы АПК	–	12 000	12 000	12 000
на Федеральную целевую программу «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014-2020 годы»	150	–	150	150

* *Примечание:* По состоянию на 31.12.2015 г. из федерального бюджета до получателей было доведено 53053,7 млн руб. Средства федерального бюджета в размере 142,8 млн руб. были выплачены в течение января 2016 г. Средства в размере 171,4 млн руб. были возвращены в федеральный бюджет.

Источник: Национальный доклад «О ходе и результатах реализации в 2015 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы» / Министерство сельского хозяйства Российской Федерации. – М., 2016. – 373 с.

Ухудшившийся в 1990-х годах рацион питания россиян был восстановлен к началу 2010-х. Среднедушевое потребление мяса, яиц, хлеба, картофеля, сахара и растительного масла достигло медицинских нормативов в 2013 г. По данным Минсельхоза России, с 2015 года потребление мяса полностью обеспечено собственным производством. Однако стоит сделать ремарку – выход на нормативные показатели стал возможен благодаря снижению рекомендуемых норм потребления по таким видам продукции, как мясо, сахар и др.¹ Другой фактор увеличения потребления мясoproдуктов – опережающий рост забоя скота в сельхозпредприятиях, в фермерских хозяйствах и в хозяйствах населения как вынужденная мера борьбы с дефицитом ликвидности и снижением доходов. Поголовье крупного и мелкого рогатого скота, в том числе коров, сократилось в 2015 г. по сравнению с 1980 г. в 2,6–3 раза (рис. 2.12).

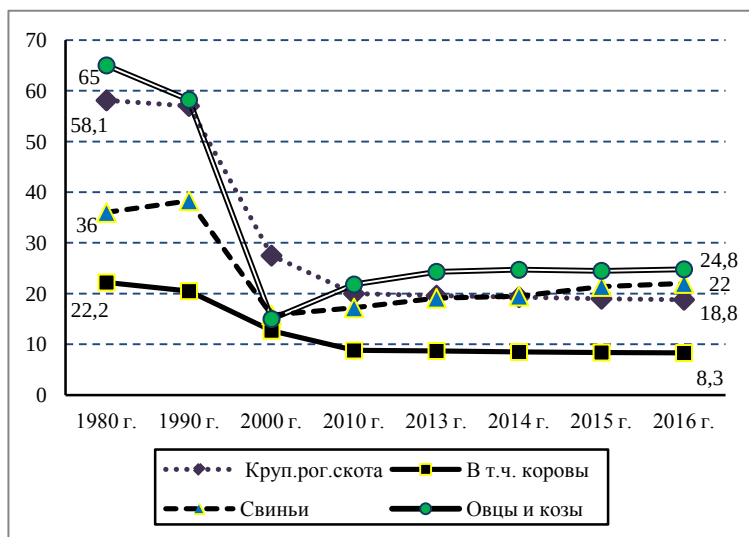


Рис. 2.12. Динамика поголовья сельскохозяйственных животных в РФ, млн голов

¹ См.: [Продовольственная... 2014]; Об утверждении методических рекомендаций по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в субъектах Российской Федерации: Постановление Правительства РФ № 54 от 28 января 2013 г.

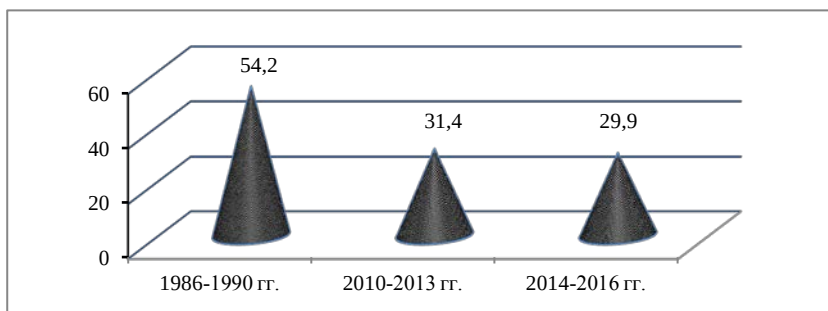


Рис. 2.13. Производство молока в РФ в среднем за год, млн т

Источники: Развитие агропромышленного комплекса РСФСР / Госкомстат РСФСР. – М.: Республиканский информационный центр, 1991. – 379 с.; Обзор производственных показателей АПК государств – членов ЕАЭС за 2014–2015 годы; Российский статистический ежегодник. 2014: Стат. сб./ Росстат. – М., 2014. – 693 с.; Регионы России. Социально-экономические показатели. 2015: Стат. сб. / Росстат. – М., 2015. – 1266 с.; Российский статистический ежегодник. 2015: Стат. сб./ Росстат. – М., 2015. – 728 с.



Рис. 2.14. Динамика продуктивности коров в РФ, надой молока на 1 корову, кг/год

Источники: Стат. сборники «Россия и страны мира». 2002–2018. – URL: <https://www.gks.ru/folder/210/document/13241>; Сельское хозяйство, охота и охотничье хозяйство, лесоводство в России. 2015: Стат. сб. / Росстат. – М., 2015. – 201 с.; Продуктивность скота и птицы. 28.06.2019. URL: <https://www.gks.ru/search?q=%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B4%D1%83%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%8C+%D1%81%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D1%81%D0%BA%D0%BE%D1%85%D0%BE%D0%B7%D1%8F%D0%B9%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D1%85+%D0%B6%D0%B8%D0%B2%D0%BE%D1%82%D0%BD%D1%8B%D1%85>

Таблица 2.17

**Динамика показателей самообеспечения по основным видам
сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия
в России**

Наименование продукции	Уровень самообеспечения, %								
	фактический по году								Поро- говое значе- ние
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Зерновые и зернобобовые	99,4	99,3	98,8	98,4	98,9	99,1	99,2	99,3	95
Картофель	96,3	95,3	96,8	97,6	97,1	97,2	97,5	97,6	95
Растительное масло	76,6	78	83,6	81,4	85	84,3	83,6	84,0	80
Молоко и молокопродукты (в пересчете на молоко)	79,7	79,9	78,9	76,5	77	81,2	79,8	81,0	90
Мясо и мясопродукты (в пересчете на мясо)	71,4	73,4	74,8	77,3	81,9	88,7	88,7	90,3	85
Сахар (произведенный из сахарной свеклы)	57,6	62,4	77,9	84,3	81,9	93,5	88,5	94,3	80

Источники: Рассчитано на основе: [Национальный... 2016]; Основные результаты работы Министерства сельского хозяйства в 2015 году. – URL: http://government.ru/dep_news/22619/; Основные результаты работы Министерства сельского хозяйства Российской Федерации в 2016 году. – URL: http://government.ru/dep_news/27334/; Основные результаты работы Министерства сельского хозяйства Российской Федерации за 2017 год. – URL: <http://m.government.ru/all/32261/>; Доклад Александра Ткачёва об импортозамещении в аграрном секторе (11 февраля 2016 г.) – URL: <http://government.ru/news/21756/>; Баланс ресурсов и использования молока и молокопродуктов по Российской Федерации. ФСГС.

Это способствовало значительному падению надоев молока (рис. 2.13), несмотря на рост продуктивности коров (рис. 2.14). Отметим, что по разным официальным источникам, различия в показателях годовых надоев молока от одной коровы в период с

2014–2016 гг. были существенными – разброс составлял до 1 тонны молока. Но в любом случае даже при столь больших различиях в данных Росстата, представленных в разных источниках, пороговые уровни по производству молока, установленные в Доктрине продовольственной безопасности РФ, не были достигнуты ни к 2016 г., ни к 2017 г. (80–81% вместо 90%) (табл. 2.17).

Это не помешало Президенту РФ Путину В.В. заявить, что к началу 2018 г. Россия полностью обеспечила себя всеми основными видами продовольствия, а доходы от экспорта сельскохозяйственной продукции и продуктов питания в 1,3 раза превысили доходы от экспорта таких высокотехнологичных видов продукции, как вооружение и военная техника. В.В. Путин подчеркнул, что за последние годы АПК стал «глобально конкурентоспособным и высокотехнологичным, одним из драйверов роста российской экономики»¹.

Достигнутые результаты в сфере АПК усиливают желание крупных товаропроизводителей и руководителей регионов увеличить объемы экспорта сельскохозяйственной продукции. Это неслучайно, так как в условиях заметной девальвации национальной валюты в 2014–2015 гг. интерес к экспортному потенциалу отрасли заметно возрос.

Таблица 2.18

Доля регионов РФ, не обеспечивающих физическую доступность основных продуктов питания населению за счет собственного производства, 2012–2017 гг.

Наименование продуктов	В среднем 2012–2014 гг.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Зерно и хлебобулочные изделия (в переводе на муку)	24,3	24,3	23,0	31,0
Картофель	12,6	13,4	12,2	34,5
Молоко и молокопродукты (в пересчете на молоко)	75,2	79,3	79,3	81,0
Мясо и мясопродукты (в пересчете на мясо)	70,7	69,5	70,7	70,2

Источник: Рассчитано на основе Агропромышленный комплекс России в 2016 году / Минсельхоз России. – Москва, 2017. – 721 с.

¹ Путин В.В. Доклад на пленарном заседании Всероссийского форума сельхозпроизводителей. 12.03.2018. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/57035>.

Тем не менее показатели самообеспечения, рассчитанные для страны в целом, не отражают чрезвычайную региональную дифференциацию физической доступности продуктов питания собственного производства. Далеко не во всех субъектах Федерации внутреннее производство сельхозпродукции обеспечивает душевое потребление основных видов продуктов на уровне рекомендованных медицинских норм (табл. 2.18). Причем не всегда это вызвано сложными природно-климатическими условиями ведения сельского хозяйства. Даже там, где производство сельхозпродукции возможно, уровень самообеспечения может быть крайне низким.

Несмотря на то, что самообеспечение россиян по некоторым основным продуктам не достигло необходимого уровня, экспорт, например, молочной продукции в 2014 г. составил 629 тыс. т на общую сумму 98,4 млн долл. В 2015 г. доходы от экспортных поставок молока снизились до 66,7 млн долл. (табл. 2.19), но в 2018 г. они выросли до 284 млн долл.¹

Таблица 2.19

Экспорт молочной продукции, произведенной в РФ в 2014–2015 гг.

Наименование продукции	2014 г.		2015 г.	
	тыс. т	млн долл. США	тыс. т	млн долл. США
Молоко и сливки не- сгущенные	20,2	23,8	43,0	25,5
Молоко и сливки сгу- щенные	31,5	64,0	25,1	32,4
Масло сливочное	4,4	10,6	3,3	8,8
Итого	х	98,4	х	66,7

Источники: Обзор производственных показателей АПК государств – членов ЕАЭС за 2014–2015 годы / Департамент агропромышленной политики Евразийской экономической комиссии. – С. 9; Торговля в России. 2015: Стат. сб. / Росстат. – М., 2015. – С. 191; Экспорт отдельных товаров / ФСТС. – URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/37393>

¹ Воронин А. Об экспорте российской молочной продукции в 2018 году – URL: <https://milknews.ru/interviu-i-blogi/voronin-ehksport-moloko.html>

Аналогичная ситуация роста экспортных поставок из России наблюдается и относительно других видов продукции (табл. 2.20).

Таблица 2.20

Динамика экспорта продукции АПК России, тыс. т

Наименование продукции	2013 г.	2016 г.	Соотношение 2016 г. к 2013 г., %
Мясо	4,5	21,1	4,7 раз
Мясо птицы	51,2	115,1	2,2 раз
Молоко	68,3	74,6	109,2
Масло сливочное	3,9	5,0	128,2
Масло подсолнечное	1376,7	1790,8	130,1
Злаки	19037,9	33960,4	178,4
Масличные культуры	762,9	1464,5	192,0
Сахар	6,4	103,7	16,2 раз
Химические удобрения	27226	31502,4	115,7
Химические средства защиты растений	12,9	15,5	120,2

Важно отметить, что несмотря на значительный дефицит мяса и мясопродуктов в структуре потребления населения, на перспективу запланирован рост экспорта данной продукции. Если к 2020 г. поставки зерна и продукции мукомольно-крупяной промышленности на мировой рынок запланировано увеличить на 12%, к 2025 г. – на 27%, то экспорт мяса планируется нарастить уже к 2020 г. в 2,5 раза, а к 2025 г. – в 8,8 раз.¹

Сложившуюся ситуацию можно признать неоднозначной, так как в данном случае нарушается требование первоочередности решения задач продовольственной безопасности страны и обеспечения собственного населения достаточным количеством продуктов питания. Только после этого можно вести речь об экспорте излишков продукции. На наш взгляд, важно соблюсти баланс разных интересов: производителей, населения и государства. В

¹ Рассчитано на основе: Паспорт приоритетного проекта «Экспорт продукции АПК». Утвержден 30 ноября 2016 г. Советом при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам. – URL: <http://mcx.ru/upload/iblock/735/73592379af24d463f508f487d7c71377.pdf>

некоторых случаях возможно установление экспортных квот на сельскохозяйственное сырье и продовольствие, чтобы не допустить вывоз продукции, по которой не достигнуты пороговые уровни самообеспечения (этот сюжет обсуждался нами ранее). Согласно установленным Минздравом России в 2016 г. рациональным нормам потребления, объемы производства молока и молочных продуктов (в пересчете на молоко) в стране должны составлять не менее 47,5 млн т¹, а фактически в 2014–2015 гг. было произведено в 1,5 раза меньше – всего 30,8 млн т. Производство мяса в 2014 г. также не вышло на уровень самообеспечения страны, установленный в Доктрине продовольственной безопасности, однако экспорт мяса в этот период составил 63,6 тыс. т на общую сумму 75,9 млн долл. США. Хотя в 2015 г. по производству мяса и был достигнут пороговый уровень самообеспечения, сохраняются высокие риски падения этих объемов в последующие годы в связи с низким уровнем эффективности производства и реализации продукции.

В первую очередь проблема убыточности затрагивает сферу производства мяса крупного рогатого скота (табл. 2.21), следствием чего является сокращение стада этих сельскохозяйственных животных. При наметившейся в последние годы тенденции увеличения поголовья птицы, свиней, овец и коз поголовье крупного рогатого скота продолжает уменьшаться. Справедливости ради стоит заметить, что возросшее количество свиней, овец и коз все же не достигло показателей 1990 г., оставаясь в 2016 г. меньше в 2–2,5 раза по сравнению с их количеством 25 лет назад.

Проблема убыточности сельскохозяйственных организаций серьезно обострилась в пореформенные 1990-е гг. Если в 1990 г. лишь 2,8% действовавших на тот момент в аграрной сфере организаций были убыточными, то за 10 лет рыночных реформ количество убыточных хозяйств увеличилось в 19 раз. Убытки имели уже 53% или более 15 тысяч организаций, работающих в сельском хозяйстве. Убыточными также числились более 2 тысяч предприятий пищевой и перерабатывающей промышленности (или 41,3% от их общего числа), также 39,2% предприятий мукомольно-крупяной промышленности.

¹ Рассчитано на основе: Об утверждении Рекомендаций по рациональным нормам потребления пищевых продуктов, отвечающих современным требованиям здорового питания: Приказ Минздрава России № 614 от 19 августа 2016 г.; Численность населения РФ. – URL: <https://www.gks.ru/storage/mediabank/dem1.xlsx>

Таблица 2.21

**Экономическая эффективность производства мяса
крупного рогатого скота в РФ**

Показатели	Год					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Себестоимость 1 ц реализованной продукции (включая промышленную переработку), руб.	5260	6206	5406	7974	9068	9645
Цена реализации 1 ц, руб.	4047	4581	4147	5666	6859	7727
Уровень рентабельности (убыточности) реализованной продукции (включая промышленную переработку), %	-23,1	-26,2	-23,3	-28,9	-24,4	-19,9

Источник. Национальный доклад «О ходе и результатах реализации в 2012 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы» / Минсельхоз России. – М., 2013. – С. 64.

В 2010–2015 гг. в результате массовых банкротств произошло уменьшение доли убыточных организаций со снижением их общего количества. Одновременно значительно сократились площади используемых сельскохозяйственных угодий (на 31,0 млн га к началу 2016 г. по сравнению с 1990 г.)¹. Например, в Сибири в 2004 г. насчитывалось 519 крупных и средних предприятий, производящих пищевые продукты, в 2016 г. их количество снизилось в 2,2 раза. Число крупных и средних предприятий мукомольно-крупяной промышленности и производителей кормов для животных

¹ Рассчитано на основе: Агропромышленный комплекс России в 2012 году. / Минсельхоз России. – М., 2013. – 604 с.; Агропромышленный комплекс России в 2016 году / Минсельхоз России. – М., 2017. – 722 с.; Сельское хозяйство, охота и охотничье хозяйство, лесоводство в России. 2015: Стат. сб. / Росстат. – М., 2015. – 201 с.; Российский статистический ежегодник. 2017: Стат. сб./ Росстат. - М., 2017 – 686 с.

за этот же период снизилось почти в 3 раза. Причем, если в 2004 г. в Республике Тыва и в Республике Хакасия было по два крупных и средних мукомольно-крупяных предприятия, в Иркутской области – 3, в Республике Бурятия – 1, то в 2016 г. в обеих из указанных республик и в Иркутской области не осталось ни одного крупного или среднего предприятия, а в Республике Хакасия выжило лишь одно предприятие, убытки которого на этот период составляли около 3 млн руб. В других регионах Сибири убыточными были признаны четверть сохранившихся предприятий в этой отрасли. В целом схожая ситуация наблюдалась и в сфере пищевой промышленности. Каждое пятое крупное и среднее предприятие этой группы в 2014–2016 гг. находилось в кризисном состоянии. Причем убыточных предприятий пищевой промышленности в Республике Бурятия и в Республике Хакасия в 2016 г. было 30%, в Кемеровской области – 44%. Среди тех предприятий, которые работали с прибылью, большинство оказалось низкорентабельными.

В целом по России на начало 2016 г. финансовое оздоровление требовалось 13,3 тыс. сельскохозяйственных организаций, имевшим совокупные долги на сумму 88,2 млрд руб. Среди них 8,4 тыс. хозяйств с общей задолженностью в 40,1 млрд руб. потеряли право на реструктуризацию долговых обязательств. Еще 4,6 тыс. предприятий по разным причинам не могли принять участие в программе финансового оздоровления 2016 г., в т.ч. потому что в отношении них было возбуждено дело о банкротстве (количество таких организаций насчитывало 1,6 тысяч). Причины столь плачевного положения дел в отрасли не всегда были связаны с плохой организацией производства и низкой трудовой дисциплиной. Значительную роль в этом сыграл сложившийся диспаритет цен на сельхозпродукцию и ресурсы для ее производства. Так, цены на продовольствие (мясо и мясопродукты, молоко и молокопродукты) выросли в среднем за последние 10 лет в 3–4 раза, тогда как рост цен на электроэнергию составил более чем 10 раз. Такая ценовая разбалансировка обусловила низкую финансово-экономическую устойчивость многих российских товаропроизводителей и, как результат, привела к банкротству многих из них и падению конкурентоспособности отрасли в целом.

Даже в имеющих прибыль сельскохозяйственных организациях производство остается низкорентабельным, что сдерживает модернизацию их технико-технологической базы и ухудшает условия для расширенного воспроизводства (рис. 2.15).

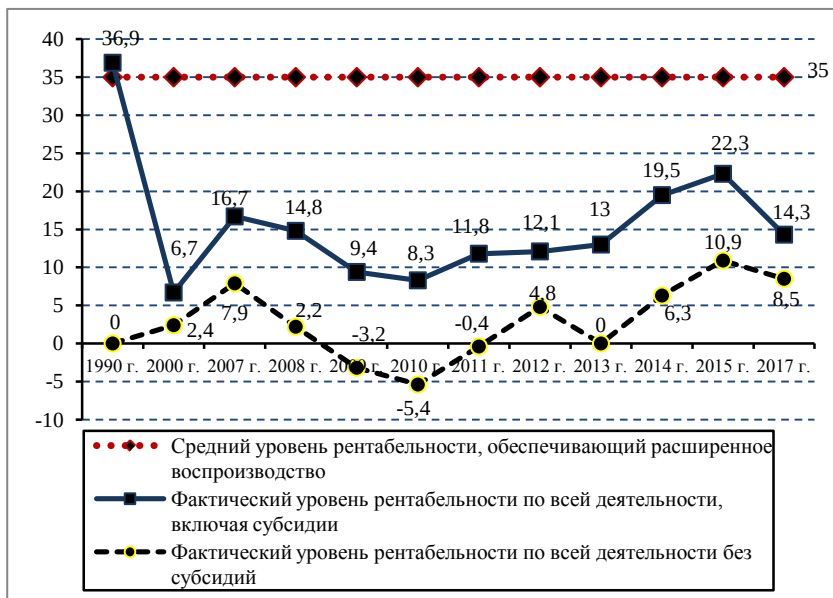


Рис. 2.15. Уровень рентабельности сельскохозяйственных организаций РФ 1990–2017 гг., %

Источники. Рассчитано на основе: Развитие агропромышленного комплекса РСФСР/ Госкомстат РСФСР. – М.: Республиканский информационный центр, 1991. – 379 с.; Агропромышленный комплекс России / Министерство сельского хозяйства РФ. – М., 2001. – 467 с.; Агропромышленный комплекс России в 2010 году / Министерство сельского хозяйства РФ. – М., 2011. – 554 с.; Национальный доклад «О ходе и результатах реализации в 2012 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы» / Министерство сельского хозяйства Российской Федерации. – М., 2013. – 283 с. ; Национальный доклад «О ходе и результатах реализации в 2013 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы» / Министерство сельского хозяйства Российской Федерации. – М., 2014. – 344 с. Национальный доклад «О ходе и результатах реализации в 2014 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы» / Министерство сельского хозяйства Российской Федерации. – М., 2015. – 360 с.; Национальный доклад «О ходе и результатах реализации в 2015 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы» / Министерство сельского хозяйства РФ. – М., 2016. – 373 с.; Основные результаты работы Министерства сельского хозяйства Российской Федерации за 2017 год. – URL: <http://m.government.ru/all/32261/>.

Это происходит на фоне высокой изношенности основных фондов (60–80%), необходимости технического перевооружения сферы АПК, требующего значительного роста инвестиций [Тю, Синюков, 2014]. Указанное положение может в перспективе привести к снижению производства всех видов продукции, в том числе тех, по которым в настоящее время Россия достигла уровня продовольственной безопасности.

Если сравнить уровень потребления россиян основных продуктов питания с рекомендованными нормами Минздрава РФ и Всемирной организации здравоохранения, то можно увидеть, что молока, овощей и фруктов в рационе жителей РФ недостаточно. Причем особенно проблематичной ситуация выглядит по молоку, где недостаток потребления составляет почти треть от рекомендуемых ВОЗ медицинских норм (табл. 2.22). Тем не менее перспективы развития овощеводства, молочного и мясного животноводства, других отраслей (подотраслей) сельского хозяйства в России существуют, однако это требует корректировки проводимой федеральными и региональными властями аграрной политики.

Таблица 2.22

**Потребление основных продуктов питания в России
на душу населения, кг в год**

Наименование	1990 г.	В среднем 2012– 2015 гг.	Рекомендованные нормативы		Абсолютное отклонение душевого потреб- ления от рекомен- дованных норм (в среднем в 2012–2015 гг.)	
			Минздрав России, 2016 г.	ВОЗ ООН	Минздрав России, 2016 г.	ВОЗ ООН
1	2	3	4	5	6	7
Хлебные продукты (хлеб и макаронные изделия в пересче- те на муку, мука, крупы и бобовые)	120	118	96	120,5	22	–2,5
Картофель	106	111	90	96,7	21	14,3

Окончание таблицы 2.22

1	2	3	4	5	6	7
Овощи и продовольственные бахчевые культуры	89	110	140	н.д.	–30	х
Фрукты и ягоды	35	63	100	н.д.	–37	х
Мясо и мясопродукты в пересчете на мясо	75	74	73	70,1	1	3,9
Молоко и молокопродукты (в пересчете на молоко)	387	245	325	359,9	–80	–114,9
Рыба и рыбопродукты в живом весе (весе сырца)	н.д.	18	22	8,3	–4	9,7
Яйца и яйцепродукты, штук	297	271	260	н.д.	11	х
Сахар	47	40	24	36,5	16	3,5
Масло растительное	10,2	14	12	13,1	2	0,9

Источник: Потребление основных продуктов питания по Российской Федерации. – URL: gks.ru/free_doc/new_site/business/sx/potr-rf.xls

При соответствующей государственной поддержке и применении передовых технологий потенциал роста продуктивности коров у российских товаропроизводителей можно признать достаточным. В отрасли немало предприятий-лидеров, чьи показатели заметно превышают среднероссийский уровень. Так, если в 2014 г. в РФ среднегодовые удои на 1 корову составляли 3898 кг молока¹, то в краснодарской компании «Агрокомплекс» им. Н.И. Ткачева в этот период они уже достигли 6182 кг. В ЗАО племзавод «Барыбино» Московской области эти показатели превысили 7 тыс. кг, а в ряде сельскохозяйственных организаций Владимирской области находились на уровне 6 тыс. кг на одну фуражную корову.

¹ Среднегодовые удои в 2016 г. – 5140 кг. См.: В URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/31223.do>

Таблица 2.23

**Показатели урожайности зерновых культур и продуктивности
крупного рогатого скота в отдельных сибирских
сельскохозяйственных организациях (СХО)
в среднем по региону, 2006–2012 гг.**

Название СХО	Регион (край, область)	В среднем за 2006–2012 гг.		
		СХО	регион	Превышение (гр. 3 / гр. 4)
Урожайность зерновых культур, ц/га				
Ирмень	Новосибирская	35,3	17,8	1,98
Элитное		33,6		1,89
Ишимское	Тюменская	33,6	20,1	1,67
ПЗ «Тополя»		33,4		1,66
Курагинское	Красноярский	31,7	20,6	1,54
Михайловское		31,1		1,51
Омское	Омская	27,7	14,4	1,92
Элита	Иркутская	25,7	17,4	1,48
Среднегодовой удой от 1 коровы, кг				
Ирмень	Новосибирская	10445	3218	3,25
Элитное		6649		2,07
ПЗ «Тополя»	Тюменская	5730	4533	1,26
Омское	Омская	5409	3505	1,54
Комсомольское	Алтайский	5247	3231	1,62
Михайловское	Красноярский	4959	3856	1,29
Курагинское		4883		1,27
Среднесуточный прирост живой массы крупного рогатого скота, г				
Омское	Омская	692	461	1,50
ПЗ «Тополя»	Тюменская	685	542	1,26
Ишимское		617		1,14
Элитное	Новосибирская	681	432	1,58
Садовское		663		1,53
Комсомольское	Алтайский	595	427	1,39

Опыт сибирских производителей показывает, что и в не самых приспособленных для успешного ведения сельского хозяйства условиях можно добиться результатов, не уступающих лучшим российским и мировым образцам. Это демонстрируют расположенный в Тюменской области Племенной завод «Тополя»; хозяйство «Элитное», Племенной завод «Ирмень», ООО «Сибирская Нива», работающие в Новосибирской области; ЗАО «Назаровское» из Красноярского края и ряд других сельхозпредприятий, оснащенные самой современной техникой, использующие передовые технологии и укомплектованные квалифицированными кадрами, что все вместе позволяет надаивать от одной коровы от 6 до 10 тыс. кг молока в год. Не менее впечатляющие достижения имеются в этих хозяйствах и по другим видам производимой продукции (табл. 2.23).

Наши расчеты показывают, что если повысить продуктивность коров до средних удоев передовых хозяйств (в среднем 6 тыс. кг/год) и увеличить поголовье молочного стада до уровня 1980 г. (в РСФСР тогда насчитывалось 22,2 млн голов), то можно добиться не только полного самообеспечения населения России молоком, но и обеспечить экспорт молочной продукции (в пересчете на молоко) в объемах не менее 80 млн т. Другое перспективное направление животноводства – это козоводство, особенно если учесть рост спроса на козье молоко благодаря его полезным свойствам.

Развитие мясного животноводства в сибирских регионах также обладает пока не до конца реализованным потенциалом. На рис. 2.16 в качестве примера представлено распределение среднесуточного прироста живой массы крупного рогатого скота в отдельных хозяйствах Сибири, который в среднем в 1,35 раза превосходит среднероссийские показатели и до 1,5 раз превышает показатели регионов, в которых находятся данные хозяйства. Эти результаты не являются предельными. Они могут быть выше, если исходить из опыта отечественных специализированных сельскохозяйственных организаций и достижений мировой сельскохозяйственной науки. В области свиноводства также можно изыскать достаточные резервы для роста производства мясной продукции в России.

До 2005 г. основную долю в производстве мяса занимала говядина (около 40%). После этого на первое место в структуре мясной продукции вышло скороспелое мясо птицы и свиней, где на каждый вид этой продукции приходилось около 30% рынка мясных

товаров. Таким образом сегодня ассортимент мясного производства представлен примерно в равной доле (по $\frac{1}{3}$) мясом птицы, свиной и говядиной. Остаток приходится на баранину и козлятину (по 3% на каждый вид продукции) и на остальные виды мяса¹. Наметилась тенденция к увеличению поголовья северных оленей, стадо которых в последнее десятилетие увеличилось в 1,3 раза. Хотя в настоящее время оленина не входит в число привычных продуктов в рационе питания россиян, но благодаря экологической чистоте и полезности данного мяса для здоровья человека в перспективе она может получить большее распространение.

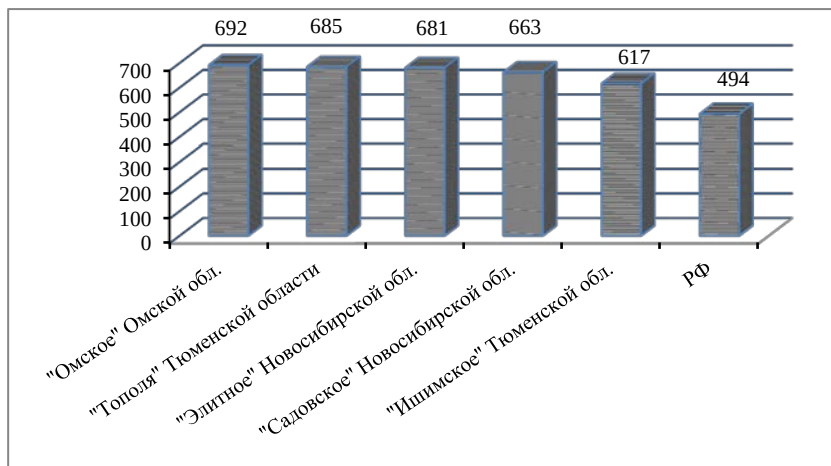


Рис. 2.16. Среднесуточный прирост живой массы крупного рогатого скота в отдельных сельскохозяйственных организациях Сибири и в среднем по России, 2006–2012 гг., г

Источники: Агропромышленный комплекс России в 2007 году / Министерство сельского хозяйства РФ. – М., 2008. – 554 с.; Доклад председателя СО Россельхозакадемии А.С. Донченко «О работе СО Россельхозакадемии в 2008 году и задачах по совершенствованию научного обеспечения АПК Сибири», 28.01.2009; Основные итоги работы Сибирского регионального отделения Россельхозакадемии за 2011 г. – Новосибирск, 2012. – С. 244; Российский статистический ежегодник. 2013: Стат.сб. / Росстат. – М., 2013. – 717 с.; ЗАО Племзавод Ирмень. URL: <http://www.irmen.ru/>

¹ См.: Россия в цифрах. 2012: Крат. стат. сб./ Росстат. – М., 2012. – 573 с.

Важным пищевым продуктом в рационе здорового питания человека является рыба. Однако в России потребление речных и морепродуктов не соответствует рекомендованным Минздравом РФ рациональным нормам потребления, хотя в последние годы рыболовство и рыбоводство получили благоприятные условия для своего развития. В их числе расширение мер государственной поддержки и рост средств, направленных на финансирование рыболовства, признание в 2014 г. прав собственности РФ на шельф в Охотском море, открытие острова Яя в архипелаге Новосибирских островов, благодаря чему акватория России увеличилась на 452 кв. мили и возросли возможности вылова рыбы. В то же время добываемые в стране рыбные ресурсы все чаще идут на экспорт и становятся источником валютных поступлений, а не попадают на стол россиян. В среднем за 2010–2012 гг. рост экспорта свежей и мороженой рыбы вырос в 1,4 раза по сравнению с 2008–2009 гг. В последующие годы экспорт рыбы, несмотря на недостаточный уровень ее потребления в стране, продолжился и составил в 2014 г. 1,6 млн т на сумму около 3 млрд долл. США¹.

Помимо достижения количественных показателей оценка продовольственной безопасности должна включать качественную составляющую, а именно соблюдение требований к качеству пищевой продукции. В современной России обеспечение качества пищевых продуктов и их безопасность для здоровья человека регулируются Федеральным законом № 29-ФЗ от 2 января 2000 г. «О качестве и безопасности пищевых продуктов». В соответствии с данным законом и другими законодательными и нормативно-правовыми документами в России на федеральном уровне проводится:

- разработка научно-технических программ обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов;
- государственное нормирование показателей качества и безопасности продуктов;
- государственная регистрация пищевых продуктов, лицензирование отдельных видов деятельности по их изготовлению и обороту;

¹ Расчет на основе: Торговля в России. 2013: Стат. сб. / Росстат. – М., 2013. – С. 217; Торговля в России. 2015: Стат. сб. / Росстат. – М., 2015. – С. 191

- сертификация отдельных видов пищевых продуктов, материалов и изделий, а также услуг, оказываемых в сфере розничной торговли пищевыми продуктами и в сфере общественного питания;
- государственный надзор и контроль;
- международное сотрудничество с другими государствами по вопросам обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов.

Государственный контроль качества и безопасности пищевых продуктов осуществляют органы государственной санитарно-эпидемиологической службы РФ, органы государственной ветеринарной службы РФ, федеральные органы исполнительной власти по государственному надзору и контролю качества и безопасности зерна и продуктов его переработки; органы государственной инспекции по торговле, качеству товаров и услуг и защите прав потребителей Российской Федерации; а также органы, осуществляющие государственный надзор в области стандартизации и сертификации.

Кроме того, в соответствии со своей компетенцией контроль качества и безопасности пищевых продуктов, материалов, изделий и услуг, оказываемых в сфере торговли пищевыми продуктами и в сфере общественного питания, осуществляют федеральные органы исполнительной власти в области обороны, внутренних дел, путей сообщения, пограничной службы.

В целях определения приоритетных направлений государственной политики по обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов, охраны здоровья населения, а также разработки мер по предотвращению поступления на потребительский рынок некачественных и опасных пищевых продуктов органами государственного надзора и контроля совместно с органами исполнительной власти субъектов РФ проводится мониторинг качества и безопасности пищевых продуктов, здоровья населения в соответствии с положением, утвержденным Правительством РФ.

В субъектах РФ также проводится работа по обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов в соответствии с действующим федеральным законодательством:

- принимаются региональные законы и иные нормативные правовые акты;

- разрабатываются целевые программы обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, материалов и изделий, изготавливаемых на их территориях;
- проводится лицензирование отдельных видов деятельности по обороту пищевых продуктов и контроль качества продуктов питания, материалов и изделий, изготавливаемых и находящихся в обороте на территориях данных субъектов РФ.

Органы местного самоуправления также могут наделяться отдельными государственными полномочиями по обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов в соответствии с законодательством РФ.

Однако не все действующие стандарты и технические условия соответствуют медицинским требованиям. Например, в РФ лишь в июле 2016 г. был принят закон, запрещающий ввоз и производство генномодифицированной продукции¹, тогда как в ряде стран Европы (Австрия, Греция, Норвегия и др.) такие законы действуют с 2001–2003 гг. Также запоздало в современной России решили вернуться к действовавшим в СССР требованиям по содержанию йода в соли в законодательном порядке. Только в 2016 г. были вновь введены принятые до 1991 г. нормы, что чрезвычайно важно, так как значительная часть территории России является йододефицитной, а недостаток йода в пище приводит к серьезным заболеваниям.

В условиях глобализации национальные нормы должны быть унифицированы и соответствовать международным стандартам качества (ЕС, ЕАЭС), но при этом необходимо учитывать специфику вкусовых предпочтений и местных обычаев населения, природно-климатические и демографические характеристики разных российских регионов.

В целом к решению проблем обеспечения продовольственной безопасности России необходимо подходить комплексно исходя из следующих требований:

¹ Федеральный закон № 358-ФЗ от 03.07.2016 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования государственного регулирования в области генно-инженерной деятельности».

1. Учитывать процессы глобализации и необходимость обеспечения продовольственной безопасности населения не только отдельной страны, но и мирового сообщества, а также выполнять обязательства в международных и межгосударственных объединениях, участниками которых является Россия (ЕАЭС, СНГ, БРИКС и др.).

2. Учитывать фактор наличия недружественных международных отношений и ограничений, что диктует необходимость импортозамещения для обеспечения и сохранения продовольственной безопасности страны.

3. Изучать и использовать с учетом современных реалий программы развития АПК в советской России в 1985–1990 гг., опыт лидирующих в технологическом плане отечественных сельскохозяйственных организаций, а также образцы лучших зарубежных практик ведения сельского хозяйства. Исходя из этого применять наиболее подходящие методы проведения реиндустриализации и ускоренного инновационного развития аграрно-промышленного производства. Для укрепления продовольственного суверенитета важно внедрять разные способы и меры государственной поддержки (с учетом требований ВТО) с соответствующим финансовым обеспечением, предусматривающей инвестиции в разные по масштабам, но имеющие высокую социально-экономическую значимость проекты, способные перевести агропромышленное производство на новый технико-технологический уровень в условиях цифровой экономики. Развитие аграрной науки должно быть направлено на повышение производительности труда в АПК, рост урожайности растениеводческих культур и продуктивности животноводства, рыболовства и рыбоводства. Важно обеспечить внедрение передовых форм организации труда с учетом имеющегося трудового потенциала, а также повышения квалификации занятых в отрасли работников исходя из современных требований развития биотехнологий и цифровизации производства.

4. Обеспечивать совершенствование организационно-экономического механизма развития АПК на федеральном и региональном уровне, в котором должны быть задействованы налоговые, ценовые и другие инструменты поддержки, позволяющие достичь паритета взаимоотношений между разными участниками продовольственного рынка и хозяйствующими субъектами дру-

гих отраслей экономики (промышленности, электроэнергетики и пр.). Стимулировать вложения средств в модернизацию агропромышленного производства, развитие сельских территорий, а также в производственную, социальную и рыночную инфраструктуры АПК.

5. Для предотвращения обезлюдивания сельских территорий и развития сельского образа жизни на новом качественном уровне необходимо ускорить социально-экономическое развитие сельских поселений, обеспечивающих доступ сельского населения к объектам современной социальной, бытовой и производственной инфраструктуры, стимулировать жилищное строительство с использованием энергосберегающих, экологически чистых материалов и с подведением всех необходимых коммуникаций (водо- и газоснабжения, телевидения и Интернет и пр.) или созданием условий для автономного режима их работы. Также необходимо решить проблему транспортной доступности сельских населенных пунктов.

6. Обеспечить условия для постоянного и активного взаимодействия специалистов АПК с научными и образовательными учреждениями с помощью развития институций научно-технического и практического консультирования и формирования рынка научно-технической продукции, предусматривающих создание организационно-экономического механизма внедрения научных достижений в производство и стимулирование освоения научных разработок в агропромышленном секторе экономики.

7. Активнее применять кластерные принципы и подходы выстраивания долговременных взаимодействий контрагентов и партнеров, экономическими методами стимулируя формирование и укрепление производственно-хозяйственных связей по всей товаропроводящей цепочке – от производства средств производства до реализации продукции АПК конечному потребителю.

8. Обратить особое внимание на вопросы качества отечественной продукции, в т.ч. сельскохозяйственного сырья и готовых продуктов питания. Не использовать в их производстве, как в ряде зарубежных стран (Норвегии, Франции и др.), ГМО и запрещенные пищевые добавки (например, Е951, которые не применяются в США, Великобритании и др.)¹. Также ограничить ис-

¹ См.: Качественная составляющая продовольственной безопасности России. – URL: <http://kapital-rus.ru/articles/article/196531>

пользование в процессе производства сельскохозяйственной продукции антибиотиков, гормональные препараты и т.д. Перейти на международную сертификацию качества по системе ISO¹.

9. Недостаток продовольственных ресурсов по молоку и другим видам продукции в субъектах РФ покрывать в первоочередном порядке за счет поставок из других регионов России, создавая административные (механизм квотирования) и экономические условия (льготы, налоги и сборы), делающие не выгодными экспорт региональных «излишков» продукции за рубеж при ее недостатке на внутреннем рынке.

Перечисленные меры позволят, на наш взгляд, повысить конкурентоспособность АПК России и привлекательность для россиян занятости в аграрной сфере, достичь согласования интересов субъектов агропромышленных кластеров и урегулировать их взаимоотношения. В конечном счете это будет способствовать развитию отечественного агропромышленного производства, повышать физическую и экономическую доступность качественных продуктов питания для населения страны, укрепить национальную продовольственную безопасность.

¹ Международная организация по стандартизации – ИСО (International Organization for Standardization, ISO), включающая в себя представителей национальных органов по стандартизации из 164 стран.

ГЛАВА 3. ДИНАМИКА И РЕСУРСЫ АГРАРНОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ И РЕГИОНОВ СИБИРИ В КОНТЕКСТЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Вопросы продовольственной безопасности и самообеспечения важно рассматривать в рамках сложившихся условий для производства необходимого количества качественной сельскохозяйственной продукции отечественными производителями, исходя из трендов изменения структуры агропродовольственного комплекса России в разрезе трех хозяйственных укладов (корпоративного, фермерского и семейного), качества использования земельных ресурсов и этапов формирования института земельной собственности с точки зрения создания конкурентной среды, эффективной системы продовольственного самообеспечения и социальной защиты сельского и городского населения. В данной главе пойдет речь об изменениях аграрной сферы и землепользования в России и в сибирских регионах в процессе реализации рыночных реформ, преодоления экономического кризиса 1990-х годов, а также изменения условий конкуренции национальных производителей вследствие ввода санкций ряда стран против российских компаний и ответного эмбарго на импорт продовольствия из этих стран, объявленного Правительством РФ в 2014–2015 гг.¹

Информационной основой для анализа динамики развития сельского хозяйства в разрезе разных регионов послужили материалы двух Всероссийских сельскохозяйственных переписей, позволяющие отследить основные структурные преобразования отрасли с середины 2000-х до середины 2010-х годов. В какой мере трансформация агропродовольственного комплекса позволила решить проблемы экономической и физической доступности продовольствия для российских граждан, насколько оправданным оказалось ускоренное импортозамещение с позиций не толь-

¹ В августе 2014 г. в ответ на западные санкции Россия ввела эмбарго на продовольствие (овощи, фрукты, мясную, молочную продукцию) из США, Евросоюза, Австралии, Норвегии. Через год к этому списку добавились Албания, Черногория, Исландия, Лихтенштейн и Украина. Эмбарго изначально рассматривалось российскими властями не только как мера воздействия на противников, но и как шанс для российских производителей занять освободившиеся ниши.

ко достижения продовольственного суверенитета, но и социальной доступности продуктов питания с учетом роста их стоимости и ограниченности импортных поставок, не является ли следствием изменившихся условий функционирования национального АПК усиление региональных и организационных неравенств для разных групп сельхозпроизводителей – на эти и другие вопросы мы попытаемся дать ответ в данной главе.

3.1. Структурные изменения аграрного сектора России и Сибири в зеркале Всероссийских сельскохозяйственных переписей 2006 и 2016 гг.

Всероссийские сельскохозяйственные переписи 2006 и 2016 гг. дают обширный материал для оценки изменений, произошедших за последнее десятилетие в аграрном секторе экономики России и ее регионов. В середине 2018 г. Росстат на своем сайте начал публикацию итоговых результатов Всероссийской сельскохозяйственной переписи (ВСХП) 2016 г. В новейшей российской истории это было второе по счету «сплошное федеральное статистическое наблюдение» (первое – в 2006 г.), в котором по разным категориям хозяйств¹ фиксировались площадь и структура использования земель сельхозназначения, численность занятых, поголовье сельскохозяйственных животных, парк специализированной техники и другие условия ведения хозяйственной деятельности. Различия в методиках сбора информации² и формах ее представления в итоговых материалах в ряде случаев затрудняют сравнение данных переписей 2006 и 2016 гг. Вместе с тем анализ

¹ Объектами сельскохозяйственной переписи были определены юридические и физические лица – собственники, пользователи, владельцы или арендаторы земельных участков, предназначенных для производства сельскохозяйственной продукции, либо имеющие сельскохозяйственных животных. Переписи подлежали сельскохозяйственные организации; крестьянские (фермерские) хозяйства и индивидуальные предприниматели; личные подсобные и другие индивидуальные хозяйства граждан; садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан.

² Изменения в первую очередь коснулись классификации сельскохозяйственных организаций, вызванных корректировками в законодательстве об отнесении хозяйствующих субъектов к малому и среднему предпринимательству.

сопоставимых данных, на наш взгляд, позволяет получить представление если не о точных параметрах, то о тенденциях структурной трансформации агропродовольственного сектора страны за прошедшее десятилетие, имеющемся потенциале, использованных и упущенных возможностях.

Аграрную отрасль принято относить к числу немногочисленных локомотивов российской экономики последних лет [Аганбегян, 2017]. Действительно, по данным Росстата, с 2006 г. по 2016 г. объемы производства сельскохозяйственной продукции (по всем категориям хозяйств, в сопоставимых ценах) выросли на 41,9%. Более внушительные успехи были достигнуты в растениеводстве (рост за этот период составил 52,8%), нежели в животноводстве (26,8%). Нельзя сказать, что динамика индексов производства все эти годы была положительная – негативное влияние на отрасль оказали засухи 2010 и 2012 гг. (рис. 3.1), но на фоне неутешительных трендов всей российской экономики можно говорить о своего рода аграрном прорыве.

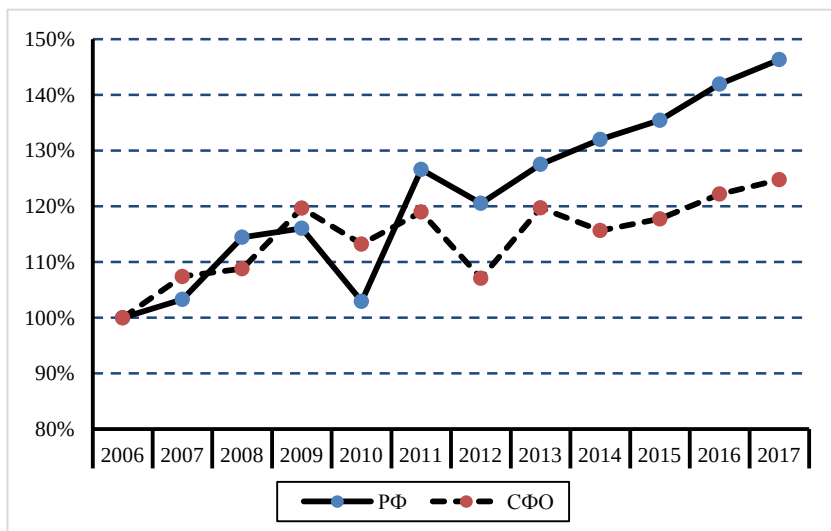


Рис. 3.1. Валовая продукция сельского хозяйства в сопоставимых ценах, % к 2006 г.

Источник. Рассчитано на основе: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2017: Стат. сб. / Росстат. – М., 2017.

В 2017 г., за исключением двух групп продукции – молока и рыбы, были достигнуты и даже превышены все предписанные Доктриной продовольственной безопасности показатели доли отечественной продукции в общем объеме внутреннего рынка. Россия прочно закрепилась среди крупнейших мировых экспортеров зерна и вышла в лидеры по поставкам пшеницы на мировые рынки.

В то же время темпы роста аграрного сектора в разных регионах России серьезно различались. Производство сельхозпродукции в Сибирском федеральном округе (СФО), на долю которого, по данным двух ВСХП, приходилась примерно пятая часть всех сельхозугодий страны, за рассматриваемый период выросло только на 22,2%, в растениеводстве – на 28,6 и в животноводстве – на 15%, т.е. прирост оказался в два раза ниже, чем по России в целом. Чем можно объяснить этот разрыв? Только природно-климатическими условиями, согласно которым большинство регионов Сибири относятся к зоне рискованного земледелия? Их географической удаленностью от основных рынков сбыта? Провалами аграрной политики, не способной стимулировать более полное использование аграрного потенциала сибирской нивы? Чтобы ответить на эти вопросы, необходимо, на наш взгляд, правильно понимать социально-экономический контекст развития аграрного сектора в период, предшествующий проведению первой переписи.

К середине 2000-х г. отрасль подошла с серьезными потерями – за 1990-е гг. наполовину сократились объемы производства, безнадежно устарели производственные фонды, более половины сельского населения находилось за чертой бедности, а свыше трети сельхозорганизаций – в процессе банкротства [Калугина, 2015]. Либерализация внешней торговли и низкая конкурентоспособность отечественного АПК привели к тому, что к концу 1990-х более трети необходимого продовольствия импортировалось. В то же время валютный (экономический) кризис 1998 г., вызвавший ослабление рубля, инициировал интерес крупного капитала к инвестициям в недооцененное рынком сельское хозяйство, а принятый в 2002 г. Закон об обороте земель сельхозназначения оживил замороженную земельную реформу и создал предпосылки для массового выделения (формирования) и последующего перераспределения земельных участков, что также способствовало притоку капитала в отрасль.

Наконец, государство решилось на кардинальное преобразование сельского хозяйства, включив эту отрасль в число приоритетных национальных проектов 2005–2006 гг. Проект «Развитие агропромышленного комплекса» был направлен на решение двух на первый взгляд взаимоисключающих задач. С одной стороны, был объявлен курс на форсированное развитие животноводства и ускоренную техническую модернизацию отрасли, что предполагало выделение беспрецедентных по объемам и срокам погашения (до восьми лет) льготных кредитов на возведение и оснащение крупных животноводческих комплексов. Это был важный сигнал для крупного бизнеса, который смог бы воссоздать индустриальное производство мяса и молока. С другой стороны, проект предусматривал стимулирование естественных конкурентов крупных предприятий – фермерских и личных подсобных хозяйств (ЛПХ) – за счет создания для них инфраструктуры кредитования и сбыта продукции в рамках развития разных видов «низовой» кооперации. За скобками предполагалось, что крупный бизнес сметет со сцены убыточные производства – осколки бывшей колхозно-совхозной системы, а семейные фермы и кооперация смогут обеспечить занятость оставшихся без работы сельских жителей. Таким образом сочетание разных форм хозяйствования было призвано придать развитию АПК необходимую устойчивость и помочь избежать чрезмерных социальных потрясений. Спустя два года национальный проект был преобразован в государственную программу, которая действует уже более десяти лет. Суммарный объем государственной поддержки АПК за эти годы составил более 2,3 трлн руб.

Как в свете поставленных задач и принятых решений шло преобразование аграрного сектора, нам показывает динамика показателей двух раундов сельскохозяйственных переписей.

3.1.1. Хозяйственные субъекты и занятость в сельском хозяйстве в динамике

Всероссийская сельхозперепись 2006 г. выявила удручающую картину: только 69% обследованных сельхозорганизаций (СХО) и 52% фермерских хозяйств (КФХ) и индивидуальных предпринимателей (ИП) России вели хозяйственную деятельность. В Сибири ситуация была схожей: производством занимались всего 72,2% СХО и 43% КФХ и ИП. Это можно считать результатом отсутствия жесткого бюджетного ограничения и осо-

бенностями практического применения законодательства о банкротстве. Хозяйства годами де-юре «оставались на плаву», т.е. не ликвидировались даже в случае длительных задержек с выплатой заработной платы, задолженностей перед налоговыми органами, внебюджетными фондами и поставщиками. Их временно спасали бартерные схемы реализации продукции и товарного кредитования, применяемые в ряде регионов по принципу «поставка топлива и других ресурсов для полевых работ в обмен на будущий урожай», программы финансового оздоровления, позволяющие отсрочить налоговые платежи. Широко распространилась практика перерегистрации предприятий с сохранением прежних юридических лиц («оболочек»), на которых оставались проблемные активы и накопленные долги.

Усиление финансовой дисциплины и переход государства к рыночным, в том числе возвратным формам финансирования взамен бартера и прямых дотаций затратных статей (ввод погектарных «несвязанных» субсидий и доплат за качество продукции, программ льготного, в том числе инвестиционного кредитования, а также механизмов закупочных интервенций), с одной стороны, упростили условия хозяйствования тем предприятиям и фермерам, которые соответствовали условиям получения поддержки и участия в разных программах, а с другой – ускорили банкротство тех, кто не смог вписаться в новую реальность.

В результате этих новаций число хозяйствующих субъектов с 2006 по 2016 гг. в России сократилось почти в два раза (табл. 3.1), а общая занятость в корпоративном и фермерском сегментах уменьшилась в 1,8 раза. На территории страны появились целые ареалы сельских населенных пунктов, оставшихся не только без крупных, но и вообще без каких-либо работодателей в реальном секторе. Однако массовое высвобождение рабочих рук не решает год от года обостряющуюся проблему нехватки специалистов и квалифицированных работников на существующих предприятиях и в фермерских хозяйствах. Кризисные десятилетия спровоцировали массовый отток работоспособных (дееспособных) селян на заработки в города, на крупные стройки и в районы добычи природных ископаемых (прежде всего, нефти и газа). В результате перенаселенность некоторых сельских территорий до сих пор сочетается с ярко выраженным дефицитом кадров нужной квалификации, усугубляемым широким распространением отходничества [Калугина, 2012].

Таблица 3.1

**Число объектов переписи и удельная площадь сельхозугодий
по категориям хозяйств в России в целом
(данные ВСХП 2006 и 2016 гг.)**

Категория объекта ВСХП	Число объектов, тыс. ед.		Площадь сельхозугодий на один объект, га	
	2006	2016	2006	2016
Сельскохозяйственные организации, всего	59,2	36,1	2234,7	2498,2
В том числе:				
крупные и средние*	27,8	7,6	3834,0	5884,4
малые	20,4	24,3	1164,0	1789,6
подсобные сельхозпредприятия несельскохозяйственных организаций	11,0	4,2	183,0	471,0
Крестьянские (фермерские) хозяйства и индивидуальные предприниматели	285,1	174,6	85	226,7
Личные подсобные и другие индивидуальные хозяйства граждан	22799,4	23496,9	0,4	0,5

* В классификации ВСХП 2016 г. – сельхозпредприятия, не относящиеся к субъектам малого предпринимательства.

Источники: Рассчитано на основе: Основные итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 года по Российской Федерации. 2008. Федеральная служба гос. статистики. – М.: ИИЦ «Статистика России». – Кн. 1. С. 12–13, 20–21; Итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года: В 8 т. Федеральная служба гос. статистики. – М.: ИИЦ «Статистика России», 2018. – Т. 2: Число объектов Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года. Трудовые ресурсы и их характеристика. С. 10–11, 70–71; Итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года: В 8 т. Федеральная служба гос. статистики. – М.: ИИЦ «Статистика России», 2018. – Т. 3: Земельные ресурсы и их использование. С. 12, 16, 20, 32, 36, 50.

Следует отметить схожесть динамики численности хозяйств корпоративного и фермерского сегментов, в которых отмечено сорокапроцентное уменьшение числа объектов переписи при росте средних показателей обрабатываемой земли в расчете на одно хозяйство. Происходило и существенное снижение удельного

веса крупных и средних СХО – с 47% до 21%. в 2016 г. Рост доли малых предприятий с 1/3 до 2/3 говорит об измельчании основной группы агропроизводителей, прошедших через жесткую реструктуризацию своих активов и оптимизацию численности работников. В то же время можно говорить о концентрации производства на относительно небольшом количестве предприятий и растущем неравенстве производителей по экономическим и технико-технологическим параметрам.

При этом нельзя сказать, что описанные структурные изменения полностью устранили проблему сельхозпредприятий и фермерских хозяйств, занимающих продуктивные земли, но не ведущих хозяйственную деятельность. Хотя в 2016 г. по сравнению с 2006 г. их доля заметно сократилась, все же она оставалась довольно высокой (23,7 и 33,9% соответственно). Можно констатировать, что за рассматриваемое десятилетие так и не удалось избавиться от «хозяйств-миражей», но в целом общее экономическое положение аграрного сектора стало более устойчивым.

И по результатам переписи, и по данным официальной статистики, наблюдается абсолютное и относительное снижение производства в хозяйствах населения (ЛПХ). По результатам переписи выяснилось, что все ЛПХ страны фактически использовали в пять раз меньше земли, чем это следует из данных Росреестра, который для сведения земельных балансов неохваченные учетом земли «досчитывал» в пользу населения. За 10 лет в 2,2 раза снизилось количество выращиваемых в ЛПХ свиней, на 30% – поголовье крупного рогатого скота, на 22% – поголовье птицы. Каждое пятое из охваченных переписью хозяйств населения не вело сельскохозяйственную деятельность вообще. Это, на наш взгляд, свидетельствует о том, что происходит «профессионализация» и специализация производственной деятельности. Личным хозяйствам, отлученным от ресурсной подпитки бывших колхозов и совхозов, все труднее конкурировать со специализированными организациями, их развитие в новых условиях сопровождается трансформацией в небольшие товарные семейные фермы, которые далеко не всегда регистрируются как КФХ или ИП. Занятие просто «сельским хозяйством», доступное каждому, постепенно превращается в бизнес, требующий специфических, не приобретаемых легко и быстро знаний и компетенций [Фадеева, 2018].

3.1.2. Как использовать сибирский потенциал?

В регионах Сибири при всей схожести с российскими трендами наблюдается своя специфика (табл. 3.2 и 3.3). Здесь заметно выше показатели (см. табл. 3.1) сельхозугодий, приходящихся на одно хозяйство (3321 и 3900 га в 2006 и 2016 гг.) и КФХ и ИП (152 и 349 га соответственно)¹. Отличаются также темпы сокращения числа предприятий и фермерских хозяйств. В корпоративном секторе Сибири, который плохо адаптировался к рынку из-за объективно сложных условий хозяйствования и отсутствия традиционных для советского времени выравнивающих дотаций, падение оказалось более существенным, чем в России в целом: здесь за десять лет исчезла половина сельхозорганизаций и на 54% сократилась численность работников.

Потери мелких производителей, более гибко реагирующих на колебания рыночной конъюнктуры и изменения аграрной политики, оказались не столь существенными: число фермерских хозяйств и индивидуальных предпринимателей сократилось на 29%, а вот количество занятых в этом секторе – всего на 4%.

Это связано, на наш взгляд, с тем, что произошел переток в число занятых членов фермерских семей, которые формально не являются членами фермерских хозяйств. То есть ранее эти люди были наемными работниками крупных сельхозорганизаций, а когда последние разорились, им пришлось перейти на работу к своим родственникам в фермерские хозяйства. В среднем по СФО на фермеров и членов их семей приходится более половины занятых. Доля постоянных наемных работников составляет 28,4%, сезонных – 19,1%. В наименьшей степени наемный труд на постоянной основе используется в КФХ и ИП в республиках Алтай, Бурятия, Тыва, Забайкальском крае (от 7 до 12%), а в наибольшей

¹ Рассчитано на основе: Основные итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 года по субъектам Российской Федерации. 2008. Федеральная служба гос. статистики. – М.: ИИЦ «Статистика России». – Кн. 2. С. 498–499, 504–505; Итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года: В 8 т. Федеральная служба гос. статистики. – М.: ИИЦ «Статистика России», 2018. – Т. 2: Число объектов Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года. Трудовые ресурсы и их характеристика. С. 12–13, 72–73; Итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года: В 8 т. Федеральная служба гос. статистики. – М.: ИИЦ «Статистика России», 2018. – Т. 3: Земельные ресурсы и их использование. С. 14, 38.

– в Алтайском крае, Иркутской, Кемеровской, Новосибирской, Омской и Томской областях (от 32 до 43%), где сформировалась заметная прослойка диверсифицированных фермерских хозяйств, предъявляющих спрос на круглогодичную занятость.

Таблица 3.2

**Количество объектов ВСХП по категориям хозяйств
в 2006 и 2016 гг.¹, ед.**

Регион	СХО		КФХ и ИП	
	2006	2016	2006	2016
Российская Федерация	59 200	36 048	285 100	174 765
Сибирский федеральный округ	9 000	4 481	31 400	22 343
Республика Алтай	152	163	1 363	1 873
Республика Бурятия	588	232	2 638	2 283
Республика Тыва	590	242	226	918
Республика Хакасия	118	93	1 459	864
Алтайский край	1 811	1 087	5 525	3 469
Забайкальский край	712	333	1 849	1 170
Красноярский край	1 003	523	3 315	2 020
Иркутская область	894	193	3 935	2 485
Кемеровская область	692	273	1 603	1 211
Новосибирская область	1 100	645	3 383	3 067
Омская область	1 131	570	5 467	2 408
Томская область	433	127	1 355	575

Источники: Рассчитано на основе: Основные итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 года по субъектам Российской Федерации. 2008. Федеральная служба гос. статистики. – М.: ИИЦ «Статистика России». – Кн. 2. С. 498–599; Итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года: В 8 т. Федеральная служба гос. статистики. – М.: ИИЦ «Статистика России», 2018. – Т. 2: Число объектов Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года. Трудовые ресурсы и их характеристика. С. 10–13.

¹ Здесь и далее в показателях 2006 г. Забайкальский край представлен Читинской областью и Агинским Бурятским автономным округом, Иркутская область включает Усть-Ордынский Бурятский округ. Вхождение в состав Красноярского края Таймырского и Эвенкийского округа в итогах переписи за 2006 г. не учтено, так как последние не относятся к числу аграрных территорий.

Таблица 3.3

**Численность работников по категориям хозяйств
на 1 июля 2006 и 2016 гг., тыс. чел.**

Регион	СХО		КФХ и ИП	
	2006	2016	2006	2016
Российская Федерация	2 613,9	1 386,4	553,5	377,4
Сибирский федеральный округ	412,7	191,8	56,9	54,9
Республика Алтай	5,3	2,5	3,7	3,7
Республика Бурятия	10,4	2,2	4,3	3,2
Республика Тыва	4,4	1,5	0,5	2,9
Республика Хакасия	7,5	2,2	1,6	2,0
Алтайский край	110,4	47,1	15,1	12,9
Забайкальский край	22,8	4,9	2,8	3,3
Красноярский край	49,3	28,4	2,1	4,9
Иркутская область	32,1	13,0	6,2	5,6
Кемеровская область	26,0	13,1	5,8	3,2
Новосибирская область	77,5	36,6	4,5	3,8
Омская область	62,8	31,6	10,8	3,8
Томская область	12,0	8,2	1,0	1,6

Источники: рассчитано на основе: Основные итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 года по субъектам Российской Федерации. 2008. ФСГС. – М.: ИИЦ «Статистика России». – Кн. 2. С. 498–599; Итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года: В 8 т. ФСГС. – М.: ИИЦ «Статистика России», 2018. – Т. 2: Число объектов Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года. Трудовые ресурсы и их характеристика. С. 198–201, 300–303.

Число крупных и средних предприятий в СФО уменьшилось в 4,3 раза, а в отдельных субъектах – почти в 10 раз. В целом количество занятых на предприятиях, в фермерских хозяйствах и у индивидуальных предпринимателей в сибирских регионах снизилось на 222,9 тыс. чел. (в 1,9 раза). Очевидно, что найти новую (постоянную) работу по месту жительства многие из утративших сельскохозяйственную занятость не смогли.

Отмеченные выше изменения с разной скоростью происходили в разных регионах. В республиках Бурятия, Тыва и Хакасия, а также в Забайкальском крае и Иркутской области обвальная ликвидация СХО (от 60 до 80%) прошла на фоне роста или, по крайней мере, стабилизации количества фермерских хозяйств и

индивидуальных предпринимателей, частично предоставивших занятость потерявшим работу в корпоративном секторе. Также усилились позиции фермерского сегмента и хозяйств населения в Республике Алтай, Кемеровской и Омской областях. Суммарная доля сельхозугодий, закрепленных за КФХ, ИП и хозяйствами населения, в этих восьми регионах в 2016 г. превысила общесибирский уровень (39%) и варьировалась от 43 до 63%. Сельскохозяйственное производство на большинстве этих территорий приобрело дисперсный характер, рассредоточившись по нескольким десяткам или даже единицам крупных и средних предприятий и сотням и тысячам мелких и мельчайших хозяйств, включая подворья сельских жителей. Альтернативой общероссийской тенденции концентрации производства и индустриализации в аграрном секторе в большинстве сибирских регионов стало укрупнение фермерских и личных подсобных хозяйств. Их дальнейший рост предполагал выстраивание механизмов горизонтальной кооперации, позволяющих интегрировать мелкие хозяйства в единые производственные и сбытовые цепочки, чтобы, с одной стороны, поставлять на рынок мелкие партии готовой высококачественной «фермерской продукции», а с другой – собирать для переработки рассредоточенное на больших пространствах сельскохозяйственное сырье. Однако в реальности ставка на кооперацию не сработала ни в одном регионе.

Зафиксированные последней переписью показатели доступа разных групп производителей к банковским кредитам и государственной поддержке не демонстрируют роста внимания к малым формам хозяйствования в рамках нынешней аграрной политики. В 2015 г. в регионах Сибири кредитные средства (в первую очередь на пополнение оборотных средств, это четверть всех займов) получили 24,6% СХО (в том числе 38,5% – не относящихся к субъектам малого предпринимательства) и 12,9% КФХ и ИП. Субсидии (дотации) за счет средств федерального и/или регионального бюджета – 80,3% СХО (в том числе 85,9% крупных и средних и 78,7% малых) и 52,5% КФХ и ИП¹. Если учесть, что самой массовой формой поддержки является погектарное финансирование, доступное только юридическим лицам, способным

¹ Итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года: В 8 т. ФСТС. – М.: ИИЦ «Статистика России», 2018. Т. 6: Технические средства, производственные помещения и инфраструктура. С. 466–513.

подготовить пакет документов, размер которого год от года растет, отсутствие у половины фермерских хозяйств государственных дотаций является не только признаком их «обделенности» государственной заботой, но и свидетельством желания некоторых фермеров держаться подальше как от банковских заимствований, грозящих финансовой кабалой, так и от государственных денег с сопутствующими процедурами контроля и возможными санкциями. Внешнее финансирование деятельности личных хозяйств населения в переписи не учитывалось.

Есть основания полагать, что тенденции, отмеченные в прошедшем десятилетии, продолжатся и в будущем. По данным В.Я. Узуна¹, в связи с изменением порядка господдержки производителей в 2017 г. малый аграрный бизнес получил почти в пять раз меньше субсидий, чем в 2015 г. Его доля в этих субсидиях составила 2%, т.е. в 10 раз меньше норматива, установленного Правительством РФ. Подобную асимметрию в распределении средств государственные деятели и некоторые эксперты привычно объясняют тем, что крупные компании (корпорации) при надлежащей инвестиционной стратегии гораздо эффективнее средних и мелких конкурентов. Именно они – точки экономического роста и основной плацдарм для реализации политики импортозамещения. Однако итоги последней переписи отчасти опровергают данный тезис. За десять лет площадь закрепленных за фермерским сектором сельхозугодий в России выросла в 1,6 раза (с 24,1 до 39,6 млн га), а доля фермеров в распределении земель между разными категориями хозяйств увеличилась с 15 до 28%. Это заметно контрастирует с данными учета Росреестра – 28,8 млн га [Узун, 2017], который оперирует показателями юридически оформленных земель – с зарегистрированными правами собственности и договорами аренды.

В 2016 г. четыре региона СФО – Алтайский и Красноярский края, Омская и Новосибирская области – вошли в двадцатку ведущих производителей зерна России, причем Алтайский край занял в этом рейтинге 4-е место. В отличие от тех сибирских регионов, где среди хозяйствующих субъектов доминируют мелкие

¹ Аналитический отчет «Госпрограмма развития сельского хозяйства – куда ушли деньги?» – URL: <https://www.finam.ru/analysis/forecasts/gosprogramma-razvitiya-selskogo-xozyaiystva-kuda-ushli-dengi-20180529-134347/>

производители, в этих четырех субъектах Федерации сохранились крупные сельскохозяйственные организации, которые не только не сократили, но и преумножили производство. К тому же здесь укрепили свои позиции крупные фермерские хозяйства, обрабатывающие по 5–10 тыс. га земли, способные на равных конкурировать с представителями корпоративного сектора. Наиболее успешные крупные и средние производители радикально обновили парк машин и оборудования, активно осваивали новые технологии и сферы деятельности, последовательно занимались сортообновлением и повышением общей культуры земледелия. Зачастую они действовали «на ощупь» и в начале очередной посевной кампании ориентировались на текущий спрос на те или иные культуры. Это нередко приводило к перепроизводству одних видов продукции и к дефициту других и провоцировало существенные ценовые колебания.

Тем не менее сельхозпроизводители оперативно откликнулись на спускаемые сверху планы роста пахотных земель и призывы к наращиванию объемов зерна и технических культур, молока и мяса, подкрепленные соответствующими дотациями. Но административное давление и инициативы федеральных и региональных властей, увлеченных идеями новых рекордов под флагом импортозамещения, в условиях ограниченного внутреннего рынка нередко оборачивались для производителей разорительными убытками. Характерной в этом отношении является ситуация, возникшая на зерновом рынке осенью 2017 г.¹ Из-за рекордного для России сбора зерновых, который превысил 135 млн т вместо запланированного 105 млн т, цены реализации нового урожая, собранного в Сибири в чрезвычайно сложных погодных условиях, упали почти в два раза по сравнению с предыдущим годом, остановившись на уровне себестоимости производства для многих хозяйств. При этом власти, ссылаясь на отсутствие места в зернохранилищах, заполненных интервенционным зерном прошлых лет, отказались от проведения государственных закупок, которые могли бы отчасти демпфировать снижение цен. Вывоз зерна из сибирских регионов до морских портов перевалки оказался

¹ Морозов А.: «Сегодняшняя ситуация в региональном АПК — это история о правде» // Тайга.Инфо. 01.11.2017. – URL: <http://tayga.info/137287>

затруднен из-за очередных модернизационных реформ в железнодорожной отрасли и привел к росту цен на транспортировку¹, а в некоторых случаях – и к полной остановке отгрузки зерна.

Ущерб от кризиса перепроизводства оказался столь серьезным, что возникла опасность разорения не только мелких хозяйств, но и некоторых предприятий-лидеров. Под угрозой срыва оказался будущий сельскохозяйственный сезон и дальнейшее использование части земель. Обращения к федеральным властям за помощью (прежде всего, в виде реструктуризации банковских кредитов и выделения дополнительного финансирования) шли от всех ведущих аграрных регионов СФО. Вопросы об экспорте зерна, в том числе на рынки Китая, решались буквально в ручном режиме. Одной из мер преодоления негативных последствий рекордного урожая стало введение льготного тарифа на вывоз зерна из регионов, расположенных в отдалении от морских портов. Эта история еще раз показала уязвимость положения сибирских аграриев, которые вынуждены не только бороться со стихией природных и рыночных сил, но и сталкиваться с дискриминирующими их особенностями администрирования отрасли в отечественных реалиях.

3.1.3. Этапы трансформации личных подсобных хозяйств сельского населения

В современной России существует особый вид экономической деятельности, который может приносить доходы, но в юридическом смысле предпринимательской деятельностью не является. Это личные подсобные хозяйства (ЛПХ) населения, для придания легитимности которым был принят специальный федеральный закон². Предтечей ЛПХ в 1935 г. стал «колхозный двор», понимаемый как совокупность приусадебного участка земли, хозяйственных построек и регламентированного состава

¹ Тариф за транспортировку 1 т сибирского зерна в последние годы составлял от 2 до 3 тыс. руб. Только на этом сибиряки регулярно теряли часть маржи между себестоимостью и ценой реализации и проигрывали в конкурсной борьбе земледельцам юга России и центрального Черноземья, у которых к тому же были дополнительные «рентные» преимущества в виде более высокой урожайности и меньших производственных затрат.

² Федеральный закон «О личном подсобном хозяйстве» от 07.07.2003 N 112-ФЗ – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_43127/

домашних животных, находящихся в личном пользовании членов сельхозартели¹. Категория «личное подсобное хозяйство» долгое время служила эвфемизмом, замещающим идеологически неприемлемый термин «частное хозяйство», и отражала «рудимент» досоветской эпохи, значение которого со временем должно сойти на нет. На практике семейные подворья сельских жителей были важным элементом выживания в условиях, когда вместо денег колхозникам начислялись отработанные трудодни, пропорционально которым в конце года производилась натуроплата. Собственное хозяйство не только обеспечивало сельских жителей необходимыми продуктами для личного потребления, но и служило источником доходов, а в определенные периоды становилось и объектом налогообложения. С течением времени многие руководители сельхозпредприятий научились внимательнее относиться к нуждам личных хозяйств. Для ведения ЛПХ предоставлялись дополнительные участки земли, выделялась техника (для вспашки огородов и наделов под посадки овощей, для заготовки сена и т.д.), в счет будущей зарплаты выписывались по льготным ценам фураж и молодежь, оказывалась помощь со сбытом продукции. Через магазины потребительской кооперации и практиковавшуюся в 1970–1980 годах встречную торговлю крестьяне обменивали выращенную у себя продукцию на право приобретения дефицитной бытовой техники и других товаров [Калугина, 1991].

Рыночная трансформация начала 1990-х годов внесла заметные коррективы в значение ЛПХ для сельских жителей. Именно в это время происходили наиболее болезненные для работников бывших колхозов и совхозов процессы реорганизации сельхозпредприятий и приватизации имущества, сопровождаемые падением производства и задержками заработной платы [Узун, Шагайда, 2015]. Крестьяне были вынуждены держать больше скота и птицы, выращивать больше овощей и другой сельхозпродукции, чтобы не просто спастись от голода, но и заработать деньги. В результате к середине 1990-х годов, согласно данным официальной статистики, ЛПХ стали производить половину всей аграрной продукции, утратив де-факто статус подсобных хозяйств и приобретя статус «главного кормильца» вплоть до середины 2010-х

¹ Примерный устав сельскохозяйственной артели (утв. СНК СССР, ЦК ВКП(б) 17.02.1935) – URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_4042.htm

годов (рис. 3.2). Возрождение мелкотоварного уклада и архаизация производства рядом экспертов была отнесена к числу парадоксов рыночных реформ – более оснащенные в техническом плане сельхозпредприятия и вновь образованные фермерские хозяйства экономически проигрывали частным подворьям, базирующимся на ручном труде [Калугина, 2000].

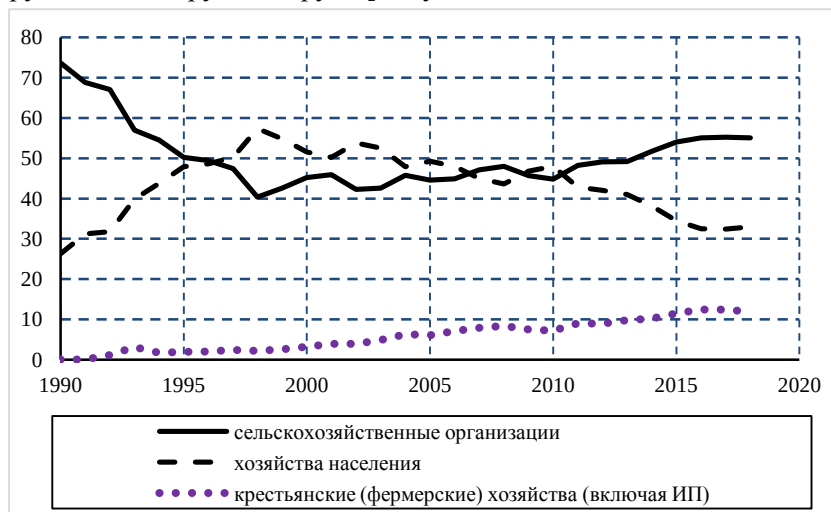


Рис. 3.2. Структура продукции сельского хозяйства по категориям хозяйств по РФ (в фактически действовавших ценах; в процентах от хозяйств всех категорий)

Источник: URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/sx/tab-sel2.htm

Инверсию привычных представлений, в результате которой семейные хозяйства и сельхозпредприятия поменялись ролями [Нефедова, 2013. С. 129], объяснить достаточно просто. Из-за проблем с контрагентами и неплатежами за отгруженный товар, из-за сбоев в управлении и в организации сельхозработ, из-за отсутствия оборотных средств и т.д. предприятия во многих случаях вернулись к архаичной натуральной оплате труда. Вместо денег работники получали зерно, муку, молоко, мясо, фураж, молодняк скота и птицы и проч., им оказывались «бесплатные» технические, ветеринарные и другие услуги. Работники продавали часть полученного в качестве натуроплаты либо использовали ее в ЛПХ, при реализации продукции которого они извлекали

своеобразную ренту за счет привлечения, по сути дела, бесплатных ресурсов, включая собственную рабочую силу. Другим немаловажным каналом получения ресурсов для ведения семейных хозяйств стали массовые хищения собственности (продукции и ресурсов), а также неконтролируемое использование техники и оборудования бывших колхозов и совхозов [Великий, 2012; Виноградский, 1999]. Таким образом значительная доля получаемых семьями доходов формировалась за счет сельскохозяйственных предприятий, но в конечном счете монетизировалась при продаже продукции семейных подворий [Рефлексивное... 2002].

Симбиоз мелких и крупных хозяйств, позволивший первым выживать, а вторым достаточно долго существовать, даже находясь в состоянии банкротства [Нефедова, Пэллот, 2006; Никулин, 1998], в начале 2000-х годов стал постепенно разрушаться. Укрупнение и модернизация производства способствовали ликвидации значительной части сельхозпредприятий и сокращению занятых в этой сфере работников. Сельские жители не только потеряли работу, одновременно с этим кардинально сократились возможности ведения ЛПХ. Без ресурсной подпитки со стороны сельхозпредприятий частные подворья утратили свое основное конкурентное преимущество, обусловленное экономией на текущих расходах. К тому же начавшийся в России экономический подъем спровоцировал рост спроса на трудовые ресурсы и побудил наиболее активных сельчан отправиться на заработки [Между..., 2016]. В конечном счете показатели производства в секторе «хозяйства населения» практически вернулись в исходную точку 25-летнего цикла. Его доля в объеме производства продукции сельского хозяйства в 2015–2018 гг. приблизилась к отметке в 32–33%, что не намного выше показателя 1990 г. – 26,3% (см. рис. 3.2).

3.1.4. Сельские подворья России и Сибири в динамике

За десять лет, прошедших после первой сельскохозяйственной переписи, количество личных подсобных и индивидуальных хозяйств граждан, проживающих в сельских поселениях России, выросло с 14798,5 до 15044,2 тыс. ед., т.е. на 1,7%. Однако зафиксированное ВСХП-2016 падение доли хозяйств, производивших сельскохозяйственную продукцию (с 85,3 до 77,5%, т.е. почти на 8 п.п.), ставит под сомнение рост числа ЛПХ. Количество хозяйств сельского населения, реально занимавшихся производ-

ством, уменьшилось за это время почти на 1 млн ед. (с 12629,1 до 11664,2 тыс.), что хотя и происходило на фоне сокращения численности жителей сел, но никак не соответствовало темпам этого сокращения (за эти годы сельское население уменьшилось с 38,4 до 37,9 млн чел., или на 1,3%¹). При этом заметно возросла доля хозяйств с заброшенными земельными участками (пустующими домами) – с 9,2 до 13,7%.

Таблица 3.4

Изменение площади и структуры сельскохозяйственных угодий в России и в регионах СФО с 2006 по 2016 гг., %

Регионы	Изменение площади 2016/2006		Доля сельхозугодий в ЛПХ в сельхозугодьях региона	
	сельхозугодий, всего	сельхозугодий в ЛПХ	2006	2016
Российская Федерация	86	139	5	7
СФО	76	106	8	11
Республика Алтай	93	85	34	31
Республика Бурятия	46	144	9	28
Республика Тыва	96	164	17	30
Республика Хакасия	59	92	9	14
Алтайский край	87	109	3	3
Забайкальский край	67	96	24	35
Красноярский край	68	58	6	5
Иркутская область	61	119	9	18
Кемеровская область	72	59	7	6
Новосибирская обл.	77	185	1	3
Омская область	81	153	5	9
Томская область	64	105	7	12

Источник: Рассчитано на основе: Итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 года: В 9 т./ ФСГС. – М.: ИИЦ «Статистика России», 2008. – Т. 3: Земельные ресурсы и их использование. С. 46, 48–49; Итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года: В 8 т./ ФСГС. – М.: ИИЦ «Статистика России», 2018. – Т. 3: Земельные ресурсы и их использование. – С. 66, 72–73.

¹ URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#

Площадь всех сельскохозяйственных угодий в России за 10 лет сократилась на 14%, в то время как площадь угодий, числящихся за семейными и индивидуальными хозяйствами в сельской местности, выросла в целом по стране почти на 40%, что увеличило их долю в земельных ресурсах с 5 до 7% (табл. 3.4). В СФО, на который приходится пятая часть земель страны, пригодных для возделывания, тенденция иная: сокращение совокупной площади угодий оказалось больше, чем в России (на 24%), при небольшом росте площади, используемой ЛПХ (на 6%).

При этом заметно сибирское пространственное разнообразие с точки зрения соотношения крупного и малого аграрного производства. В первой группе оказались регионы, где сохранилась существенная (более 25%) доля сектора семейных хозяйств в площади сельхозугодий, во второй – регионы, где удельный вес ЛПХ значительно уменьшился.

В состав первой группы попали четыре региона – Республика Алтай, Республика Бурятия, Республика Тыва и Забайкальский край. Рост количества мелких подворий отчасти компенсировал снижение производства в крупных хозяйствах, вызванное как действием ряда неблагоприятных экономических, природно-климатических и социальных факторов, так и изменением аграрной политики. После демонтажа действовавшей в советские годы системы сплошного государственного дотирования сельхозпроизводства значительная часть сельскохозяйственной деятельности в условиях Сибири стала нерентабельной, из-за чего в течение короткого времени бывшие колхозы и совхозы пришли в упадок. Их дальнейшее существование предполагало либо приход новых собственников, способных модернизировать технико-технологическую базу производства и переориентироваться на рыночный спрос, либо получение массовой государственной поддержки, позволяющей пережить трудные времена. Бывшие колхозы и совхозы, не получившие внешней поддержки, как правило, были обречены на банкротство и последующую ликвидацию. Во многих случаях частные подворья становились безальтернативными рабочими местами для утративших работу жителей села.

Зачастую масштабы ЛПХ не обеспечивают приемлемый уровень семейного достатка. В этом случае необходима диверсификация источников доходов за счет подработок, связанных, например,

с оказанием услуг (ремонт, строительство, заготовка дров) и/или промысловой деятельностью, включающей сбор грибов, ягод, лекарственных растений и пр. Успешность или, точнее, стабильность подобного существования зависит от емкости локальных рынков сбыта, возможностей хранения и транспортировки готовой продукции. Наиболее благоприятные условия для роста доходов семейных хозяйств, как правило, складываются в местах с большим наплывом туристов, дачников, а также в пригородных зонах с выходом на крупные продовольственные рынки. Сложившиеся за годы рыночных преобразований мощные сети мелких заготовителей и перекупщиков, по сути, решили проблемы со сбытом излишков продукции ЛПХ, другое дело, что предлагаемые закупочные цены не всегда устраивают сельское население.

Тренды развития ЛПХ в регионах первой группы, а также в Республике Хакасия заметно отличаются от ситуации в России и Сибири в целом. На отмеченных территориях в хозяйствах сельского населения стабилизировалось или даже выросло поголовье крупного рогатого скота, не так существенно уменьшилось поголовье свиней и птиц по сравнению с другими регионами (табл. 3.5). Можно сказать, что сельские подворья не только не утратили свой потенциал, но и стали меньше зависеть от крупных хозяйств.

На другом полюсе оказались регионы второй группы, характеризующиеся относительно невысокой долей земель ЛПХ в сельских поселениях (от 3 до 9% в 2016 г.). В их число попали крупные и наиболее развитые в аграрном отношении сибирские регионы: Алтайский и Красноярский края, Новосибирская и Омская область (см. табл. 3.4). К этой же группе примыкает и относительно небольшая Кемеровская область, в которой наряду с Красноярским краем за рассматриваемое десятилетие произошло самое крупное сокращение площади земель, отнесенных к ЛПХ (более чем на 40%). Низкую долю ЛПХ в регионах второй группы можно объяснить более сильными конкурентными позициями расположенных здесь агрохолдингов и крупных, быстро растущих фермерских хозяйств, которые не только вытесняют частные подворья с рынка, но и вынуждают наемных работников сокращать свои семейные хозяйства. В Кузбассе в последние годы наступление на землю ЛПХ ведут угольные компании, постоянно увеличивающие добычу угля открытым способом.

Таблица 3.5

**Изменение поголовья сельскохозяйственных животных в ЛПХ
в сельских поселениях в России и в регионах СФО
с 2006 по 2016 гг., %**

Регион	Крупный рогатый скот, 2016/2006	Свиньи, 2016/2006	Птица всех видов, 2016/2006
Российская Федерация	74	45	77
СФО	80	58	66
Республика Алтай	115	69	67
Республика Бурятия	100	68	73
Республика Тыва	136	51	82
Республика Хакасия	100	90	92
Алтайский край	71	52	55
Забайкальский край	98	80	74
Красноярский край	75	68	92
Иркутская область	70	58	79
Кемеровская область	71	64	75
Новосибирская обл.	46	38	55
Омская область	65	62	70
Томская область	60	55	115

Источник: Рассчитано на основе: Итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 года: В 9 т./ ФСГС. – М.: ИИЦ «Статистика России», 2008. – Т. 5. – Кн. 1. – С. 10-52; 176–188; Итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года: В 8 т. / ФСГС. – М.: ИИЦ «Статистика России», 2018. – Т. 5. – Кн. 1. – С. 10–52; 180–206.

Владельцы и менеджеры крупных животноводческих комплексов и зерновых хозяйств, как правило, негативно относятся к занятости их сотрудников на личном подворье, отрицательно сказывающейся на результатах труда на основном рабочем месте. На крупных предприятиях пресекаются любые попытки использовать ресурсы предприятий для нужд семейных хозяйств, налажена эффективная система охраны, препятствующая хищениям и несанкционированному использованию техники, не производится выдача кормов и молодняка в счет заработной платы или

арендных выплат за земельные доли. Администрации свиноводческих и птицеводческих комплексов при поддержке местных властей, ссылаясь на требования ветеринарно-санитарного контроля, запрещают своим работникам содержание в личных подворьях свиней или птиц. Такого рода «принуждение сверху», на наш взгляд, во многом объясняет радикальное снижение количества свиней и птиц. Именно для тех регионов, в которых появились крупные предприятия по производству свинины и мяса птицы, характерно наибольшее сокращение поголовья свиней (от 40 до 60%) и птицы (от 25 до 50%) в ЛПХ (см. табл. 3.5). Речь идет прежде всего о Новосибирской, Томской, Омской, Кемеровской, Иркутской областях и Алтайском крае.

Согласно данным переписей, за 10 лет произошли заметные изменения в структуре используемых в ЛПХ сельхозугодий. Как видно из табл. 3.6, буквально во всех сибирских регионах существенно снизилась доля возделываемой пашни и одновременно выросла доля залежей – выведенных из оборота пахотных земель, не используемых по назначению в течение года и более. Приросты площади сельскохозяйственных угодий, числящихся за ЛПХ, в Новосибирской и Томской областях, а также в Алтайском крае, сопровождались еще большими абсолютными приростами площади залежной земли в этом секторе.

Так, в Новосибирской области при росте площади угодий ЛПХ на 65,4 тыс. га площадь залежей увеличилась на 69,3 тыс. га, а доля последних в структуре сельхозугодий приблизилась к 60%. В Алтайском крае аналогичное соотношение составило 19,8 и 25,9 тыс. га, в Томской области – 2,7 и 9,5 тыс. га. Также высокая доля залежей в землях ЛПХ отмечалась в Омской области (41,5%) при значительном росте площади сельхозугодий, относящихся к ЛПХ (см. табл. 3.6). На наш взгляд, эти данные свидетельствуют не о перераспределении сельхозугодий в пользу семейных хозяйств, а о статистических манипуляциях, в результате которых невостребованные и необрабатываемые земли формально приписываются частным подворьям, а их владельцы не только реально не пользуются ими, но зачастую и не представляют, где они находятся¹. Не случайно, что в число регионов с высокой

¹ Речь идет о земельных долях, полученных сельскими жителями в собственность в ходе приватизации земли, но не выделенных в виде конкретных участков [Барсукова, Звягинцев, 2015; Фадеева, Нефёдкин, 2017].

долей залежных (не обрабатываемых сельским населением) земель попали территории, где ЛПХ заметно утратили свои экономические позиции. Таким образом можно предположить, что масштабы вывода угодий из хозяйственного оборота существеннее, чем это следует из материалов переписи, а одним из способов «камуфляжа» статистики невостребованных в производстве земель является их учет в качестве угодий, используемых в ЛПХ.

Таблица 3.6

**Структура сельскохозяйственных угодий, используемых в ЛПХ
в сельских поселениях в России и в регионах СФО,
на 1 июля 2006 и 2016 гг., %**

Регионы	2006			2016		
	пашня	сенокос, пастбища и др.	залежи	пашня	сенокос, пастбища и др.	залежи
Российская Федерация	30,5	48,1	21,4	20,8	47,5	31,7
СФО	11,4	61,9	26,7	7,5	65,5	27,0
Республика Алтай	1,1	97,0	1,9	3,5	93,9	2,6
Республика Бурятия	8,9	84,9	6,2	4,0	76,6	19,4
Республика Тыва	2,2	93,4	4,4	0,7	93,1	6,2
Республика Хакасия	7,5	90,8	1,7	5,4	86,5	8,1
Алтайский край	28,3	61,5	10,2	11,4	68,4	20,2
Забайкальский край	1,2	43,3	55,5	1,4	62,8	35,8
Красноярский край	25,5	62,6	11,9	22,9	50,7	26,4
Иркутская область	13,4	80,2	6,4	7,6	76,2	16,2
Кемеровская область	16,3	64,8	18,9	24,3	45,3	30,4
Новосибирская обл.	38,3	43,3	18,4	15,9	25,3	58,8
Омская область	40,2	40,0	19,8	21,5	37	41,5
Томская область	21,3	67,7	11,0	12,6	42	45,4

Анализ данных переписей, на наш взгляд, позволяет сделать вывод о наличии двух принципиально разных систем хозяйствования сельского населения, одна из которых сложилась на востоке Сибири – в национальных республиках и Забайкальском крае, а другая – в регионах, расположенных на юго-западном направ-

лении и представляющих собой аграрный пояс Сибири. Если в рамках первой системы традиционные ЛПХ с полным набором элементов (большой огород, скот, свиньи, птица, овцы и проч.) остаются распространенным явлением, то для второй системы на фоне преобладания частных подворий с заметно сокращенным составом (без скота и большого земельного надела) характерно развитие товарных хозяйств разных видов. Вместе с тем наблюдаемое разнообразие в масштабах и специализации ЛПХ далеко не исчерпывается вышеприведенной дихотомией. Внутри регионов и даже в отдельных сельских районах зачастую встречаются весьма своеобразные конфигурации ЛПХ, изучение которых целесообразно осуществлять в рамках отдельных кейсов.

Обобщая вышесказанное, отметим, что заметный рост сельскохозяйственного производства в целом по стране сочетался с уменьшением площади обрабатываемых земель. Сибирские регионы, традиционно считающиеся одними из главных производителей продовольственного зерна, по темпам роста сельхозпроизводства заметно уступали российским показателям. Площади сельхозугодий в Сибирском федеральном округе сокращались значительно быстрее, чем по стране в целом. Наблюдаемые тенденции и их последствия в значительной степени обусловлены изменениями, происходящими в объемах и структуре землепользования, в соотношении между разными типами хозяйств.

С 2006 по 2016 гг. доля сельского хозяйства в ВРП СФО снизилась с 6,9 до 6,2 %. В то же время в целом по России значение этого показателя выросло с 4,9 до 5,1%¹. Разнонаправленность этих тенденций свидетельствует о том, что значение аграрного сектора для экономики Сибири неуклонно снижается. Этот вывод вполне согласуется с результатами проведенного сравнительного анализа данных и позволяет, на наш взгляд, говорить о серьезном вызове, который стоит перед сибирским АПК и связан с обостряющейся конкуренцией регионов России как на внутреннем рынке, так и в области экспортных поставок продовольствия и сельскохозяйственного сырья. В зависимости от ответа на этот вызов мы можем сохранить сельское хозяйство как отрасль специализации Сибири или увидеть его медленную деградацию со всеми вытекающими последствиями для сельского населения.

¹ URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/vvp/tab-vrp2.htm

Придание нового импульса развитию аграрному сектору Сибири предполагает существенные изменения в аграрной политике, касающиеся прежде всего обеспечения доступа к рынкам для сельхозпроизводителей, территориально удаленных от мест массовой переработки сельскохозяйственного сырья и экспортной инфраструктуры. Кроме того, государство должно более активно выступать как регулятор, демпфирующий колебания ценовой конъюнктуры в периоды аномально высоких или низких урожаев, обеспечивая баланс между интересами потребителей и экспортеров сельскохозяйственной продукции, с одной стороны, и ее производителей, с другой. Это позволит уменьшить риски прежде всего для производителей, работающих в районах с неустойчивыми условиями земледелия, к которым относятся практически все субъекты СФО.

3.2. Земельная реформа и ее социально-экономические последствия

Земля, пригодная для сельскохозяйственного использования, является важнейшим стратегическим ресурсом страны. В современной России в целом и в сибирских регионах в частности эффективный хозяйственный оборот земель в значительной степени осложнен незавершенностью процесса формирования института земельной собственности. Это порождает не только юридические проблемы спецификации (кадастрового учета) объектов недвижимости и регистрации прав собственности, но и снижает эффективность землепользования, способствует росту площади невосребованных и брошенных земель и обостряет проблему деградации земельных ресурсов.

3.2.1. Парадоксы землепользования

В научно-экспертном сообществе нет единого понимания того, как велики земельные ресурсы страны и насколько эффективно они используются. Является ли сокращение обрабатываемых площадей признаком «вопиющей бесхозяйственности», подрывающей продовольственную безопасность страны, или, напротив, свидетельством роста продуктивности земель, остающихся в сельскохозяйственном обороте?

Ряд исследователей полагают, что земельные реформы привели к тому, что государственная монополия на землю сменилась монополией крупного капитала, а лучшие земли страны захватили отечественные и иностранные агрохолдинги [Буздалов, 2012]. Другие считают, что землям, пригодным для аграрного использования, за последние 10–15 лет нанесен непоправимый ущерб – значительная часть сельхозугодий превратилась в площадки для жилой и промышленной застройки или просто заброшена [Шагайда, Алакоз, 2017]. Третьи апеллируют к очевидной избыточности имеющегося в стране земельного ресурса и к необходимости отмены всяких ограничений на оборот земли. На наш взгляд, корректное отношение к оценке земли предполагает рассмотрение ее в качестве экономического актива, способного приносить прибыль. Подобно тому, как не всякое месторождение природного сырья может быть использовано с выгодой [Крюков, 2000], не всякий участок сельскохозяйственной земли может быть превращен в экономический актив с точки зрения его потенциальных пользователей. Это зависит от многих изменяющихся во времени факторов. Конъюнктура рынков, доступные технологии и в более широком смысле – уровень доступных на данный момент знаний и компетенций – все это в конечном счете определяет спрос на земельные ресурсы как экономический актив, локализованный на определенной территории.

Парадокс состоит в том, что более или менее полную и непротиворечивую картину состояния земельных угодий можно получить только по результатам всероссийских сельскохозяйственных переписей (ВСХП), т.е. не чаще одного раза в 10 лет. В промежутках между переписями и органы власти, и исследователи аграрных проблем вынуждены полагаться на неverified данные, предоставляемые разными ведомствами (в первую очередь – Минсельхозом и Росреестром).

О масштабах расхождений в оценке площади земель сельхозназначения в разрезе разных категорий хозяйств можно судить по данным, представленным в табл. 3.7.

Из табл. 3.7 видно, что данные Минсельхоза РФ о площадях сельхозугодий и пашни на начало 2014 г. не вписываются в диапазон изменений, выявленный по результатам переписей 2006 и 2016 гг. Оценки Министерства, которые формируются с помо-

шью отчетов с мест, почти на четверть отличаются в большую сторону, чем следует из данных переписи 2016 г. Сходным образом обстоят дела с кадастровым учетом и с регистрацией прав собственности на землю, причем самым «отстающим» собственником в вопросах спецификации земельных участков является само государство. По данным Росреестра, на начало 2015 г. юридически оформлено было только 11% государственной и муниципальной земли сельскохозяйственного назначения, 10% земель населенных пунктов, в том числе 17% – в городах и 4% – в селах [Государственный... 2015. С. 51–52, 55].

Таблица 3.7

Площадь земель сельскохозяйственного назначения по разным источникам данных в 2006 г., 2014 г., 2016 г., млн га

Категория земель	ВСХП 2006 г.	Минсельхоз 2014 г.	ВСХП 2016 г.	2016/ 2006, %
<i>Российская Федерация</i>				
Земли сельхозназначения	450,6	386,5	349,2	77
в том числе сельхозугодья	165,9	196,2	142,2	86
в том числе пашня	102,1	115,1	94,5	93
<i>Сибирский федеральный округ</i>				
Земли сельхозназначения	68,1	97,6	43,3	64
в том числе сельхозугодья	38,1	49,5	28,8	75
в том числе пашня	19,9	22,9	17,8	89

Источники: Рассчитано на основе: Основные итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 года по субъектам Российской Федерации. 2008. / ФСГС. – М.: ИИЦ «Статистика России». – Кн. 2. С. 498–599; Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения. Министерство сельского хозяйства России. – М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2014. С. 151, 155–156; Итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года: В 8 т. / ФСГС. – М.: ИИЦ «Статистика России», 2018. – Т. 3: Земельные ресурсы и их использование. С. 8–11.

Масштабы несоответствия между данными Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестра) и результатами двух переписей оценил В.Я. Узун [Узун, 2017]. Из 222 млн га сельхозугодий, которые на начало 2016 г. числились в отчетах Росреестра по всем категориям зе-

мель (в том числе относящихся к землям поселений, лесного фонда и пр., т.е. не входящих исключительно в разряд земель сельскохозяйственного назначения), переписчики смогли выявить только 142,2 млн га (64%). При этом охваченная переписью 2016 г. площадь угодий оказалась на 23,8 млн га меньше, чем показала перепись в 2006 г. В итоге, по оценке Узуна, неиспользуемые сельхозугодья по всей стране составили около 96–97 млн га, или 44% от их общей площади. Речь идет об огромных массивах неиспользуемых земель, которые в официальной статистике числятся пашней, пастбищами, покосными угодьями и т.д., а на деле давно не возделываются и перешли в разряд залежей, в том числе обильно заросших лесом. Наши собственные оценки по СФО, основанные на методике Узуна, еще менее оптимистичны. Суммарные площади неиспользуемых сельхозугодий в Сибири составили 31,2 млн га, т.е. на 3,5 млн га превысили площади, учтенные в переписи.

Таким образом мы имеем дело с разными «картинами мира»: почти половина земли, которую принято считать пригодной для сельскохозяйственной деятельности, выведена из хозяйственного оборота, к ней никто не предъявляет права собственности и не собирается брать ее в аренду, она, по сути дела, бесхозна. Почему так произошло, нужно ли это расценивать как «национальное бедствие» и срочно предпринимать какие-то кардинальные меры? Или же это следствие нормальной адаптации землепользования к рыночным условиям, когда плодородные качества земельных участков, их местоположение и официальный статус (наличие регистрации и кадастровых номеров) «тестируются» рынком, т.е. производители задействуют только те земельные ресурсы, которые способны принести доход при сложившейся конъюнктуре продовольственных рынков? Ответы на эти вопросы неоднозначны и во многом имеют региональную специфику.

Как видно из табл. 3.8, сокращение площадей сельхозугодий за 10 лет между двумя Всероссийскими сельскохозяйственными переписями произошло во всех субъектах СФО. При этом наиболее драматические изменения отмечаются в республиках Бурятия и Хакасии, в Забайкальском крае, в Иркутской и Томской областях.

Таблица 3.8

**Площадь сельхозугодий и доля их фактического использования
на 1 июля 2006 и 2016 гг.**

Регион	Площадь сельхозугодий, тыс. га			Доля используемых с/у, %	
	2006	2016	2016/2006, %	2006	2016
Российская Федерация	165 985,1	142 206,8	85,7	76	88
Сибирский федеральный округ	38 056,8	28 780,2	75,6	75	89
Республика Алтай	991,6	921,5	92,9	93	86
Республика Бурятия	1 504,7	693,9	46,1	49	75
Республика Тыва	1 135,4	1 087,1	95,7	73	96
Республика Хакасия	1 097,1	647,6	59,0	52	91
Алтайский край	8 597,0	7 508,9	87,3	86	96
Забайкальский край	5 592,1	3 121,9	55,8	69	76
Красноярский край	3 850,0	2 613,8	67,9	63	87
Иркутская область	2 809,7	1 308,8	46,6	56	91
Кемеровская область	1 936,5	1 400,3	72,3	82	89
Новосибирская область	6 324,9	4 884,7	77,2	81	83
Омская область	5 054,1	4 108,6	81,3	81	94
Томская область	754,3	483,2	64,1	70	91

Источники: рассчитано на основе: Основные итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 года по субъектам Российской Федерации. 2008 / ФСГС. – М.: ИИЦ «Статистика России». – Кн. 2. С. 498–599; Итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года: В 8 т. / ФСГС. – М.: ИИЦ «Статистика России», 2018. – Т. 3: Земельные ресурсы и их использование. С. 8–11.

Наблюдаемый рост доли используемых угодий в 2016 г. на самом деле связан с «потерей» в системе учета значительных площадей, ранее приписанных к ликвидированным хозяйствам и не перешедшим к другим землепользователям. Проблема в том, что эти земельные ресурсы уже перестали быть экономическими активами. Чтобы вернуть их в сельскохозяйственный оборот, потребуются значительные инвестиции, для чего нужны не только благоприятная долгосрочная конъюнктура рынков продовольствия и сельскохозяйственного сырья, но и соответствующая государственная политика, направленная на поддержку аграрных предпринимателей, нацеленных на расширение бизнеса.

3.2.2. История и результаты реформирования земельных отношений

По мнению специалистов, причины невостребованности одного из самых ценных в мире природных богатств (земли), с одной стороны, связаны с порядком и характером проведения постсоветской аграрной реформы в целом и земельной реформы в частности. С другой стороны, это результат текущей аграрной политики, слабо защищающей товаропроизводителей от рыночной турбулентности и волатильности закупочных цен, неумения государства адекватно противостоять как кризису недопроизводства, в основе которого лежат прежде всего природно-климатические факторы, так и кризису перепроизводства [Тулохонов, 2018].

Аграрная реформа начала 1990-х годов формально включала в себя два самостоятельных направления: приватизацию земли и реорганизацию колхозов и совхозов, чье имущество было поделено на паи [Савенко, Ялбулганов, 2017. С. 73–80]. Реформа землепользования предполагала замену государственной собственности на общую, совместную, частную или иную формы собственности на земли, обрабатываемые колхозами и совхозами. Речь также шла о создании системы кадастрового учета и регистрации юридических прав, а также об эффективных механизмах контроля за использованием земли, способных обеспечить долговременные условия для устойчивой работы сельхозпроизводителей. Запуск таких механизмов предполагал формирование рыночных отношений, касающихся купли-продажи и аренды земли, а также повышения эффективности ее использования. Однако осуществленная приватизация колхозно-совхозной земли не дала ожидаемых результатов [Калугина, 2015; Фадеева, 2015]. Работники сельскохозяйственных предприятий и другие категории сельских жителей получили в основном «виртуальные», т.е. не выделенные физически земельные доли (в пределах 3 – 40 гектаров в зависимости от региона), распоряжаться которыми они могли только сообща.

Долевые земли чаще всего сдавались их собственниками в аренду на условиях, установленных землепользователями, в т.ч. бывшими колхозами и совхозами. Владельцы земельных долей, как правило, не знали, где находятся их земельные владения, не

могли влиять на качество обработки принадлежащей им земли и получаемый доход от сдачи земли в аренду. По сути, полученные земельные права не привили сельским жителям чувства хозяина, не научили их ответственно относиться к своему имуществу и заботиться об улучшении плодородия земли и росту ее рыночной стоимости. Физически землю (в виде конкретных земельных участков) получили в основном фермеры, а затем – в начале 2000-х годов – обладателями земельной собственности стали девелоперы, строители и крупные агропроизводители, которые выкупили или получили с помощью юридических манипуляций земельные доли и сформировали на их основе земельные массивы, пригодные для масштабной жилищной застройки и крупного сельскохозяйственного производства.

Существующие в настоящее время проблемы юридического оформления земельных отношений не в последнюю очередь были обусловлены переменчивостью логики и порядка проведения аграрной реформы [Узун, Шагайда, 2015]. При этом главная цель земельной реформы никогда не сводилась исключительно к экономической повестке. Насыщение российского рынка сельскохозяйственным сырьем и продовольственными товарами подразумевалось как ее естественный и самоочевидный результат. По логике реформаторов, достаточно было провести приватизацию земли и предоставить ее тем, кто хочет и может ее обрабатывать, – остальное рынок сделает сам.

С. Барсукова и В. Звягинцев выделяют несколько этапов реформы, увязывая изменение ее приоритетов с расстановкой сил на политической арене страны и борьбой разных групп интересов, в том числе «советского» и «либерального» аграрного лобби: руководителей бывших колхозов и совхозов и владельцев крупных корпораций, девелоперов, строителей, чиновников разных уровней и прочих заинтересованных лиц [Барсукова, Звягинцев, 2015]. Если поначалу (1990 г.) земельная реформа понималась как способ наделения участками вновь образуемых фермерских хозяйств при сохранении возможности землепользования действующим на тот момент предприятиям, то уже через год указ Президента РФ дал старт форсированной и тотальной приватизации земли. Введенный в середине 1990-х мораторий на продажу земли сельскохозяйственного назначения после принятия в 2002 г.

Закона № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» сменился режимом рыночного оборота не только земельных участков, но и отдельных земельных долей, что позволило крупному бизнесу концентрировать большие массивы сельскохозяйственных угодий¹. К угрозе появления «латифундий» прибавились риски утраты ценных сельхозугодий, особенно в пригородных зонах, из-за облегченного режима их вывода под застройку [Шагайда, 2013; Звягинцев, 2014].

В результате первого (и самого скоротечного) этапа реформы основная часть колхозных и совхозных земель перешла в общую (долевою) собственность действующих и бывших работников, а также занятых в социальной сфере. В состав передаваемых новым собственникам угодий входили пахотные земли, пастбища и сенокосы, распределявшиеся по нормам бесплатного наделения земель, которые определялись постановлением глав районных администраций. Наделение правами собственности на землю не увязывалось напрямую с необходимостью лично хозяйствовать: ее можно было сдавать в аренду предприятиям или местным фермерам. Земли, оставшиеся после передачи трудовым коллективам сельскохозяйственных организаций и приравненным к ним группам сельских жителей, отошли в районные фонды перераспределения и в дальнейшем использовались для наделения вновь образуемых фермерских хозяйств и других землепользователей, а также для передачи в аренду действующим хозяйствующим структурам. В соответствии с негласной установкой в эти фонды передавались наименее ценные земли.

Важной особенностью земельной реформы стал коллективный характер наделения собственностью. Вместо индивидуальных участков с очерченными границами сельские жители полу-

¹ По оценке аудиторско-консалтинговой компании BEFL, в список российских крупнейших землепользователей в 2018 г. вошли 56 компаний, под контролем каждой из которых находилось от 100 и более тысяч гектар сельскохозяйственных угодий. Этими землями они распоряжались на правах собственности, аренды или ином законном праве. Суммарно 56 компаний из этого списка контролировали в 2018 г. 13,5 млн га земли, что на 4% больше, чем в 2017 г., и почти в два раза больше, чем в 2011 г. Рейтинг возглавили пять корпораций с земельными активами свыше 730 тыс. га в расчете на одну компанию / Крупнейшие владельцы сельскохозяйственной земли в России на 2019 год. – URL: <http://www.befl.ru/news/detail.php?ID=1137>

чали право на землю в рамках общей собственности – совместной или долевой. Можно сказать, что реформаторы осознанно осуществили подмену реальных земельных прав собственности на виртуальные права, не позволяющие каждому владельцу получить конкретный участок земли. В качестве оправдания приводились аргументы в пользу сохранения условий для функционирования крупных хозяйств. Дробление полей на мелкие участки в размере одной или нескольких долей и образование земельных «лоскутных одеял» серьезно осложнили бы процессы консолидации земельных массивов. Кроме того, массовый земельный передел грозил перерасти в перманентные тяжбы землепользователей по поводу качества и местоположения участков.

Коллективный характер владения земельной собственностью означал необходимость достижения консенсуса в вопросах аренды или продажи земли, а также непереносимое участие каждого члена общей собственности в процедурах по оформлению прав на нее. Такой способ приватизации тормозил процессы земельного оборота и отчасти защищал от необдуманных и слишком быстрых земельных переделов.

Юридическая регистрация прав земельной собственности началась лишь через пять лет после начала приватизации. Принятый в 1997 г. Закон № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» создал институциональные возможности для правового оформления сделок с земельными долями. Введение в 1998 г. единого государственного реестра прав на недвижимость (ЕГРП) положило начало практике регистрации прав на земельные участки, которые надлежало сформировать из отдельных долей, физически выделить, т.е. геодезическими методами определить местоположение и внести координаты границ, и поставить на кадастровый учет. От регионов требовалось определить минимальные площади земельных участков, сформированных из земельных долей. Среди прочего реестр должен был содержать акты регистрации прав собственности на земельные участки, а также фиксировать заключаемые арендные договоры, договоры продажи, наследования и пр. Регистрация прав могла осуществляться только в отношении участков, поставленных на кадастровый учет. Для этого были необходимы межевые планы конкретных участков, в том числе сформированных из земельных долей.

Для подтверждения прав на землю собственники должны были производить землеустройство за свой счет. Это предполагало серьезные затраты денег и времени на проведение кадастровых и регистрационных работ и связанные с этим многочисленные посещения разных служб и организаций, расположенных в районных центрах. Заявительный принцип кадастрового учета и регистрации прав собственности на землю и сделок с ней, с одной стороны, сделал эту процедуру необязательной. С другой стороны, он привел к тому, что государство во многом утратило контроль над состоянием земельных ресурсов, образовались большие массивы неоформленной земли. В связи с тем, что российское законодательство разрешало не регистрировать договоры аренды сроком меньше года, в хозяйственный оборот стали включаться участки, не поставленные на кадастровый учет. В результате распространились практики неформальной (без заключения договоров) аренды. Однако в данном случае арендаторы не могли рассчитывать на продолжительную аренду, а арендодатели – на юридическую защиту.

Новый этап становления института земельной собственности и рынка земли стал возможен после экономического кризиса конца 1990-х гг. и изменения аграрной политики в направлении государственной поддержки модернизации сельского хозяйства. Возникла потребность в либерализации земельных отношений, правовой основой которой стало принятие новой редакции Земельного кодекса (2001 г.) и выше упомянутого Закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения (2002 г.). Во многом благодаря этим изменениям интерес к аграрному бизнесу стали проявлять крупные частные компании. В первую очередь спросом пользовались плодородные земли в центре и на юге европейской части России, а также участки вокруг крупных городских агломераций. Борьба за доступ к земельным ресурсам и экспансия промышленных и торговых компаний в аграрный сектор обусловили новые земельные переделы и ускорили регистрацию земельных прав.

В это же время заметно снизилась роль государственных и муниципальных органов управления. В первые годы реформы районные земельные комитеты активно занимались перераспределением земельных ресурсов между старыми и новыми хозяйст-

вующими субъектами, разрабатывали новые схемы землепользования – проводили землеотвод, формировали фонды перераспределения земель. Конечно, это не отменяло злоупотреблений, но районы обладали полномочиями в вопросах распоряжения землей. Однако уже в 1998 г. службы, ответственные за проведение земельной реформы, были расформированы, а с 2004 г. на местах не осталось специализированных органов управления земельными ресурсами. В результате вопросы перераспределения земельных участков самостоятельно решались участниками рынка, многие из которых не имели профессиональных знаний и навыков работы на земле.

При этом следует учитывать, что рынки земли, понимаемые как набор формальных и неформальных правил, регулирующих не только порядок купли-продажи, но и взаимодействия между собственниками земли и ее реальными пользователями, весьма специфичны. Поскольку земельные участки не являются мобильным ресурсом и не могут производиться для продажи, то земельные рынки всегда локальны. Это, в свою очередь, подразумевает разнообразие условий, определяемых как качеством самого ресурса (плодородием, удобством для обработки и т.д.), так и складывающейся конфигурацией участников локальных рынков – владельцев реальных земельных участков или виртуальных долей, с одной стороны, а с другой – их покупателей и арендаторов. Каждый локальный рынок имеет свою специфическую «архитектуру» [Флигстин, 2013] и поэтому подлежит отдельному исследованию. Следует признать, что вопреки ожиданиям приватизация не привела к образованию устойчивых земельных рынков и групп собственников, заинтересованных в сохранении земли, повышении ее плодородия и рыночной стоимости.

Массовая бесплатная приватизация земель бывших колхозов и совхозов закончилась в 1998 г. В собственность граждан было передано 115,4 млн га (примерно четверть земель сельскохозяйственного назначения на тот период). По отношению к площади сельхозугодий доля земель, переданных физическим лицам, была намного выше – около 60%. Число собственников земельных долей составило 11,8 млн чел. [Государственный... 2015. С. 48]. По данным на 1 января 2015 г., в структуре земельной собственности доминировали государственные и муниципальные владе-

ния, к которым относилось 67% земель сельскохозяйственного назначения (257,9 млн га). В собственности граждан находилось 29% земель этой категории (111,2 млн га), в собственности юридических лиц – 4% (16,4 млн га) [Там же. С. 56]. Однако анализ структуры собственности на сельскохозяйственные угодья демонстрирует обратную картину: доминирует не государственная, а частная форма. По оценке В. Узуна и Н. Шагайды, на 01.01.2013 г. государственные и муниципальные власти владели только 30,7% сельхозугодий, закрепленных за сельхозпроизводителями, в то время как 69,3% сельхозугодий имели статус частной собственности [Узун, Шагайда, 2015. С. 185].

Следует учитывать, что 70% частных земель имели форму общей собственности граждан (в целом по России на нее приходилось 89,3 млн га). К площади долевой земли Росреестр относит так называемые не востребовавшие доли – т.е. те права на землю, по которым не установлены собственники. Они либо не получили свидетельства на право на землю до 1998 г., либо не распорядились ими в установленном законом порядке. На 1 января 2015 г. не востребовавшими были признаны 18 млн га земель сельскохозяйственного назначения, или 20% земель, находящихся в общей долевой собственности. Число собственников земельных долей с 1998 г. по 2014 г. сократилось на 3,3 млн чел. и составило к началу 2015 г. 8,5 млн чел. [Государственный..., 2015. С. 47–48]. За десятилетие с момента снятия моратория на оборот земель сельскохозяйственного назначения кардинального роста количества сделок по приобретению земли зафиксировано не было.

Плохо продуманный, много раз перекраиваемый и изрядно затянутый процесс земельной реформы так и не смог полностью разбудить в российских крестьянах чувство собственника, заставить их ответственно заботиться о полученном в дар земельном ресурсе. Далеко не всем, кто получил права на землю, эта земля была нужна в качестве средства производства или как источник дополнительного дохода, который требует к себе хозяйского отношения. Свидетельством провала государства, не сумевшего обеспечить последовательный процесс приватизации, можно считать тот факт, что через 25 лет после начала реформы «юридически оформлено и поставлено на кадастровый учет всего около 20% сельскохозяйственных земель, около 4 из 12 миллионов

граждан, получивших земельные доли, юридически оформили свои права на земельную собственность»¹. Сегодня земли, которые за это время так и не были легализованы, возвращаются, хотя и с большими трудом, в собственность муниципальных органов, получая в судебном порядке статус «невостребованных долей». Однако сменивший приватизацию акт национализации земель не может решить главную проблему невостребованности – недостаточный со стороны сельхозпроизводителей спрос на необрабатываемую землю, которую можно было бы при определенных условиях ввести в хозяйственный оборот. Причины заброшенности полей и неоформленных прав собственности в немалой степени лежат на стороне федеральных и региональных органов власти, ответственных за разработку аграрных политик, которые по факту не всегда способны обеспечить эффективные механизмы стимулирования производителей к росту посевных площадей.

Вступивший в силу с 1 января 2017 г. Федеральный закон РФ № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» ужесточил правила спецификации прав собственности, предусмотрев введение Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН) как единственного механизма регистрации прав на объекты недвижимости и сделок с ними. ЕГРН объединил базы данных, содержащихся до того в ЕГРП (едином государственном реестре прав) и в государственном кадастровом учете недвижимого имущества. Таким образом, для установления полноценных прав на объекты недвижимости, в т.ч. земельные участки, необходимо по каждому из них иметь кадастровые номера, номера регистрации, реестровые номера границ, кадастровые карты и прочие характеристики, в т.ч. позволяющие фиксировать их четко очерченные границы на цифровых топографических картах и планах. Начиная с 2017 г. Правительство РФ активизировало кадастровые работы в ряде регионов, предоставляя субсидии на эти цели. Также власти пытаются обнаруживать неоформленные земельные наделы «с воздуха» – детализировать карту местности

¹ Пояснительная записка к проекту федерального закона № 685804-7 «О внесении изменений в статью 12 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (в части совершенствования порядка признания земельных долей невостребованными)» // Выписка из протокола от 20.05.2019 № 192 Заседания Совета Государственной Думы.

с максимальной точностью с помощью беспилотников в качестве альтернативы менее точным данным аэрофотосъемки и космических спутников. Однако в целом работа по оформлению земельных прав, требующих немалых затрат времени и средств, не смогла завершиться к январю 2018 г., когда был введен запрет на осуществление любых сделок с земельными участками, не имеющими официальных границ.

3.2.3. От номинальных собственников – к реальным землепользователям

Землепользователям нужны гарантии в том, что их не прогонят в любой момент с засеянных ими полей. Поэтому практике хозяйствования на земле категорически противопоказаны неопределенные границы участков и номинальные права собственности. Земельные доли должны «материализоваться» в реальные участки с конкретным местоположением, которые только и могут стать объектами арендных отношений или купли-продажи. Понять, каким образом строятся реальные земельные отношения и функционируют локальные рынки земли, мы попытались с помощью обследований шести районов Алтайского края. В период с 2013 г. по 2016 г. нами было проведено 25 углубленных интервью с руководителями фермерских хозяйств и сельхозпредприятий и еще пять – с главами администраций сельских поселений и специалистами районных администраций.

Алтайский край – это аграрная столица Сибири. В 2015 г. в рейтинге российских регионов по объемам производства сельскохозяйственной продукции он был на 8-м месте¹. Земли сельскохозяйственного назначения занимали 70% территории края (11,5 млн га), при этом более 53,4% этой земли (6,2 млн га) принадлежало гражданам. Как и в целом по России, в крае преобладала общая долевая собственность на землю (89% от частных землевладений). К числу основных игроков на локальных рынках относились хозяйственные товарищества и общества, производственные кооперативы, фермерские хозяйства. Как правило, они заключали договоры аренды на земельные участки, сформиро-

¹ Регионы России. Социально-экономические показатели. 2016. – М., Росстат, 2016. С. 691.

ванные из земельных долей (58% всей обрабатываемой земли)¹, а также на земли районных фондов перераспределения, находящихся в распоряжении районных администраций (от 27 до 37%) [Доклад... 2014].

Наши исследования показали, что конфигурации локальных рынков весьма разнообразны. В одних районах высокий спрос на землю обеспечивался за счет нескольких крупных сельскохозяйственных предприятий и множества фермерских хозяйств. В других – спрос возрастал после прихода в район владельцев перерабатывающих предприятий, задумавших интегрировать в свой бизнес производство сельскохозяйственного сырья, или же компаний-девелоперов, ориентированных на жилищную застройку сельских территорий. Совсем иная конкурентная среда складывалась в районах с засушливым климатом и низким бонитетом почв, где значительные массивы пашни были заброшены, а власти не знали, как привлечь новых производителей.

Больше всех интерес к вопросам правового оформления земельной собственности проявляли сельхозпроизводители. Они же и в наибольшей степени страдали от несовершенства существующей системы. Именно землепользователи, а не владельцы земельных долей зачастую брали на себя организацию и денежные расходы на оформление прав собственности – проводили межевание границ, ставили участки на кадастровый учет, готовили документы для регистрации, способствуя созданию условий для увеличения сроков полезного использования земельных участков и снижения рисков потери уже произведенных ими инвестиций.

Опрошенные нами фермеры отмечали, что оформлением земли своих арендодателей (дольщиков) они целенаправленно занялись примерно десять лет назад. Однако не всегда и не везде эти работы шли планомерно и были близки к завершению. Некоторым респондентам пришлось проходить этапы оформления земли несколько раз в связи с изменениями в законодательстве – они были вынуждены аннулировать старые кадастровые номера участков, чтобы начать регистрацию прав собственности по новым правилам: *«Земля, которую мы обрабатываем, или уже*

¹ Размер одной доли обычно варьировался от 10 до 12 га.

оформлена, или находится в стадии оформления. Мы ее уже два раза оформляли – законодательство меняется, мы не успеваем за этими новшествами. Есть у нас участки, которые мы оформляем в течение 10 лет».

Серьезными препятствиями на этом пути являлись отсутствие у большинства землепользователей необходимых юридических знаний и недостаток средств для прохождения всех процедур. По сути, они брали на себя обязательства дольщиков, понимая, что сельские жители, находящиеся, как правило, в стесненных материальных условиях, не всегда были готовы потратить деньги на оформление земли: *«За межевание и регистрацию земли пенсионеру нужно отдать месячную пенсию – около 10 тысяч рублей».* Порой фермерам, собирающим долевые земли, приходилось заниматься специальными расследованиями, чтобы найти дольщиков, сменивших место жительства, или же обнаружить их наследников для получения доверенности на регистрационные действия: *«Кто-то уехал в Германию, кто-то умер, а родственники землю не оформляют. Поэтому так все долго тянется».*

К тому же именно землепользователи лучше, чем кто-либо, были информированы о том, где могут быть расположены сформированные за счет долей конкретных дольщиков участки земли. Неразбериха в этих вопросах порождала порой анекдотичные, но очень показательные ситуации. Из интервью с фермером: *«Многие дольщики даже не знают, где у них земля находится. Когда землю хотят продать, приходят к нам: “Поедем в поле, покажи, где моя земля”.* Иногда мы сами выбираем под доли удобный свободный участок, сами его межуем – либо в аренду берем, либо выкупаем сразу». Проблемы разграничения земельных участков касались не только долевой земли, но и земель районных фондов перераспределения: *«У нас даже фондовые земли не оформлены как положено».* Вместе с тем не все районные администрации имели средства, чтобы пройти этап оформления до конца.

Важно отметить, что осознание необходимости получения легального статуса для обрабатываемых земель пришло к сельхозпроизводителям далеко не сразу. Но в конце концов жизненный опыт способствовал развитию у них правового сознания и, в конечном счете, привил им пиетет к институту частной собствен-

ности: *«Надо понимать, что первыми фермерами становились в основном механизаторы или специалисты среднего звена, которые были не сильно знакомы с законами. В 90-е годы многие не придавали значения законам – и государство жило не по законам. Тогда думали так: ну, заберут землю, да и ладно».* Однако подобное правосознание, как правило, было не свойственно тем, кто владел землей номинально: *«Еще не все дольщики поняли, что значит для них их земля. Частная собственность только начала входить в умы людей. Они не думают, что должны заботиться о ней, – в договорах аренды не прописаны особые условия, связанные с сохранением плодородия почвы».*

К тому же за четверть века право долевой собственности на землю перешло по наследству к новому поколению сельчан, зачастую оторванных от села и не готовых вникать в специфику землепользования. Им скорее присуща логика рантье и стремление к минимизации своих усилий: *«Многие из наших старых дольщиков умерли, их доли перешли детям в наследство. Дети вообще никакого отношения к приватизации земли не имели, живут не здесь. Вот приезжает такой наследник ко мне и начинает права качать: “Давай, плати мне за мою долю столько-то, и все”. Некоторые пугают: “Я отберу землю, отдам туда-то”. Но просто так передать долю реально некому, и большие арендную плату никто не дает, поэтому так все и остается. Покричат, пошумят и успокаиваются».*

Инструментами борьбы землепользователей за долевые земли становились конкурирующие предложения по поводу ставок арендной платы и дополнительных услуг, которые они оказывали собственникам земельных долей. Конкуренты договаривались о «правилах игры» и находили компромиссы в земельных спорах, обеспечивая тем самым гарантии землепользования на длительный срок. Благодаря сложившемуся институту аренды земельных долей сельские семьи за счет получаемой ими денежной или натуральной платы (корма, услуги по вспашке земли, транспортировка грузов и пр.) сохраняли личные хозяйства, выращивали скот, птицу, производили мясо и молоко на продажу. Нередко землепользователи выплачивали за них и земельный налог. Особенно чувствительными к требованиям дольщиков оказывались главы небольших и средних по масштабу фермерских хозяйств,

которые ради сохранения целостности своего бизнеса взваливали на свои плечи проблемы дольщика «от рождения до похорон»: *«Мы берем на себя все выплаты по земле, все налоги. Аренду можем выплатить любым способом, как того хотят дольщики. Мы идем на все их условия. Кому-то платим деньгами, кому-то – зерном, кому-то – мукой. У нас все гибко, не так, как у агрохолдингов, где даже не встречаются с дольщиками, а мы с ними “в одной лодке” живем».*

3.2.4. Фермерская солидарность и «оружие слабых»

В разных российских регионах нам не раз приходилось слышать о том, как фермеры после нескольких лет ожесточенной борьбы за долевую землю приходили к пониманию того, что не нужно сражаться за «землю соседа» - повышать ставки аренды, привлекать дольщиков другими заманчивыми обещаниями [Фадеева, 2009; Фадеева, 2013]. С подобной ситуацией мы неоднократно сталкивались и в Алтайском крае: *«Если 10 лет назад за землю спорили, скандалили, ругались, то в последнее время уже этого нет!»* В фермерской среде, как правило, распространение получили «джентльменские соглашения» о запрете на переманивание дольщиков и работников более выгодными предложениями из одних хозяйств в другие, возникали отношения субаренды и обмена возделываемых полей по устной договоренности. Деловая фермерская этика гласила – «Не борись за земли другого фермера любыми способами»: *«Если администрация района выставляет земли фонда перераспределения на торги для сдачи в аренду, то у нас есть устная договоренность между фермерами: не претендуй на чужую землю! Если кто-то из фермеров опоздал с регистрацией земли, а уже пользуется ее сроком от 3 до 6 лет, и эту землю район вновь сдает в аренду, то мы не участвуем в этих торгах».*

Подобные этические нормы сдерживали процесс перехода сельхозугодий от неэффективных землепользователей к тем, кто добился роста продуктивности земель благодаря модернизации и внедрению новых технологий и севооборота и был нацелен на расширение культивируемых площадей. Вместе с тем неформальные договоренности сплачивали фермерские сообщества и позволяли им противостоять в борьбе с более сильными конку-

рентами, замыслившими масштабную скупку земли или создание крупного производства. В ход шло то, что мы вслед за американским антропологом и социологом Дж. Скоттом называем «оружием слабых» – изобретаемые на местах приемы, позволяющие за счет доступных средств сдерживать наступление более сильного противника.

Для противодействия экспансии крупных компаний представители местных фермерских сообществ договаривались о совместных действиях на земельных аукционах, проводимых районными администрациями. Чтобы не допустить тотальной скупки окрестных полей более мощными конкурентами, они выкупали часть обрабатываемых ими участков для создания эффекта «чересполосицы», нарушающего компактность земельных массивов: *«Когда строительная фирма заинтересовалась этими полями, мы стали межевать и выкупать отдельные участки размером с одну долю. За один год раздробили поле. Я выкупил землю в шахматном порядке, так что строителям эти земли стали не интересны. До сих пор так действуем».*

В другом случае фермер сумел мобилизовать необходимую сумму денег, чтобы выкупить у дольщиков землю, на которую нацелилась одна из московских компаний: *«Когда москвичи захотели приобрести земли моих дольщиков, я сумел найти миллион рублей, чтобы самому их выкупить. Тот год был очень тяжелый – засуха. Но меня выручила соя, я тогда хороший урожай собрал. У меня эти земли были в аренде, все договоры были зарегистрированы. Поэтому москвичи не смогли сразу купить эту землю, которая была мною арендована по всем правилам».*

В районах с высоким спросом на землю, как правило, особенно привлекательны участки с неустановленными правами собственности. Согласно действующему законодательству, администрации сельских поселений имеют право регистрировать так называемые «невостребованные доли». Для этого надо узнать судьбу номинальных собственников, собрать документы об утрате ими земельных прав (в случае их смерти и отсутствия наследников или же при предъявлении нотариально заверенного отказа от земли), а затем в судебном порядке признать эти земли «невостребованными». В районах, где спрос на землю невысок, интереса к оформлению и выкупу невостребованных долей практи-

чески нет (дорого и хлопотно), местные фермеры сетовали на то, что они не могут в упрощенном порядке получить доступ к невостребованной земле: *«У нас земля долевая. Есть отдельные куски по 10 или 20 га неоформленной земли. Мы туда не имеем права зайти, хотя никто на ней ничего не сеет, никто ею не занимается. Земля зарастает, сорняк перебрасывается на наши участки. Нам бы все это убрать, но законы не позволяют – вдруг хозяин этой земли объявится».*

Сильные алтайские сельхозпроизводители не скрывали своих планов по наращиванию собственных земельных владений. Часть опрошенных глав фермерских хозяйств заявили, что ежегодно увеличивали свой земельный массив примерно на 10%. Этот рост сдерживался отсутствием среди оставшихся дольщиков желающих расстаться со своими земельными правами: *«Мы стараемся, чтобы наши дольщики никуда от нас не ушли. Но если они продавать свою землю надумают, то мы ее тут же покупаем. Лучшие купить землю, чем очередной комбайн. Земля должна быть у крестьянина своя».*

Алтайские фермеры считали своим конкурентным преимуществом низкую цену земли (в момент опроса одна доля стоила от 30 до 40 тыс. руб.), а также низкие ставки аренды (от 3 до 6 тыс. руб. в год за долю или 1–2 т зерна или зерноотходов), которые не сильно отражались на себестоимости продукции: *«Вот мы сейчас покупаем землю по 30 000 рублей за одну долю – это 12 гектаров. У нас земля дешевая, собственники земли получают от нас маленькую ренту. Работаем на больших площадях, поэтому можем использовать высокопроизводительную технику. Основные наши проблемы связаны с монополизмом переработчиков».* Таким образом, хотя земельные ресурсы и не относились к числу лимитирующего фактора производства в Алтайском крае, но в условиях часто меняющихся юридических норм и нестабильной бизнес-среды гибкие земельные отношения между владельцами земли и землепользователями защищали региональный агропродовольственный рынок от излишней турбулентности и способствовали сохранению устойчивых практик хозяйствования.

3.2.5. Контроль без контроля

Помимо отсутствия надлежащего землеустройства и отработанных механизмов мониторинга оборота земли вопросы у специалистов вызывала сложившаяся практика контроля за качеством землепользования, который осуществляли территориальные органы Россельхознадзора (Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору РФ). Для качественного выполнения данной функции требуются реально работающие, мобильные структуры на местах, укомплектованные специалистами по земельным вопросам. Однако необходимых для этого человеческих и административных ресурсов у ведомства, как правило, недостаточно.

По закону контролирующие органы осуществляют проверку сельхозпроизводителей один раз в три года. Чаще всего она носит формальный характер, главная функция контроля – подтвердить целевое использование сельскохозяйственных угодий и выполнение отдельных технологических требований. Фермеры рассказывали, как «в теплой домашней обстановке» протекает их общение с представителями проверяющих органов: *«Россельхознадзор контролирует правильность внесения гербицидов, но это все проверяется на бумаге. Я должен предоставить технологические карты, счета-фактуры, с помощью платежных документов показать, какие семена мы купили (сертифицированные или нет), проводим ли мы апробацию посевов, правильно ли вносим минеральные удобрения, не нарушаем ли почвенный покров земляными работами и как утилизируем, если понадобится, плодородный слой почвы. Проверяющий задает мне эти вопросы, а я отвечаю, что все правильно делаю. Он приезжает зимой, когда все поля снегом покрыты. А у меня на столе водка холодная, сало соленое. Меня спрашивают, я отвечаю – проверяющий одну галочку поставит, потом другую. Водки выпили – он еще три галочки поставит. Вот это и спасает».*

В задачи службы не входит экологическая оценка используемых технологий, севооборота и динамики плодородия почвы: *«Контрольный орган, который за землей смотрит, не заинтересован в сохранении плодородия почвы. Улетает ли плодородный слой в воздух или не улетает – никому это не интересно. Я за 22 года ни разу не видел, чтобы какой-то проверяющий приехал, взял у нас почву на анализ и сказал, хорошая она или плохая, улучшился гумус или ухудшился. Мы сами для себя заказываем эти данные».*

Формальность процедур проверки и фактическое невмешательство контролирующих органов в реальные процессы производства позволяли землепользователям легко откупаться от их претензий (оплачивать штрафы, давать небольшие взятки) и не допускать их в те сферы деятельности, где они могли бы нанести бизнесу существенный вред: *«Они вроде бы и контролируют немножко, но в то же время пока сильно не мешают работать. Я свободен делать на своей земле все, что захочу. Это уникальная возможность. Я думаю, что уже через 10–15 лет с этим будет строже. А пока я проверяющему автомобиль бензином заправляю, потом насыплю в грузовик отходы зерна, потому что у него дома поросята хрюкают. Кому-то маленько дам денег – и все хорошо. Мелкие чиновники не сильно жадные. Мы их прикармливаем, не даем во всю прыть развернуться».*

Подобные проверки, как правило, не обходились без штрафов. Фермеры на это не обижались, считая, что суммы взысканий не столь велики: *«Штраф пишут от 3 до 5 тысяч рублей. 500 кг пшеницы стоит столько».* Негативно воспринимались штрафы за невнесение удобрений, приобретение которых зачастую было слишком обременительно для небольших хозяйств, поэтому выглядело это как наказание крестьянина государством за его бедность: *«Фермер бы удобрения купил, а у него денег нет».* На этом фоне наиболее эмоциональные протесты у землепользователей вызывала практика, когда земля годами не обрабатывается, а государство как будто этого не замечает: *«Я не знаю ни одного случая, чтобы человек три года землю не использовал, и у него эту землю отобрали. И по пять лет, бывает, не используют, и никто за этим пока сильно не смотрит».* Но при этом фермеры не выступали как сторонники жестких карательных мер: *«Не нужно насильно землю отбирать, нужно сделать такую налоговую систему, при которой земельный налог будет расти, если земля простаивает, – и владельцу будет проще ее продать».*

Сложившийся порядок, по сути дела, фиктивного контроля как со стороны владельцев долей, так и государства перенес на землепользователей ответственность за будущее земельных ресурсов. Заинтересованность в сохранении и улучшении почвы появлялась у производителей по мере получения отдачи от инвестиций. Реальным стимулом к действиям по улучшению качества земель могло стать желание фермеров передать свой бизнес по наследству, оставить детям приведенные в порядок поля: *«Пока у нас идет полная*

обезличка земельных участков. Дольщикам мы просто платим аренду, люди этим довольны, больше им ничего не надо. Но я-то собираюсь долго работать на этой земле, возможно, мои дети будут заниматься сельским хозяйством. Я стараюсь землю улучшать – и не только ту, что мне принадлежит, но и землю дольщиков, и землю администрации. Она у меня находится в одном севообороте. Мы все необходимые агротехнические мероприятия проводим. Отказались полностью от вспашки полей, качество земли улучшается – это видно. Проводим анализы агрохимические: содержание азота стабилизировалось, нет водной эрозии, нет ветровой эрозии, вся земля соломкой покрыта (измельченными пожнивными остатками - мульчей)».

Такую позицию можно считать проявлением особой экологической культуры, складывающейся по мере обретения производителем чувства хозяина своей земли, что было бы невозможно без состоявшихся аграрных реформ со всеми их недостатками. Поэтому важно не заикливаться на критике реформ, а искать пути выхода из порожденных ими «лабиринтов», в том числе с учетом мнения непосредственных участников локальных земельных и продовольственных рынков.

Очевидно, оснований для критики практических действий законодательной и исполнительной власти можно найти немало. Что-то было сделано слишком быстро, а что-то, напротив, неоправданно затянулось на десятилетия.

На наш взгляд, наблюдаемые сложности с формированием полноценных институтов земельной собственности и земельных рынков во многом были заложены на начальном этапе приватизации. Организованное в ходе реформы по месту работы и жительства наделение виртуальными земельными долями скорее напоминало раздачу подарков, нежели передачу прав и обязательств ответственным собственникам. Сегодня многие дольщики (арендодатели) не могут контролировать действия реальных землепользователей, влияя на выбор применяемых агротехнологий. Не всегда они в силах повлиять на ставки аренды и сроки заключаемых договоров. Как правило, силы игроков на локальных рынках неравны, поэтому более слабым приходится принимать условия более сильных (крупных) игроков, тем более что интересы последних зачастую лоббируют местные власти [Калугина и др., 2017].

Вместе с тем не следует переоценивать возможности административных усилий по упорядочиванию земельных отношений.

Как показал Дж. Скотт, проанализировавший причины провалов проектов улучшения человеческой жизни, благими намерениями государства может быть вымощена дорога, которая не обязательно ведет в светлое будущее: «Разработанный и спланированный социальный порядок схематичен – он всегда игнорирует существенные черты любой реальности, любого функционирующего социального порядка» [Скотт, 2005. С. 23]. Реальные изменения происходят, когда на них возникает спрос снизу. Не являются исключением и земельные отношения. Локальные земельные рынки формируются через живое взаимодействие людей, представляющих разные социальные группы села. Они способны учитывать интересы друг друга и вместе обходить законодательные барьеры.

Частная собственность и устойчивые локальные рынки земли не возникают «по росчерку пера» – их эволюция определяется как множеством внешних факторов, существенно влияющих на привлекательность хозяйствования на земле, так и заинтересованностью местных сообществ в устойчивых формальных и неформальных правилах игры на этих рынках. В этом смысле сложившееся положение дел с учетом земельных ресурсов определяется не только просчетами в государственной аграрной (земельной) политике, но и заметным отставанием развития (институционализации) локальных земельных рынков от потребностей экономики. На языке новой экономической институциональной теории это означает слишком высокие транзакционные издержки для потенциальных землепользователей. В конечном счете это приводит к тому, что далеко не все из тех, у кого есть желание и финансовые возможности реализовать проекты аграрного производства на земле, могут это сделать наиболее удобным для себя способом.

Земельная реформа продолжается, далеко не на всех российских территориях земельные рынки приобрели устойчивые очертания. Проектирование и внедрение институциональных изменений в сфере земельных отношений, на наш взгляд, необходимо осуществлять с величайшей осторожностью, изучая и обобщая многообразные практики землепользования в различных регионах страны.

3.3. Оценка физической и экономической доступности продовольствия в России и в регионах Сибири

В соответствии с Доктриной продовольственной безопасности РФ, принятой в 2010 г., к основным продуктам питания относятся молоко и молочные продукты, мясо и мясопродукты, рыба; зерно и зернопродукты, картофель; растительное масло; соль и сахар. Рекомендуемые нормы потребления перечисленных видов продукции на душу населения в разные годы имели различные значения. В настоящее время в нашей стране действуют рациональные нормы потребления пищевых продуктов, отвечающие современным требованиям здорового питания, разработанные и принятые Минздравом России в 2016 г. Согласно заявлению Президента РФ В.В. Путина, в 2017 г. Россия полностью обеспечила себя всеми основными видами продовольствия¹. Стоит отметить, что работа по стимулированию собственного сельхозпроизводства была начата задолго до принятия Доктрины².

¹ Путин В.В. Доклад на пленарном заседании Всероссийского форума сельхозпроизводителей. 12.03.2018. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/57035>

² Например, в 2000 г. только около трети сахара вырабатывалось из российской сахарной свеклы. Для стимулирования собственного производства в этот период были введены тарифные квоты на сахар-сырец из Латинской Америки, благодаря чему к 2017–2018 гг. производство сахара из зарубежного сырья свелось к нулю. Ведущие российские производители сахара выстроили вертикальные холдинги, сами производят сырье для переработки. В 2003 г. тарифные квоты были распространены на мясо, вследствие чего в отрасль пошли крупные инвесторы. Главными бенефициарами оказались свиноводы, так как под запрет попала продукция из трех основных поставщиков свинины – ЕС, США и Канады. В начале 2019 г. доля импортной свинины сократилась до 2%. По данным Росстата, импорт птицы и говядины за годы эмбарго сократился вдвое, но причины изменений в этих отраслях напрямую не были связаны с введенными запретами. Производство птицы выросло на треть благодаря переходу потребителей на более дешевые виды мяса, в т.ч. курятину. Решающее значение для роста производства, как считают эксперты, оказало не закрытие российского рынка для ряда стран, а субсидирование ставок кредита и девальвация рубля. Значительный эффект от эмбарго получили производители тепличных овощей и молочной продукции. Государство начало компенсировать капитальные затраты на строительство теплиц. Сегодня российский рынок практически полностью насыщен огурцами, остается небольшой дефицит томатов в зимний период. — URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2019/10/22/814308-kak-rossiya-za-dvadsat-let>

Импортозамещение и реиндустриализация АПК в целом по стране и в регионах Сибири в частности позволили повысить качество продукции, ее потребительские свойства и привлекательность для покупателей, в том числе зарубежных. Растущий экспортный потенциал отрасли усилил ориентацию многих крупных товаропроизводителей и руководителей регионов на вывоз продукции за рубеж ради увеличения доходов¹. Эта экспортоориентированная направленность чрезвычайно интересна для производителей, работающих в условиях слабо заселенных сибирских регионов, в которых ограничена емкость внутренних рынков, а также в регионах, расположенных вблизи границ других государств (Казахстана, Монголии, Китая и др.). Резкая девальвация национальной валюты в 2014 г. сделала российское продовольствие более конкурентоспособным на мировых рынках, однако до сих пор существующие барьеры выхода на эти рынки несколько тормозят отмеченные процессы.

На фоне победных реляций о достижении продовольственной безопасности на уровне всей страны следует сказать о неравной физической доступности продуктов питания в разрезе отдельных регионов, вызванной территориальной несбалансированностью размещения производства сырья и перерабатывающих мощностей. Далеко не все субъекты РФ, в том числе сибирские регионы, способны обеспечить свое население произведенными на месте качественными продуктами питания в требуемых объемах (табл. 3.9).

Проблемы самообеспечения касаются не только территорий с неблагоприятными для сельхозпроизводства природно-климатическими условиями, но и вполне пригодных в аграрном отношении регионов, где собственное производство молочных и мясных продуктов, хлебобулочных изделий и др. продуктов оказывается крайне низким. С одной стороны, в условиях открытых границ между регионами России продовольственное самообеспечение не является критическим для безопасности фактором, но, с другой стороны, удаленность производства и существенные транспорт-

¹ Согласно принятому в мае 2018 г. Указу Президента, к 2024 г. требуется увеличить сельскохозяйственный экспорт в 2,2 раза по сравнению с 2017 г. – до 45 млрд долл. Для этого бюджет дополнительно выделит 406,8 млрд руб. на национальный проект «Экспорт продукции АПК».

ные расходы могут лишить жителей некоторых регионов недорогих, свежих и качественных продуктов, ухудшить их рацион питания. Самыми дефицитными с точки зрения внутреннего производства продуктами питания являются молоко- и мясопродукты. Доля регионов, полностью не обеспеченных молочной продукцией за счет собственного производства, только за 5 лет выросла на 10 п.п., что говорит о доминировании экономических факторов при оценке эффективности производства при недооценке социальных последствий, в т.ч. связанных с недоступностью для населения недорогой и безопасной продукции.

Таблица 3.9

Доля регионов Сибири, не обеспечивающих полностью физическую доступность основных продуктов питания населению за счет собственного производства, 2014–2017 гг.

Наименование продуктов	Доля регионов, не обеспеченных продуктами питания за счет собственного производства, %			
	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Зерно и хлебобулочные изделия (в переводе на муку)	25,0	33,3	33,3	33,3
Картофель	8,3	8,3	8,3	8,3
Молоко и молокопродукты (в пересчете на молоко)	66,7	75	83,3	83,3
Мясо и мясопродукты (в пересчете на мясо)	66,7	66,7	66,7	66,7

Источники: рассчитано на основе: Агропромышленный комплекс России в 2017 году / Министерство сельского хозяйства РФ. – М., 2018. – 567 с.; Об утверждении рекомендаций по рациональным нормам потребления пищевых продуктов, отвечающих современным требованиям здорового питания: Приказ № 614 Минздрава России от 19 августа 2016 г.

Таким образом, ряд субъектов Сибири не обеспечивают своими силами продовольственную безопасность по основным видам сельскохозяйственной продукции, хотя, если судить по статистическим данным до 1991 г., они с этой задачей справлялись вполне успешно, но к настоящему времени так и не смогли достичь уровня производства 1990 г. В целом по СФО (с учетом

Республики Бурятия и Забайкальского края, которые до 2018 г. входили в его состав) поголовье сельскохозяйственных животных в 2014–2016 гг. по сравнению с 1990 г. снизилось в 2–3 раза, производство мяса и молока упало в 1,3–1,6 раза (рис. 3.3).

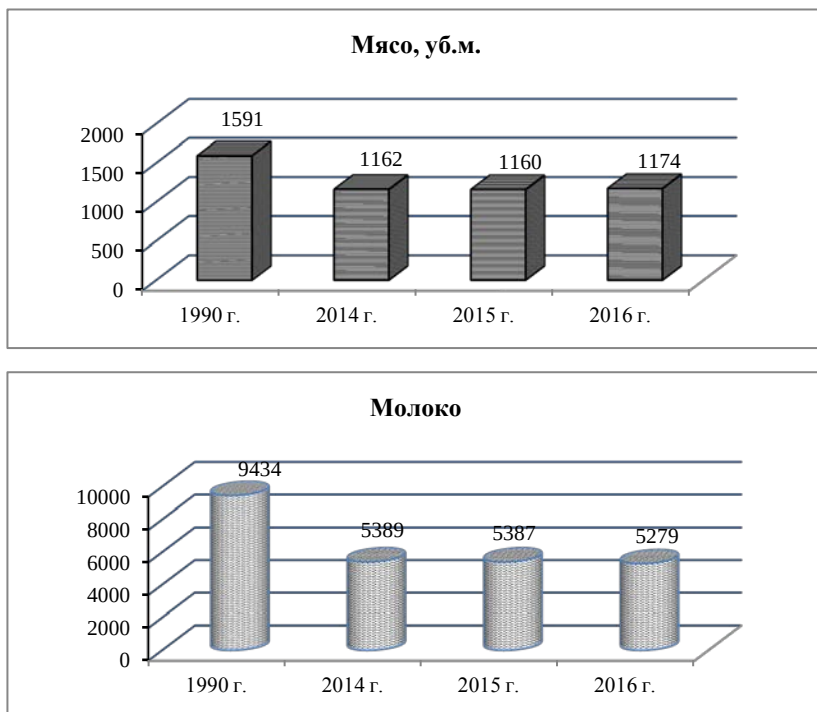


Рис. 3.3. Производство мяса и молока в СФО, тыс. т

Источники: рассчитано с учетом показателей Республики Бурятия и Забайкальского края по данным: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2002: Стат. сб. / Госкомстат России. – М., 2002. – 863 с.; Агропромышленный комплекс России в 2015 году // Минсельхоз России. – М., 2016. – 704 с.; Регионы России. Социально-экономические показатели. 2017: Стат. сб. / Росстат. – М., 2017. – 1402 с.

Это можно рассматривать как следствие рыночных реформ в аграрном секторе России и резкого снижения субсидий и дотаций сибирским товаропроизводителям для компенсации неблагоприятных, в т.ч. чрезвычайных, природно-климатических и конъюнктурных факторов. Отсутствие, по сути, механизмов доступного стра-

хования рисков, которые несут сибирские аграрии в этих условиях, поставило их в очень неустойчивое экономическое положение и предопределило резкое падение сельскохозяйственного производства в ряде регионов.

Особенно низкая самообеспеченность зерном была зафиксирована в 2012–2016 гг. в Республиках Тыва, Алтай и Бурятия; молоком – в Томской, Кемеровской, Иркутской и Тюменской областях; мясом – в республиках Тыва и Бурятия, в Кемеровской и Тюменской областях. В результате в Республике Тыва потребление молока и молочных продуктов населением оказалась в 1,8 раза ниже рекомендованной медицинской нормы, мяса – в 1,3 раза. Из всех сибирских регионов только в Алтайском крае молочные продукты население употребляет на приближенном к медицинским рекомендациям уровне. Потребление мяса было превышено только в Республике Алтай в связи со сложившимися там вкусовыми предпочтениями и этническими традициями населения, в Красноярском крае потребление мяса соответствовало медицинским рекомендациям. В остальных регионах Сибири потребление молока и мяса оказалось ниже рекомендованных норм (табл. 3.10).

Согласно данным Минсельхоза России, очень низким является самообеспечение населения овощами в Республике Тыва и Забайкальском крае; яйцом – в Республиках Алтай, Бурятия, Тыва, в Томской области и Забайкальском крае. Если в такой ситуации неконтролируемо увеличивать экспорт продукции АПК на мировые рынки, в том числе из развитых в сельскохозяйственном плане и благополучных регионов Сибири, ситуация с обеспечением продуктами питания населения большинства сибирских регионов может приобрести негативный характер.

Говоря о физической доступности продовольствия, отметим следующее важное обстоятельство, связанное с отсутствием достоверных данных о питании россиян (по аналогии с «земельной» статистикой и показателями объемов производства). На сегодняшний день информацию о среднегодовом потреблении разных видов продукции можно получить из двух источников: из «продуктовых балансов», которые регулярно публикует Росстат, и из бюджетных обследований домохозяйств, которые также проводит это статистическое ведомство. Однако данные этих двух статистических массивов сильно расходятся (по разным продуктам – на 15–20%, бюджеты, как правило, показывают меньший уровень потребления, чем это демонстрируют

«продуктовые балансы»). По оценке экономистов РАНХиГС, единственным относительно достоверным свидетельством качества питания россиян является прирост числа страдающих ожирением. Другая проблема касается оценки физической доступности продовольствия и связана с тем, что данные о производстве продуктов зачастую расходятся с данными об их потреблении¹. Тем не менее, мы считаем, что проблема физической доступности продуктов питания для населения Сибири довольна существенна.

Таблица 3.10

**Уровень потребления основных продуктов питания
в регионах Сибири, 2016 г.**

Наименование региона: республики, области, края	Среднегодовое потребление на душу населения, кг	
	Молоко и молокопродукты (в пересчете на молоко) (норма – 325 кг/чел.)	Мясо и мясопродукты (без субпродуктов II категории и жира сырца) (норма – 73 кг/чел.)
Республика Алтай	282	95
Республика Бурятия	239	59
Республика Тыва	181	57
Республика Хакасия	253	59
Алтайский край	326	65
Забайкальский край	249	66
Красноярский край	247	74
Иркутская область	193	64
Кемеровская область	210	66
Новосибирская область	278	63
Омская область	270	66
Томская область	260	61
Тюменская область УФО	163	50

Источники: Агропромышленный комплекс России в 2016 году / Минсельхоз России. – М., 2017. – 721 с.; Российский статистический ежегодник. 2017: Стат. сб. / Росстат. – М., 2017. – 686 с.; Российский статистический ежегодник. 2016: Стат. сб. / Росстат. – М., 2016 – 725 с.

¹ Съеденному верить. Правительство имеет противоречивые сведения о рационе граждан. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3821091>

Статистические данные свидетельствуют о высокой дифференциации населения России по уровню экономической доступности продовольствия. Одним из показателей экономической доступности продовольствия может служить энергетическая ценность суточного рациона различных социальных групп. Так, разброс калорийности пищи по децильным доходным группам составляет от 2000 до 3000 килокалорий. При этом расходы на питание на одного члена семьи в месяц составляли в 2017 г. от 2756 руб. в беднейших слоях населения до 9038,9 руб. – в самых обеспеченных слоях. Отсюда можно сделать вывод о том, что беднейшее население может позволить себе только дешевые низкокалорийные продукты питания, а богатые слои – высококалорийную дорогостоящую пищу. При этом чем беднее живут люди, тем выше доля затрат на питание в их семейном бюджете. У наиболее обеспеченных слоев населения России при трехкратном превышении подушевых расходов на еду в абсолютном измерении доля соответствующих затрат в семейном бюджете в 2,5 раза ниже, чем в малоимущих семьях (19,1 против 52,4%) (рис. 3.4).

Недостаточное самообеспечение жителей регионов Сибири продовольствием связано не только с природно-климатическими, но и с экономическими проблемами, лежащими как на стороне производителя, так и потребителя. Низкий платежеспособный спрос россиян в целом и сибиряков в частности является весомым фактором, сдерживающим развитие экономики страны и ее аграрного сектора.

Падение реальных доходов российских семей в течение последних нескольких лет увеличивает долю затрат в их бюджетах на питание, а существующая дифференциация материального положения россиян усиливает «продуктовое неравенство»: если в 2014 году самые обеспеченные граждане тратили на питание в 3,5 раза больше менее обеспеченных, то в 2016 году — уже в 4,1 раза. При этом, по расчетам специалистов Центра агропродовольственной политики ИПЭИ РАНХиГС, экономические барьеры доступа к продовольствию в последние годы непрерывно растут у всех россиян: доля расходов на продовольствие у малообеспеченных россиян с 2013 по 2016 г. выросла с 48 до 54,4%, у обеспеченных — с 22 до 26%¹.

¹ Минсельхоз подготовит новую доктрину продовольственной безопасности. Производители и эксперты призывают стимулировать не сельское хозяйство, а потребление. — URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2018/07/26/776576-minselhoz-doktrinu-bezopasnosti>

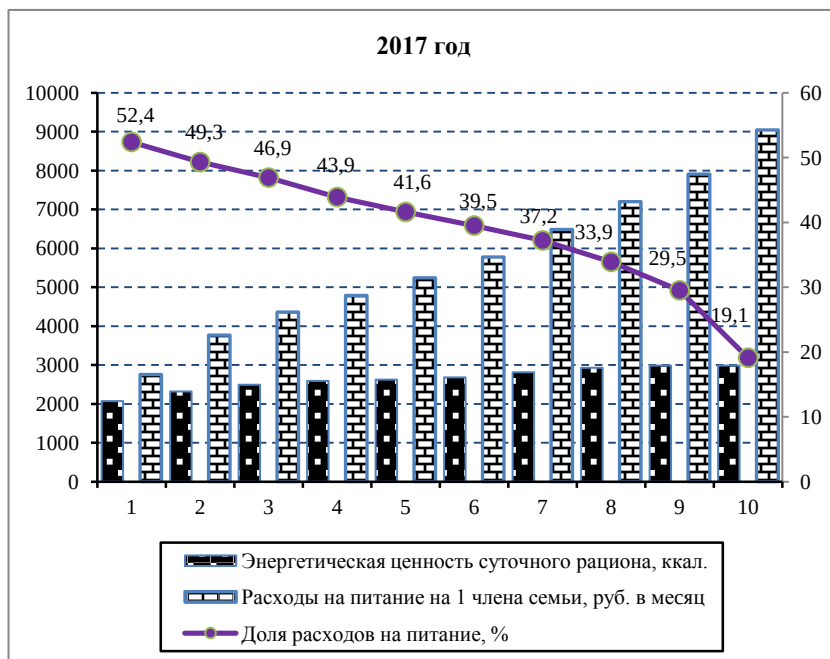


Рис. 3.4. Энергетическая ценность и экономическая доступность продовольствия по децильным группам населения РФ, 2017 г.

Источник: Неравенство и бедность. – URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b18_101/Main.htm

Прожиточный минимум (ПМ) – это стоимостная оценка потребительской корзины, включающей минимальные наборы продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности. Доходы, равные двум прожиточным минимумам (бюджет выживания), обеспечивают восстановительный тип потребления, а доходы, равные 6 ПМ и выше (бюджет комфортного проживания), обеспечивают развивающий тип потребления. Согласно статистическим данным, на начало 2017 года доля россиян с доходами ниже прожиточного минимума составляла 13,2% от общей численности населения или 19,8 млн человек. В регионах Сибири беднейшее население с доходами ниже прожиточного уровня, по данным за 2017 год, варьировалось от 14,5% в Омской области до 41,5% в Республике Тыва (табл. 3.11). Доходами, рав-

ными 6 ПМ и выше, располагали примерно 10% населения РФ [Калугина, 2018]. Сложившуюся социальную структуру населения РФ по доходам нельзя признать прогрессивной. В стране сформировалась архаическая социальная структура населения с высокой долей беднейшего населения, узкой прослойкой среднего класса и мизерной долей богатого населения. Аналогичная картина наблюдалась и в сибирских регионах.

Таблица 3.11

Распределение численности населения России и регионов Сибири по соотношению денежных доходов и величины прожиточного минимума в 2017 г., %

Регион	Все население	В том числе по интервальным группам соотношения денежных доходов и величины прожиточного минимума (ПМ)						
		до 0,5 ПМ	от 0,5 ПМ до 1,0 ПМ	от 1,0 ПМ до 1,5 ПМ	от 1,5 ПМ до 2,0 ПМ	от 2,0 ПМ до 3,0 ПМ	от 3,0 ПМ до 6,0 ПМ	свыше 6,0 ПМ
Российская Федерация	100	2,1	11,1	14,8	13,9	21,0	26,4	10,7
Республика Алтай	100	4,4	20,7	22,2	16,8	19,2	14,4	2,3
Республика Бурятия	100	3,2	15,3	18,1	15,5	20,7	21,2	6,0
Республика Тыва	100	10,1	31,4	24,3	14,4	12,7	6,5	0,6
Республика Хакасия	100	2,5	15,3	19,9	17,1	22,0	19,4	3,8
Алтайский край	100	2,5	14,6	18,8	16,3	21,8	21,0	5,0
Забайкальский край	100	3,5	17,8	20,7	16,7	20,5	17,5	3,4
Красноярский край	100	3,2	15,5	18,5	15,7	20,8	20,8	5,6
Иркутская обл.	100	3,1	16,9	20,3	16,8	21,0	18,3	3,6
Кемеровская обл.	100	2,0	13,9	19,4	17,2	22,8	20,7	4,1
Новосибирская обл.	100	2,4	14,8	19,5	16,9	22,1	20,1	4,1
Омская обл.	100	2,3	12,2	16,2	14,8	21,5	24,7	8,3
Томская обл.	100	2,1	15,4	21,1	18,1	22,5	18,0	2,8

Источник: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/bednost/tab1/tab-bed2-5.htm

Весомую роль в выравнивании возможностей продуктового потребления в сельской местности играли хозяйства населения, которые в первое десятилетие экономических реформ (1990-е годы) утратили свой сугубо подсобный характер и превратились в лидирующий сектор сельскохозяйственного производства. Закрепление за мелкими архаичными хозяйствами населения роли одного из ведущих сегментов аграрной экономики страны стало парадоксальным итогом рыночных преобразований в АПК. Однако это не было следствием свободного выбора крестьян, для большинства сельского населения ведение своего хозяйства стало единственным способом выживания. Однако в последнее время в этом сегменте наблюдается значительная территориальная дифференциация объемов производства, обусловленная, с одной стороны, природно-климатическими условиями и национальными традициями жителей разных регионов, а с другой стороны, различными масштабами бедности населения в этих регионах.

Покажем это на примере Сибирского федерального округа (табл. 3.12). В таких регионах, как республики Алтай, Бурятия, Тува, Хакасия, Забайкальский край, значительное превышение доли хозяйств населения в общем объеме сельхозпроизводства (от 55 до 79%) над средними величинами напрямую коррелирует с высокой долей бедного населения, составляющего от 18 до 26%.

Помимо населения спрос на продукцию АПК предъявляют также перерабатывающие (пищевые) предприятия, однако они не в состоянии в полной мере переработать производимое в регионах сырье. Низкая платежеспособность сибирских потребителей сельскохозяйственного сырья и продовольствия, а также проблемы с их вывозом в другие регионы и страны обуславливают низкие доходы сибирских товаропроизводителей, снижение их конкурентоспособности даже на общероссийском фоне, ослабляют потенциал аграрного развития СФО. В 2015–2016 гг. в Забайкальском крае почти половина сельскохозяйственных организаций были убыточными¹. В Республике Хакасия доля таких организаций составила около 32%. Если бы федеральный и региональные бюджеты вовсе отказались от поддержки сельского хозяйства, доля убыточных организаций в Сибири оказалась бы значительно выше.

¹ О проблемах и перспективах развития сельского хозяйства Забайкальского края см.: [Богомолова и др., 2017].

Таблица 3.12

**Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума и
удельный вес производства в хозяйствах населения по субъектам
Сибирского федерального округа в 2016 г., %**

Регион в Сибирском федеральном округе	Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума, 2016 г., %	Доля хозяйств населения в общем объеме производства продукции сельского хозяйства, 2017 г., %	Среднедушевые денежные доходы населения, 2016 г., руб. в месяц,
Республика Алтай	25,9	54,5	17827
Республика Бурятия	18,3	64,0	25165
Республика Тува	42,1	72,0	14107
Республика Хакасия	17,6	66,3	21191
Алтайский край	17,6	29,2	21485
Забайкальский край	21,4	79,4	22846
Красноярский край	18,4	39,4	28030
Иркутская область	20,6	43,5	22268
Кемеровская область	16,4	36,2	21256
Новосибирская область	17,0	24,1	25401
Омская область	14,4	31,7	25245
Томская область	17,3	33,9	24325

Источник. Рассчитано на основе: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2017: стат. сб. / Росстат. М., 2017. С. 281, 243.

Пятилетний срок с момента объявления продовольственного эмбарго побудил разных исследователей оценить с экономических позиций его итоги. Они оказались неоднозначными. П. Кузнецова из РАНХиГС и Н. Волчкова из ЦЭФИР оценили изменение потребления, производства и цен на продукты питания в 2018 г. по сравнению с 2013 г. Согласно их расчетам, в течение последних пяти лет россияне ежегодно теряют на продуктовых

расходах 530 млрд руб. в ценах 2013 года. Только в отношении трех товаров – птицы, свинины и помидоров – рост производства обеспечил падение цен ниже уровня 2013 года, что способствовало также росту их потребления. Но в целом, по мнению авторов, каждый россиянин переплачивал за продукты питания около 3 тыс. руб. в год, что составляет 4,8% стоимости минимальной продовольственной корзины. 84% потерь, которые несут потребители, по оценкам авторов исследования, ежегодно перераспределяются в пользу отечественных производителей, которым, впрочем, так и не удалось заместить полностью все санкционные товары. 13% составили чистые потери для экономики. Еще 3% от суммы увеличившихся расходов россиян на питание получили новые поставщики более дорогой продукции из-за границы. Выиграли от этого прежде всего Белоруссия (78%), Аргентина (6%), Швейцария (4%), Уругвай (3%) и Чили (3%) [Kuznetsova, Volchkova, 2019].

Рассматривать эти выводы в качестве отрицательного результата осуществленного импортозамещения, на наш взгляд, было бы преждевременно. Можно оценить эти увеличившиеся за пятилетний срок расходы потребителей как плату за запоздалые организационно-технические преобразования аграрной отрасли, которая на протяжении последних 20–30 лет находилась в режиме не только и не столько рыночной трансформации, сколько в условиях чрезвычайно болезненной утраты материальной базы, ликвидации огромного числа сельскохозяйственных предприятий, массовой потери рабочих мест и не всегда корректной и продуманной аграрной политики государства. Однако и пренебрегать этими результатами тоже нельзя. Импортозамещение и внутреннее производство необходимо регулярно оценивать с разных сторон, в том числе с точки зрения приносимых ими социальных и экономических эффектов. Иначе возведение искусственных барьеров и создание тепличных условий национальным производителям продовольствия обернется еще большим снижением их конкурентных позиций на мировом рынке и еще сильнее ударит по благосостоянию россиян. И такой растянутый во времени протекционизм уже нельзя будет оправдывать продолжением курса на модернизацию и реиндустриализацию аграрной отрасли. Поэтому нужны специальные методики, позволяющие да-

вать комплексную оценку всем мероприятиям и действиям по укреплению продовольственной безопасности страны.

Подводя итоги выполнения задач, связанных с продовольственной безопасностью в целом по России, следует сказать, что в связи с достижением определенных успехов в производстве продукции сельского хозяйства в кругах специалистов, экспертов, представителей руководящих органов в последнее время все чаще обсуждается вопрос о смене приоритетов продовольственной Доктрины. Если в принятой в 2010 г. Доктрине основным критерием оценки состояния продовольственной безопасности рассматривался удельный вес отечественного продовольствия в общем потреблении, т.е. акцент ставился на самообеспечение, то, согласно новым установкам, важно стимулировать не рост производства, а поддержание потребительского спроса. Арсенал мер, направленных на увеличение экономической доступности продуктов питания для разных доходных групп россиян, достаточно разнообразен (это и ввод продовольственных пособий, и разработка комплексной программы продовольственной помощи малоимущим). Однако Правительство пока медлит с принятием кардинальных решений на этот счет. Также важно констатировать, что за эти пять лет власти не смогли добиться заметных результатов в сфере борьбы с бедностью и увеличения реальных доходов российских семей. Без значимых прорывов в этих направлениях социально-экономической политики говорить о полноценной продовольственной безопасности граждан России не приходится.

ГЛАВА 4. ТРАНСФОРМАЦИЯ СИСТЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ КАЧЕСТВА ПИЩЕВЫХ ПРОДУКТОВ В РОССИИ: ЭКОНОМИКО- СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ ДИСКУРС

Одним из наиболее актуальных направлений повышения качества жизни в мировом и национальных масштабах является обеспечение качества пищевых продуктов. От качества пищевых продуктов зависят состояние здоровья людей и их удовлетворенность собственной жизнью. С пищей человек получает необходимые для его жизнедеятельности химические и биологические вещества, многие из которых являются обязательными и необходимыми. Дефицит или избыток этих веществ, бесспорно, сказывается на самочувствии человека, его сопротивляемости болезням и продолжительности жизни в целом.

Кроме того, обеспечение качества пищевых продуктов является неотъемлемым условием обеспечения национальной продовольственной безопасности. Согласно утвержденной в 2010 г. Доктрине продовольственной безопасности РФ, одной из основных задач обеспечения продовольственной безопасности является достижение и поддержание физической и экономической доступности для каждого гражданина страны безопасных пищевых продуктов в объемах и ассортименте, которые соответствуют установленным рациональным нормам потребления пищевых продуктов, необходимых для активного и здорового образа жизни. Отмеченные общенациональные приоритеты обуславливают вектор государственной политики в области обеспечения качества пищевых продуктов в РФ.

Для обеспечения качества пищевых продуктов органами государственной власти осуществляется политика по техническому регулированию. До 2002 г. государство брало на себя функции по обеспечению качества пищевых продуктов посредством национальной системы стандартов ГОСТ Р¹. Однако с вступлением в силу Федерального закона от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании» произошла трансформация государственной системы технического регулирования. Если раньше

¹ Система сертификации ГОСТ Р – это единственная в России государственная система сертификации для обязательной оценки соответствия.

существовал набор обязательных требований к качеству пищевых продуктов, оформленных в национальных стандартах качества, то теперь использование стандартов носит исключительно добровольный характер. Обязательными для применения и исполнения нормативно-правовыми актами в новой системе технического регулирования выступают технические регламенты.

В России еще не разработаны технические регламенты на ряд пищевых продуктов, входящих в минимальную продовольственную корзину. Действующие технические регламенты на пищевую продукцию (большинство из которых приняты в рамках Таможенного Союза) устанавливают только показатели безопасности продукции, пренебрегая иными показателями качества. На наш взгляд, неполнота технических регламентов обусловлена процессом регламентации качества пищевых продуктов в части выработки технических требований и их согласования. В процессе законодательного закрепления требований к качеству пищевых продуктов мнение отдельных социальных групп ставится во главе мнения и потребностей общества в целом.

В результате неполноты нормативно-правовой базы многие недобросовестные производители пищевых продуктов получили «зеленый свет» при производстве некачественной продукции. Следует отметить, что за последние десять лет значительно снизилось качество пищевой продукции, возрос процент фальсифицированных продуктов. Это привело к росту числа зафиксированных заболеваний органов пищеварения и отравлений среди российских граждан, что никак не соотносится с целями государственной политики в сфере технического регулирования.

Таким образом, актуальность исследования определяется необходимостью модернизации системы технического регулирования в части регламентации (разработки, принятия и внедрения технических регламентов и стандартов) и контроля качества в контексте обеспечения национальной продовольственной безопасности (как фактора развития конкурентоспособности и поддержания суверенитета России). Особую значимость исследование приобретает на фоне продолжающихся реформ в сфере технического регулирования, которые обусловлены вступлением России во Всемирную торговую организацию, созданием Таможенного и Евразийского союзов.

4.1. Проблемы регламентации качества пищевых продуктов в посттрансформационный период

Нет сомнений в необходимости реализации изначальной предпосылки реформ в системе контроля за качеством продукции, нацеленной на модернизацию национальной системы стандартизации и сертификации. Унаследованная советская система технического регулирования была разработана еще в середине прошлого века, когда преобладал принцип плановой организации производственного процесса. В плановой экономике производимая продукция имела однородный характер, и оценка ее качества была в значительной мере упрощена. Сегодня в производственных процессах происходит постоянная смена сырья и технологии, что, безусловно, отражается на контроле качества готовых изделий и делает непригодной бескомпромиссную систему ГОСТов. Как отмечали специалисты Всероссийского научно-исследовательского института сертификации (ВНИИС), переход к рыночной экономике предполагает создание более гибкой системы технического регулирования, чувствительной к современным темпам научно-технического развития и инновациям [Аронов, Версан, 2004]. В связи с этим мы не можем отрицать необходимость реформ в сфере технического регулирования.

Инициаторы реформ считали, что переход на международные принципы технического регулирования, которые зарекомендовали себя в странах с развитой рыночной экономикой, позволит не только расширить внешнеэкономические связи нашей страны, но и решить задачу по совершенствованию существующей системы. Мы не можем судить о том, насколько корректно отбирать принципы такого регулирования для трансплантации в российскую реальность лишь на основе того, что аналогичные правила успешно функционируют на территории стран с развитой рыночной экономикой. Ряд российских и зарубежных ученых считают, что успешная интеграция международных принципов технического регулирования в российскую экономику содействует развитию торговли товарами и услугами, поддержит устойчивый экономический рост и стимулирует инновации в сфере защиты здоровья, жизни и окружающей среды [Ерасова, 2011; Василевская, 2011; Wucherer, 2013].

Однако следует понимать, что в развитых странах система технического регулирования базируется, в первую очередь, на сложившемся за столетия механизме взаимодействия власти, бизнеса и общества. По мнению академика В.М. Полтеровича, в России данный механизм еще не развит и имеет ряд существенных недостатков [Полтерович, 2007. С. 196]. Мы считаем, что провал реформ системы технического регулирования в России обусловлен именно несовершенствами данного механизма, не позволяющими осуществить полноценную трансплантацию международных принципов.

Дело в том, что отличительная черта качества в стандартах ISO выражается как собственная характеристика продукции, процесса или системы, вытекающая из понятия «требование», определяемого как потребность или ожидание, которое установлено, обычно предполагается или является обязательным. Если принять за данность существование разнообразных требований со стороны различных социальных групп, то, исходя из данного определения, можно с одинаковой уверенностью вынести суждение: один и тот же продукт может быть качественным и некачественным одновременно с позиции различных сторон (потребителей, производителей, контролирующих органов). В условиях отсутствия эффективного механизма взаимодействия между этими сторонами принимаемые стандарты качества неизбежно будут являться неполными, т.е. не учитывающими все необходимые требования.

В современной российской практике технического регулирования регламентация качества может осуществляться органами государственной власти на национальном уровне путем принятия законодательства в форме Федеральных законов, Постановлений Правительства или Указов Президента и/или на межнациональном уровне Комиссией Таможенного союза в форме технических регламентов. Действующим законодательством РФ предусматриваются оба способа регламентации при условии главенства наднациональных норм. С вступлением в законную силу технических регламентов Таможенного союза дублирующие их национальные нормы прекращают свое действие. Примечательно, что на данный момент в Российской Федерации действуют как наднациональные, так и национальные нормы.

Практика регламентации качества пищевых продуктов в России и в Таможенном союзе демонстрирует факт того, что технические регламенты на пищевую продукцию принимаются в основном без учета мнений заинтересованных сторон. При этом алгоритм принятия решений является шаблонным для всех принимаемых нормативно-правовых актов, независимо от специфики объекта регулирования. Следовательно, принятие технических регламентов на пищевую продукцию неразрывно связано с политическим процессом. Согласно модели Дензау-Манджера, законодатели ориентированы на максимизацию политических выгод в свою пользу [Denzau, Munger, 1986. P. 93]. Ограничением действий законодателя в этом процессе является ресурс в виде усилий, предпринимаемых им при принятии решений. Каждый законодатель перераспределяет свой ресурс между различными функциями с учетом конечной политической выгоды. По мнению исландского ученого Т. Эггертссона, законодатель может воздействовать на конечный результат двумя способами. Во-первых, за счет проведения политики и действий, направленных на выгоды и интересы населения и на защиту интересов своей страны на международном уровне. Во-вторых, поддерживая интересы частных организаций, например, выступая в качестве лобби крупных отраслевых ассоциаций [Эггертссон, 2001. С. 327]. Аналогичный взгляд на эту проблему излагают бывший руководитель Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии Г.И. Элькин и эксперт В.Г. Версан. С их точки зрения, главная проблема включения требований в технический регламент связана с поиском баланса между теми характеристиками, которые являются приемлемыми с точки зрения решения социально-экономических задач, и теми, которые принимаются большинством голосующих [Элькин, Версан, 2009].

Законодатель вынужден находиться между двух огней, отталкиваясь от внутренней и внешней политической и социально-экономической ситуации. Однако лоббисты обладают значительными возможностями повлиять на конечное решение путем подкупа или сговора с законодателем. Учитывая тот факт, что отдельный законодатель не является монополистом в сфере оказания политических услуг, лоббисты стараются привлечь к решению этих задач более влиятельных лиц (например, членов Комиссии по техническому регулированию при Государственной Думе РФ или при Таможенном Союзе). В результате утверждаемые регуляторы ориентируются на интересы отдельных эконо-

мических и социальных групп (как правило, представителей крупных корпораций и их союзов) и не обеспечивают необходимой координации действий для хозяйствующих субъектов на уровне профессиональных сообществ, а также не учитывают их интересы [Бутырев, Белобрагин, 2014; Харисова, 2013; Аронов, 2012]. Конфликт различных интересов еще более обостряет проблему регламентации качества пищевых продуктов с учетом мнения и интересов большинства заинтересованных сторон, т.е. формирования социальных стандартов.

Контроль качества продуктов питания в современных условиях осуществляется органами государственной власти РФ, коммерческими фирмами и рядом независимых некоммерческих организаций. В зависимости от субъектов контроля выделяются соответствующие источники информации о фактическом качестве пищевых продуктов. Результаты государственного мониторинга качества пищевых продуктов (согласно Положению «О мониторинге качества, безопасности пищевых продуктов и здоровья населения в РФ») представлены в отчетах Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) и ежегодных докладах Министерства промышленности и торговли Российской Федерации. Мониторинг предполагает сбор объективной информации о качестве пищевых продуктов, ее системный анализ и оценку, согласно набору директивных параметров. Однако в условиях неполноты технических регламентов возникает неурегулированный вопрос о перечне объективных показателей качества пищевой продукции и о методах системного анализа полученной информации, без которой государство не имеет возможности реализовать функцию контроля, следовательно, санкционировать правонарушение. Согласно действующему техническому регламенту Таможенного союза «О безопасности пищевых продуктов», такими показателями являются: микробиологические (содержание в продукте патогенных микроорганизмов), санитарно-гигиенические (содержание токсичных веществ) и паразитологические показатели безопасности; содержание в продукте радионуклидов, вирусных заболеваний, психотропных, наркотических, сильнодействующих и ядовитых веществ.

Более достоверная информация о текущем качестве пищевой продукции существует на уровне коммерческих фирм – производи-

телей пищевой продукции. Сбор и анализ информации о качестве пищевой продукции на микроуровне гарантируется существующими системами менеджмента качества (GMP, ISO, HACCP и т.п.). Внедрение действенной системы менеджмента качества на предприятиях пищевой промышленности предполагает создание системы контроля, в том числе формализации требований, их использование в производственном процессе и участие в программах добровольной сертификации. Однако необходимость конкурировать на рынке не только по качеству, а в первую очередь по цене, заставляет фирмы экономить на данных мероприятиях. В результате контроль качества пищевой продукции на уровне предприятий осуществляется в русле номинального декларирования качества пищевых продуктов и не может считаться источником объективной информации. Фирмы обычно воспринимают качество и безопасность товаров не как цель, а только в контексте положений конкурентоспособности товара и фирмы. Считается, что конкурентоспособность товара и фирм определяется показателями качества и цены товаров. Чем ниже цена и выше качество товара, тем выше конкурентоспособность самого товара и его производства. Но данное условие не всегда соблюдается. Дело в том, что фирмы не всегда способны сформировать репрезентативный набор показателей качества для определения и оценки конкурентоспособности, ограничиваясь финансовыми показателями деятельности (например, критерии Деминга [Deming, 1966]).

4.2. Теоретический взгляд на процессы институционализации социальных стандартов качества пищевых продуктов

Проблема обеспечения качества может быть разрешена за счет эффективной координации действий индивидов с помощью механизмов технического регулирования. Йохан Д. Хертог в своей работе «Общая теория регулирования» определил регулирование как «инструмент для преодоления недостатков несовершенной конкуренции, несбалансированности рынков, отсутствия рынков или негативных последствий рыночного механизма» [Hertog, 2000. Р. 225]. Вопрос лишь в том, к каким способам и методам регулирования в разных ситуациях может прибегнуть государство.

Дж. Акерлоф предлагал в качестве инструментов борьбы с неопределенностью использовать гарантии, фирменные знаки и добровольную сертификацию. По мнению этого автора, данные инструменты применимы на микроуровне, так как хозяйствующие субъекты заинтересованы в обеспечении качества своей продукции [Akerlof, 1970. Р. 500]. Однако другие исследователи приходили к выводу, что даже при активной государственной поддержке подобная заинтересованность производителя в соблюдении нормативов в этой сфере не всегда имеет место [Версан, 2011]. Пока рынок не справляется с обеспечением качества пищевых продуктов, для защиты интересов различных групп населения целесообразно вырабатывать действенные институты, принуждающие производителей к соблюдению требований безопасности.

М. Аболафия, раскрывая предложенную им концепцию «рынки как культура», отмечает, что «будучи местами осуществления повторяющегося взаимодействия/транзакций, рынки предполагают свои собственные, особенные совокупности взаимных пониманий («understandings»). Эти понимания одновременно стимулируют и ограничивают действия. Иными словами, участники рынка используют их как для преследования собственных интересов, так и для ограничения спектра возможных альтернатив. Такие понимания рождаются из взаимодействия, а затем подвергаются институционализации» [Аболафия, 2004. С. 431]. Исследования «взаимных пониманий» или «коллективных смыслов» позволят не только лучше отстроить институциональные основы регулирования действия игроков на рынке, но повысит эффективность рыночных механизмов.

На наш взгляд, сегодня государственное техническое регулирование должно реализовываться в форме регламентации (в т.ч. в форме стандартизации), учитывающей особенности институционализации требований к качеству пищевых продуктов, которые и образуют те самые «коллективные смыслы». Согласно действующему в России законодательству, стандартизация качества представляет собой деятельность по закреплению требований в формальных правилах, с целью их добровольного многократного использования¹ для достижения упорядоченности в сфере производства¹. Процесс институционализации гораздо шире и за-

¹ Федеральный закон РФ от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (в ред. от 06.12.2011 № 409-ФЗ). – URL: <http://www.consultant.ru/popular/techreg/>

трагивает многоэтапный процесс обеспечения качества, подразумевающий выработку формальных правил оценки и контроля качества пищевых продуктов, а также повышение культуры потребления, в основе которой лежит улучшение информированности граждан о характеристиках продуктов и формирование у них ответственной позиции по отношению к последствиям потребления некачественных пищевых продуктов.

Следуя концепции американских социологов-конструктивистов П. Бергера и Т. Лукмана, под институционализацией следует понимать процесс возникновения и установления социального порядка [Бергер, Лукман, 1995. С. 89–90]. Очевидно, само понятие «социальный порядок» не позволяет свести весь процесс по его обеспечению к регламентации или стандартизации. Институционализация гораздо шире, чем может показаться с первого взгляда. П. Бергер и Т. Лукман выделяют несколько этапов (процессов) институционализации.

Первый этап институционализации заключается в формировании первичного социального порядка, который возможен за счет типизации доминирующих смыслов (в феноменологической интерпретации). Лукман и Бергер утверждали, что необходимым условием типизации является хабиитуализация («опривычивание») деятельности. Так, «хабиитуализация означает, что рассматриваемое действие может быть снова совершено в будущем тем же самым образом и с тем же практическим усилием» [Там же. С. 91]. Типизации образуют первичный социальный порядок, который по своей природе имплицитен и не всегда устойчив во времени. Закрепление первичного социального порядка становится возможным за счет его объективации. Объективация типизаций достигается за счет эффекта седиментации. По мнению Лукмана и Бергера, «лишь небольшая часть человеческого опыта сохраняется в сознании. И тот опыт, который сохраняется в нем, становится осажденным (седиментированным), то есть застывшим в памяти в качестве незабываемой и признанной сущности» [Там же. С. 114]. Седиментация (т.е. «осаждение» опыта) происходит по средствам единства и доступности знаковой системы, преимущественно языка. Знаки, из которых состоит данная система, приобретают определенный смысл, который передается (порой в искаженной форме) в процессе коммуникации. Объективация является вторым этапом институционализации, результатом которого выступает совокупность очевидных типизаций.

На втором этапе институционализации возникает «социальный мир вообще, в смысле всеобъемлющей и данной реальности, с которой индивид сталкивается наподобие реальности природного мира» [Там же. С. 99]. При этом созданная реальность не обладает собственным онтологическим статусом и не существует вне социального. Для поддержания объективированного социального порядка необходима его легитимация [Там же. С. 104.]. Легитимация – это процесс когнитивной и нормативной интерпретации социального порядка, обеспечиваемый по средствам функционирования институтов (формальных и неформальных).

Таким образом, институционализация предполагает совокупность взаимонаправленных процессов совершенствования системы формальных и неформальных институтов. При этом регламентация является лишь одним из процессов институционализации. Регламентация, не учитывающая множественность требований к качеству и не ориентированная на их постоянное обновление и актуализацию в соответствии с существующими и возникающими новыми рисками и угрозами качеству продукции, как правило, приводит к крайне негативным социально-экономическим последствиям.

В истории технического регулирования в России можно выявить множественные случаи, когда формальные институты навязывали рамки поведения, отличные от преобладающих в обществе объективированных требований. При этом, согласно мнению сотрудников ВНИИС, индивиды отказывались следовать законным предписаниям и поступали так, как велели их собственные представления [Версан, Галеев, 2007]. Во всех этих случаях раскрывается суть проблемы легитимности правил, как сознательного согласия индивидов с теми или иными ограничениями.

Основоположники теории конституционной политической экономики Дж. Бьюкенен и Дж. Бреннан утверждали, что «функция правил состоит в том, чтобы обеспечивать взаимодействие людей, чьи желания могут быть совершенно различными» [Бьюкенен, Бреннан, 2005. С. 30]. На наш взгляд, институт не может считаться легитимным, если он не учитывает объективированные требования со стороны социальных групп, на которых данное правило рассчитано. В противном случае институты выступают основой для оппортунистического поведения и приведут к росту уровня неопределенности.

Обеспечение легитимности институтов – важная, сложная, даже деликатная задача: как «общие рамки» оценки не подменить «единственно верной» оценкой. Л. Тевено указывал, что «любой человек должен признать множество способов оценки» [Тевено, 2007. С. 91]. Отсутствие конвенции между «способами оценки» препятствует эффективной координации деятельности индивидов и организаций. Рассуждая о координации человеческой деятельности, Л. Тевено отмечает: «Неопределенность, возникающая в процессе координации, перестает сводиться исключительно к вопросу распределения информации. Неопределенность увязывается с интерпретативной рациональностью индивидов, а ее снижение достигается благодаря наличию общих рамок оценки, с помощью которых квалифицируются все значимые элементы ситуации» [Там же. С. 86].

Внутренний источник неопределенности, таким образом, кроется не столько в проблемах координации деятельности индивидов посредством формальных институтов, сколько в дивергенции требований, заключенных в системы оценки. Если мы принимаем точку зрения о существующей ограниченности знаний индивида, то мы должны проводить различие между реальным миром и его восприятием со стороны индивида. Для определения этих различий необходимо детальное рассмотрение процессов институционализации: от момента формирования требований к их объективации.

Требования индивидов представляют собой сложный предмет научного осмысления, связывающий качество с интенциональностью, т.е. с естественным стремлением человека снизить уровень неопределенности [Норт, 2010. С. 16]. Качество («qualitas») и есть порядок, который мы вносим для различения явлений и процессов окружающего мира или, цитируя Аристотеля, «то, благодаря чему предметы называются такими-то» [Аристотель, 1978. С. 72]. Аристотель полагал, что качество есть сущность явления, отображающего свойства некоего сущего. В понимании Аристотеля, выражаемое отображает реальную сущность данной вещи (тождество мысли и бытия). Суть данной философской формулы заключается в том, что мысль, узнающая вещь как бытие, и есть это бытие. А именно – нет того топоса, с которого можно воспринять все стороны одного предмета, но люди способны познать его целиком: бытие (предмет) и то, что узнает предмет (мысль о предмете), тождественны. Исходя из

этого, бытие не есть конкретная вещь (в данном случае речь идет о познании), она есть бытие существующего или идея (в трактовке Платона [Платон, 2007]), которая воплощается в объектах.

При этом различные философы заметили важную проблему при распознавании качеств человеком. Они указывали на то, что одна и та же вещь может иметь различные качества для разных людей. Речь идет о том, что не всегда качества отображают сущность, а описывают скорее восприятие самого человека. В данном случае не тождественная бытию мысль порождает деривации сущности предмета (качества) от олицетворения им свойств сущего (бытийного), порождая трудности в понимании качества.

Является бесспорным, что индивиды оценивают качество лишь в той степени, в которой они способны погрузить предметы в структуру интеллигибельности¹. По нашему мнению, под данной структурой следует понимать дискурс. Согласно точке зрения специалистов в области теории коммуникации М. Йоргенсена и Л. Филлипс, под дискурсом (в социологическом аспекте²) понимается «особый способ общения и понимания окружающего мира (или какого-то аспекта мира)» [Йоргенсен, Филлипс, 2008. С. 18]. Те предметы, которые человек не может погрузить в эту структуру, не могут быть описаны с помощью языка (т.е. объективироваться), следовательно, узаконить факт своей определенности. Мы считаем, что качество пищевых продуктов седиментируется по мере того, как оно становится предметом дискурса.

При этом не следует считать, что дискурс является лишь виртуальной игрой в головах людей. Дискурсивные практики (создание, восприятие и интерпретация смыслов индивидами) делают возможным конституирующее влияние дискурса на социальный порядок. Американский философ Дж. Сёрл привлек внимание к такой важнейшей стороне конструирования социального порядка, как приписывание значений [Сёрл, 2008. С. 8]. Порядок конструируется исходя из модели «X считается Y в контексте C» – это

¹ Понятие «интеллигибельность» в некоторых системах идеалистической философии обозначает сверхприродные, сверхчувственные предметы, сущности.

² Следует понимать, что помимо социологического подхода к понятию «дискурс» существуют философские и лингвистические подходы. Принципиальная разница между ними заключается лишь в предметной плоскости и в методах, с помощью которых проводится исследование. Исходя из специфики предмета и методов исследования, мы сфокусировались на исследовании дискурса с точки зрения его влияния на социальный порядок.

есть конститутивное правило, которое не регулирует, а скорее предопределяет поведение. Яркой иллюстрацией служат социальные практики потребителей при оценке качества пищевых продуктов.

Некоторые потребители демонстрируют причудливые практики оценки качества исходя из «народных» методов оценки и представлений о полезных свойствах продуктов. Например, выбор потребителем молока опирается на всеобщее убеждение о пользе данного продукта, даже несмотря на то, что избыточное потребление лактозы вредно для организма. Кроме того, многие домохозяйки, стремясь оценить качество молока, пытаются превратить его в простоквашу, не учитывая того факта, что стерилизованное молоко не подвержено скисанию, если в него не добавить закваску. Во всех этих случаях предмет приобретает значение, которое поддерживается благодаря коллективному соглашению о наличии соответствующего статуса [Там же. С. 12–13].

С точки зрения Дж. Сёрла, система конститутивных правил вида: «X считается Y в контексте C» и представляет собой институт. На наш взгляд, подобную конструкцию имеет смысл считать не институтом, а институциональным конструктом, имея в виду разделяемое нами мнение Д. Норта, что институт включает в себя не только нормы и правила, но и механизмы принуждения к их исполнению. По мнению Д. Норта, «важный элемент механизма функционирования институтов состоит в том, что установление факта нарушения не требует специальных усилий и что нарушитель подвергается суровому наказанию» [Норт, 1997. С. 19]. Институт представляет собой регулятивное правило, а институциональный конструкт – конститутивное. Конститутивное правило выражает объективированные требования, а институт представляет собой правило, которое принуждает остальных индивидов действовать согласно легитимированным требованиям.

В общем виде институциональные конструкты (или социальные стандарты) означают набор требований индивидов к окружающему миру, имеющий привычный характер для отдельных социальных групп. Как правило, такие требования оформлены в виде исторически выработанных, социально предписанных конкретному явлению или процессу значений в форме свойств. Перечень предписанных свойств вносят порядок, на основе которого предметы приобретают свое специфическое социальное бытие и выделяются из многообразия других предметов. Однако это вовсе не те

свойства, которые выражают идею или предназначение объектов, связывая их с трансцендентной формой. Природа предписанных свойств не задает им характер объективности, т.е. принадлежности к объекту вне зависимости от субъекта. Скорее они считаются объективными, нежели являются таковыми на самом деле. Из этого мы можем говорить о том, что институциональные конструкты не существуют в естественной природе – они есть продукт редуцирующих социальный порядок дискурсивных практик.

Таким образом, природа институционального конструкта в очередной раз отсылает нас к концепции, предложенной П. Бергером и Т. Лукманом. Ими сформулировано следующее определение данного понятия. Социальный конструкт – это «матрица всех социально объективированных и субъективно реальных значений» [Бергер, Лукман, 1995. С. 157]. Однако ставить знак тождества между институциональными и социальными конструктами не представляется возможным в свете того, что социальный конструкт представляет собой наиболее общее понятие, под которое попадают как конститутивные, так и регулятивные правила.

В рамках принятых в современной науке теоретических построений следует разделять понятия «свойство» и «качество». Свойство есть определенность предмета, на основе которой он приобретает свое специфическое бытие и выделяется из многообразия других предметов. То есть свойства выражают идею или предназначение объектов материального мира. Эта природа свойств задает им характер объективности, т.е. принадлежности к объекту вне зависимости от субъекта.

Качество, в свою очередь, есть субъективный феномен, отражающий особенности восприятия объекта индивидом. Качества предписываются объекту со стороны субъекта и характеризуют его личные, индивидуальные представления. Опираясь на позицию ISO, можно предположить, что современное понимание качества отражает сущность полезности. В рамках традиции австрийской экономической школы Карл Менгер обозначил полезность как «годность предмета служить удовлетворению человеческих потребностей» [Менгер, 2005. С. 130]. То есть понятия качество (в трактовке ISO) и полезность (в понимании австрийцев) тождественны. При этом трактовка полезности неразрывно связывается с пониманием ценности. Бём-Баверк, разделяя ценность на «субъективную» и «объективную», предполагал, что в первом случае ценность есть значение материального блага для благопо-

лучия субъекта, во втором случае подразумевается реальный полезный результат, даваемый вещью [Бём-Баверк 1992, с. 307–312]. По определению ISO, качество есть выражение или свидетельство ценности блага, следовательно, оно может являться либо объективным, либо субъективным. Ввиду этого необходимо более точно устанавливать значение объективного и субъективного качества и границ между ними.

Еще К. Маркс, описывая товарный фетишизм, указывал на то, что «товарная форма и то отношение стоимостей продуктов труда, в котором она выражается, не имеют решительно ничего общего с физической природой вещей и вытекающими из нее отношениями вещей. Это – лишь определенное общественное отношение самих людей, которое принимает в их глазах фантастическую форму отношения между вещами» [Маркс, 2011. С. 129]. Осмысливая позицию Маркса, можно сказать, что бытийные свойства вещи не тождественны тем качествам, которые приписываются вещи, когда она становится товаром. По Марксу, качества отчуждаются от свойств сущего тогда и только тогда, когда предмет превращается в товар или в «чувственно-сверхчувственную вещь» [Там же. С. 128]. То есть свойства выражают некую абстрактную сущность (идею), а качество ориентировано на конкретный материальный или нематериальный объект.

Социальные стандарты включают в себя только те требования, которые объективировались благодаря исторически сложившимся обстоятельствам. Иными словами, некоторые качества обрели форму требований и объективировались в рамках преобладающего дискурса. В связи с этим институциональные конструкции выражают требования, которые отражают объективную ценность благ, что позволяет нам судить об институциональных конструктах как о социальных стандартах качества пищевых продуктов.

Из вышесказанного следует, что интенциональность индивидов способствует созданию и закреплению первичного социального порядка за счет институциональных конструкций, позволяющих людям оценивать качество. Главная предпосылка возможности оценить качество состоит в том, что опыт потребителя релевантен, если он воспроизводим – т.е. любой другой индивид при одновременном повторении социальных практик оценки качества продукта получит те же результаты. Мы уточняем категорию «действие» через понятие «социальных практик», подразуме-

межая то, что действия приобретают характер нормальных. Вслед за А. Маршаллом под нормальными действиями мы понимаем такие действия, которые следует ожидать от индивидов в определенных обстоятельствах [Маршалл, 2008. С. 86].

Советский философ М. Мамардашвили заявлял о том, что «в понятии знание тавтологически заключено предположение, что тот, кто знает предмет А, знает свое состояние ума относительно А» [Мамардашвили, 2010. С. 19]. Для обеспечения возможности взаимодействия людям необходимо договориться об общих требованиях к трактовке вещей и событий. Облегчает взаимодействие контекстуальный характер представлений индивидов. Л. Тевено акцентировал внимание на том, что люди действуют в контексте, образованным текстами, законами, учетными единицами, критериями оценок [Тевено, 2007. С. 96]. Контекст восприятия качества одинаков по всей совокупности отдельной социальной группы за счет того, что социальные практики конституируют дискурс, позволяющий им идентифицировать качество продукта через институциональные конструкторы – социальные стандарты качества.

Социальные стандарты качества представляют собой своеобразные средства оценки, которые фиксируют различия и благодаря этому делают оценку возможной. При оценке происходит обращение к результатам предшествующих операций как к основанию последующих. Исходя из этого, мы можем связать процесс конституирования дискурса с социальными практиками по оценке качества, которые зависят от преобладающих в обществе институциональных условий. Данная гипотеза была озвучена английским лингвистом Н. Фэркло, который полагал, что дискурсивное формирование общества является следствием социальных практик, глубоко укорененных и ориентированных на социальные структуры [Fairclough, 1992. P. 66].

В данном случае следует понимать, что создание условий для зависимых от желаний оснований действия предполагает создание независимых от желаний оснований действия [Сёрл, 2008. С. 16]. Институциональные конструкторы оказывают непосредственное влияние на поведение индивидов, формируя их систему оценки, что, в свою очередь, задает характер социальным практикам. В процессе социализации индивиды путем подражания или принуждения воспроизводят социальные практики, сохраняя существующий социальный порядок. При этом прину-

ждение может быть как косвенным, так и непосредственным. Косвенное принуждение представляет собой процесс навязывания определенного контекста, осуществляемый через систему образования, издательскую политику, средства массовой информации. Прямое принуждение реализуется за счет формальных и неформальных институтов, которые принуждают индивида поступать тем или иным образом. В любом случае, приобретая характер привычности, социальная практика за счет интенциональности индивидов воспроизводит определенный дискурс. В свою очередь институциональный конструкт способствует формированию институтов, а институты – закреплению институциональных конструктов.

Таким образом, дискурс представляет собой особую структуру понимания и общения, которая конституирует социальный порядок за счет предписывания свойств и конституируется данным порядком через преобладающие в обществе социальные практики. Социальный порядок, в свою очередь, начинает рассматриваться не только как определяющий человеческое поведение, но и все больше как определяемый. Он одновременно является особой структурой, порождающей события общественной жизни, и результатом интенциональности индивидов. Институциональные конструкты являются обозначающим, а качество – обозначаемым. Институты способствуют утверждению и сохранению данной связи за счет упорядочивания действий индивидов. Однако, как было сказано ранее, в условиях неопределенности данная связь становится виртуальной. Получается, что сконструированный социальный порядок начинает определять судьбы индивидов. Можно сказать, что именно в формировании институциональных конструктов находится объяснение дивергенции человеческого развития, когда реальность задается выбором «чем считать Y в контексте C ».

Проблема легитимности правил, таким образом, выражается в подмене репрезентации качества симуляцией, что свидетельствует о несовершенстве механизма институционализации социальных стандартов качества пищевых продуктов. Достаточно давно мы отказались от существования нравственного в пользу существования эстетического, тем самым беспрестанно наделяя одни и те же знаки новыми смыслами. В результате этого процесса продукты уже перестали быть чем-то однозначным, и их истинное предназначение скрывается за завесой истории. Однако

мы не ставили себе задачу по вычленению единственно верного смысла (если таковой имеется) и превознесение его над остальными. Наша задача заключается в выявлении требований индивидов к качеству пищевых продуктов и фиксации различий между ними. Выявив данные различия, мы можем согласовать представления индивидов, придав принимаемым формальным институтам конвенциональный характер.

Разрешение проблемы легитимности стандартов является возможным благодаря активной позиции государства, которая позволит выработать легитимные институты. Данные институты (правила хозяйствования) способствуют снижению неопределенности на рынках продовольственных товаров, тем самым улучшая качество пищевых продуктов. Государство, таким образом, исполняет роль направляющей силы и гаранта, а эффективность конкуренции зависит от доминирующей процедуры оценки качества, которая разнится в зависимости от характера обмениваемых благ. Снижение неопределенности в области качества пищевых продуктов возможно путем институционализации общественной жизни через создание институтов, которые должны базироваться на институциональных конструктах. Именно институциональные конструкты являются основой понимания проблемы легитимности правил и создают основу для диалога власти, бизнеса и общества.

4.3. Технология регламентации качества пищевых продуктов

Выявление преобладающих в российском обществе социальных стандартов пищевых продуктов открывает новые возможности по улучшению продовольственной ситуации в стране. Учет мнений большинства заинтересованных в качестве пищевых продуктов социальных групп позволяет придать принимаемым институтам необходимый конвенциональный характер, способствующий легитимности правил и снижению неопределенности. Однако для этого необходимо усовершенствовать существующий механизм регламентации качества пищевых продуктов, который, де-факто, не способствует выработке конвенциональных технических регламентов и стандартов, подменяя общественное мнение интересами отдельных социальных групп.

Оптимум регламентации достигается только при условии конвенциональности формальных норм, т.е. ситуации, при которой максимально учитываются интересы субъектов оценки. При этом следует иметь в виду сознательный отказ взаимодействующих сторон от константы максимизирующего поведения. Как указывал Г. Саймон, «модель удовлетворяющего поведения богаче, чем модели максимизирующего поведения, так как они дают не только понятие равновесия, но и предлагают метод его достижения» [Simon, 1959. Р. 263]. Однако выработка коллективного решения на национальном и, тем более, на наднациональном уровнях не возможна без наличия действенной технологии регламентации качества пищевых продуктов.

Следует понимать, что данная технология должна учитывать первоначальные условия институционализации, выражающиеся в разнице между системами оценки качества. Эти условия требуют выбора методологии к практике принятия решений. Мы решили обратиться к концепции нобелевского лауреата по экономике Г. Саймона, доказавшей свою состоятельность в корпоративной и государственной сфере.

Г. Саймон констатировал, что любой человек обладает ограниченными когнитивными способностями – и это в значительной мере ограничивает его возможности при учете всех обстоятельств развития и функционирования общества. С учетом данного обстоятельства было выработано методологическое положение в части места и роли индивида в процессе принятия решений. Г. Саймон отвергал возможность принятия решений одним лицом, полагая, что отдельно взятый индивид не способен принять удовлетворительное решение [Simon, 1959]. Для согласования интересов в условиях неопределенности он предлагал создавать коалиции, что, по его мнению, могло способствовать поиску и реализации конечного решения. Представляется, что данный подход является пригодным при разработке технологии регламентации качества пищевых продуктов.

В общем виде коалиции представляют собой совокупность индивидов и их групп, договорившихся между собой о целях и приоритетных проблемах, стоящих перед ними. На наш взгляд, создание коалиций является целесообразным, исходя из ряда причин.

Во-первых, коалиция наделяет индивидов сравнительной «коммуникативной» рациональностью (ориентацией на согласие в трактовке Ю. Хабермаса [Хабермас, 2001. С. 320–325]) и создает единое языковое пространство, способствуя диалогу. Участники коалиции заинтересованы в нахождении конечного решения, следовательно, стремятся к взаимопониманию. Для достижения взаимопонимания субъекты оценки вынуждены совершать понятные и приемлемые для остальных участников речевые акты, искать единые смыслы и оценки. При этом создание коалиций позволяет выработать условия для коммуникации между субъектами: каждый участник коалиции получает равные возможности для выражения своего мнения без существенных процедурных ограничений. В связи с этим в коалиции происходит смещение частных типов дискурса в пользу общей формы понимания и коммуникации.

Во-вторых, управленческая практика показывает, что коалиции зачастую приводят к консенсусу, а не к компромиссу. Главной отличительной чертой консенсуса является принципиальное согласие всех участников коалиции с итоговым решением. Компромисс, в свою очередь, не предусматривает такого условия и предполагает способ принятия решений путем взаимных уступок. Консенсус возникает в процессе образования дискурса между субъектами, в котором они приходят к рационально-мотивированному согласию (конвенции). Исходя из этого мы считаем, что консенсус является наиболее приемлемой формой для выработки конвенционального решения.

В-третьих, социальная природа коалиции предусматривает набор непрерывных социальных связей между ее членами на основе созидательного процесса. В этой ситуации внутри коалиции формируются явные и неявные контракты, способствующие снижению транзакционных издержек в процессе принятия решений. Однако это условие может привести к обратному результату, когда одна сторона начнет осуществлять экономическое, социальное или административное давление на другую. Для нивелирования данной проблемы в коалициях предусмотрены автономия и социальная ответственность каждой из сторон за принятие того или иного решения.

Основными функциями коалиций при регламентации являются учет и согласование интересов сторон, а также предложение удовлетворительного решения (консенсуса). Следует отметить,

что коалиции используются в современной практике технического регулирования в России и в Таможенном союзе. Однако конечное решение в данных коалициях принимается исходя из частных интересов отдельных социальных групп, имеющих возможность влиять на политический процесс. Это утверждение подтверждается анализом принятых за последние несколько лет технических регламентов Таможенного союза. В данных нормативно-правовых актах регламентируется неполный перечень требований к качеству (в основном регламентируется безопасность пищевой продукции), что позволяет судить о компромиссном решении, нежели о нахождении консенсуса.

Первичным действием в процессе регламентации выступает выявление коалиций следующего вида: товароведы-предприниматели и потребители-предприниматели. Процедура согласования на первичном этапе заключается в том, чтобы одна сторона (например, товароведы) достигли консенсуса с другой стороной (например, предпринимателями) при разработке технического регламента и/или стандарта качества. После образования первичных коалиций происходит операция вторичного согласования до полного учета интересов и поиска оптимального решения. Для этого к уже сформированным коалициям добавляется третья группа субъектов, что повторно запускает процессы согласования. Итогом такой процедуры является выработка нескольких решений, выбор из которых осуществляется уполномоченным органом (Комиссией Таможенного союза, Государственной Думой РФ, Правительством РФ).

Таким образом, регламентация качества есть результат социального согласия, предполагающего коллективное усилие индивидов по нахождению консенсуса. Однако для создания таких условий на практике недостаточно только наличия желания сторон. Необходимо создание специальных условий, которые предполагают создание непрерывного пространства взаимодействия между субъектами оценки. На наш взгляд, функцию по созданию такого пространства выполняют некоммерческие организации (НКО).

Именно уровнем развития некоммерческого сектора определяется действенность системы технического регулирования в странах ЕС. В развитых странах некоммерческий сектор инициирует и осуществляет формы сотрудничества, формы работы на

рынке, формы производства. Однако участие НКО в системе технического регулирования предполагает наличие отлаженного механизма взаимодействия власти, бизнеса и общества, который на территории постсоветского пространства еще далек от совершенства. Исходя из этого, государство может взять на себя функцию инициатора при согласовании интересов сторон. При этом следует не забывать и о роли модераторов, которая ложится на представителей научного сообщества, которые, по мнению Ю. Хабермаса, сохранили иммунитет к политической ангажированности [Habermas, 2009. Р. 51–56].

Исходя из вышесказанного, нами на рис. 4.1 представлены поэтапные шаги разработки технологии регламентации качества пищевых продуктов в современной России и в рамках Таможенного Союза.



Рис. 4.1. Технология регламентации качества пищевых продуктов

В данном случае под технологией понимается совокупность последовательных этапов и операций, при реализации которых мы приходим к конвенциональным (легальным и легитимным) формальным институтам качества в виде технических регламентов и добровольных стандартов качества.

Согласно предлагаемой технологии, первым этапом регламентации выступает анализ ситуации. Анализ ситуации проводится с целью актуализации проблемы. Для этого предполагается проведение диагностики рыночной ситуации, позволяющей определить потребность в управленческом воздействии. Диагностика может проводиться с использованием ряда методов: мониторинг качества пищевых продуктов и оценка результативности технических регламентов.

Согласно Положению «О мониторинге качества, безопасности пищевых продуктов и здоровья населения в РФ», под мониторингом понимается «система наблюдения, анализа, оценки качества и безопасности пищевых продуктов, материалов и изделий, контактирующих с пищевыми продуктами, питания и здоровья населения»¹. Мониторинг предполагает сбор объективной информации о качестве пищевых продуктов, ее системный анализ и оценку. Однако здесь возникает неурегулированный вопрос о перечне объективных показателей качества пищевой продукции и о методах системного анализа полученной информации.

Первым этапом организации мониторинга, бесспорно, является выбор основы для оценки соответствия. Данной основой может служить эмпирическая модель социального стандарта качества пищевых продуктов, которая включает в себя все необходимые объективированные требования.

Нами была осуществлена попытка выявления преобладающих в российском обществе объективированных требований к качеству пищевых продуктов. В результате группировки полученных эмпирических данных с помощью аппарата булевой алгебры построена модель социального стандарта качества пищевых продуктов:

$$Q^{ret} = S \cdot (FV + EV + CV), \quad (1)$$

где Q^{ret} – относительное качество пищевых продуктов (relative quality); FV – продовольственная ценность (food value);

¹ Постановление Правительства РФ № 883 от 22 ноября 2000 г. «Об организации и проведении мониторинга качества, безопасности пищевых продуктов и здоровья населения». – URL: http://base.garant.ru/12121276/#block_1000

EV – экономическая ценность (economic value); *CV* – потребительская ценность (consumer value); *S* – безопасность (security).

Прописные буквы в формуле означают наличие признака «1», а строчные – его отсутствие «0». Знак булевого сложения «+» означает нестрогую дизъюнкцию, а булевое умножение – сочетание признаков в одном явлении.

Продовольственная ценность – это комплексное предписанное свойство пищевых продуктов, включающее в себя товароведческие требования к качеству пищевой продукции: энергетическую, биологическую, физиологическую, органолептическую ценности.

Экономическая ценность выражается в требованиях к рентабельности продукции, олицетворяющей подход Э. Деминга, согласно которому качество выражается соотношением результата работы на суммарные издержки фирмы по ее выполнению [Deming, 1966].

Потребительская ценность пищевых продуктов является комплексным требованием к качеству (в потребительском типе дискурса) и включает в себя ряд предписанных кулинарно-технологических, эстетических и экологических свойств.

Относительная модель социального стандарта качества пищевых продуктов характеризуется рядом недостатков. Во-первых, из нее следует, что модель является логически некорректной: можно с одинаковой уверенностью доказать, что качество присутствует и одновременно отсутствует. Во-вторых, она является непригодной для целей регламентации, т.к. не учитывает (как обязательные) интересы всех заинтересованных социальных групп. Для нивелирования данных недостатков необходимо преобразовать имеющуюся модель за счет обобщения различных требований. В булевом выражении такое качество имеет вид:

$$Q^{abs} = S \cdot FV \cdot EV \cdot CV, \quad (2)$$

где Q^{abs} – конвенциональное качество (Total Quality).

В формуле (2) нет операции булевого сложения, и отдельное требование является необходимым, но недостаточным для вынесения суждения о качестве пищевых продуктов. Такая модель получила название «конвенциональная», т.к. она вносит определенность пищевых продуктов с учетом всех наличных институциональных конструкторов.

Считается, что требования представляют собой качественные критерии качества, тогда как характеристики пищевой продукции являются количественными (измеримыми) показателями. Исходя из этого нами совершается попытка определения качественных параметров через количественные. С учетом сложившихся в теории и на практике взглядов на количественную оценку качества пищевых продуктов в процессе операционализации нами был выделен ряд показателей для определения степени соответствия характеристик пищевой продукции требованиям, включенным в модель социального стандарта качества пищевых продуктов.

Для обобщенного количественного измерения степени соответствия пищевой продукции требованию безопасности (*S*) были выбраны три группы показателей (согласно действующему техническому регламенту Таможенного союза «О безопасности пищевых продуктов»): микробиологические (содержание в продукте патогенных микроорганизмов), санитарно-гигиенические (содержание токсичных веществ) и паразитологические показатели безопасности; содержание в продукте радионуклидов (цезия-137 и стронция-90), вирусных заболеваний, психотропных, наркотических, сильнодействующих и ядовитых веществ.

Измерение степени соответствия пищевой продукции комплексному требованию продовольственной ценности (*FV*) может быть осуществлено с помощью товароведческих показателей качества продукции:

- Энергетическая ценность (*EV*) продукта измеряется с помощью параметра калорийности (Ккал.);
- Физиологическая ценность (*PV*) определяется через содержание в пищевых продуктах веществ, оказывающих благоприятное воздействие на нервную (алколоиды, кофеин), сердечно-сосудистую (магний, калий, кальций, витамины групп В и РР), пищеварительную (минеральный вещества, ферменты, фосфолипиды, витамины и проч.) и иммунную систему (витамины, полифинолы, органические кислоты и т.п.);
- Органолептическая ценность (*OV*) измеряется за счет выборочной экспертизы пищевых продуктов с целью определения характеристик продукта с помощью органов чувств: вкус, цвет, запах и консистенция;

- Усвояемость (*C*) определяется через определение доступности химического состава продукта для пищеварительных ферментов (в частности содержание в продукте полисахаридов) и соотношение питательных веществ;
- Биологическая ценность (*B*) измеряется через аминокислотный скор, сравнение усвояемых и неусвояемых углеводов, абсолютное содержание в продукте полиненасыщенных жирных кислот, витаминов и минеральных веществ.

Степень соответствия пищевой продукции требованию экономической ценности определяется через средние значения показателей рентабельности продукции и операционной деятельности предприятий пищевой промышленности (по видам производимой продукции). Гораздо сложнее дело обстоит с измерением соответствия продукции требованиям потребительской ценности. Дело в том, что здесь необходимо выявить мнение населения относительно соответствия кулинарных, эстетических и экологических свойств продукции требованиям со стороны потребителей. Для этого необходимо организовать и провести массовый анкетный опрос населения, что по силам крупным исследовательским центрам федерального значения (ФОМ, ВЦИОМ, Левада-Центр и т.п.).

В результате проведения мониторинга качества пищевых продуктов и получения эмпирических данных по объективированным требованиям появляется возможность оценить результативность существующих институтов и системы технического регулирования в целом. Оценка результативности осуществляется путем сравнения нормативных значений показателей качества пищевых продуктов (указанных в технических регламентах и стандартах качества) с фактическими значениями (полученными в результате мониторинга). Следует учитывать, что данная операция позволяет определить степень соответствия совокупности присущих характеристик пищевой продукции требованиям регламентов и стандартов. Когда процесс оценивания приводит к неудовлетворительному результату, институт считается не результативным. В данном случае осуществляется переход ко второму этапу.

Вторым этапом регламентации качества является выявление проблемы. Суть этапа заключается в том, чтобы выявить причины несоответствия фактического качества требованиям регламен-

тов и стандартам. Дело в том, что снижение качества пищевых продуктов имеет различные основания. Однако, как показали исследования, наиболее частой причиной является несостоятельность существующих институтов. В данном случае речь не идет о полном отсутствии правил (случай «войны всех против всех»). Вероятней всего действующие правила либо дают излишнюю свободу действий (проблема санкций), либо не отвечают интересам социальных групп (проблема легитимности). Во втором случае имеет место разница преобладающих в обществе институциональных конструкторов и действующих норм.

Выявление и анализ социальных стандартов качества пищевых продуктов позволяет перейти к третьему этапу – формированию коалиций. Выработка конвенциональных регламентов качества невозможна без согласования интересов социальных групп. Поэтому на данном этапе предлагается создать группы первичных и вторичных коалиций в рамках дискуссионной площадки, на базе которой представляется возможным провести согласование интересов разных социальных групп и разработать результативные институты качества пищевых продуктов. В заключение данного этапа предлагается использовать ресурсы некоммерческого сектора для согласований интересов социальных групп и создания площадок непрерывного взаимодействия власти, общества и бизнеса. Данные площадки являются подходящим местом для поиска и генерации консенсуса по набору и конкретному содержанию обязательных требований, используемых в ходе стандартизации.

При этом мы считаем целесообразным указывать набор обязательных для исполнения требований к качеству пищевых продуктов в технических регламентах. Указание конкретных характеристик качества в данных институтах, по мнению ряда сотрудников ВНИИС, может привести к формированию барьеров в торговле [Аронов, 2007]. Поэтому в технических регламентах следует указывать общие требования к качеству пищевых продуктов с указанием минимальных пороговых значений показателей качества продуктов (в т.ч. безопасности). Конкретные характеристики качества пищевых продуктов должны носить рекомендательный характер, то есть быть зафиксированы в добровольных национальных и межнациональных стандартах. При этом стан-

дартизация качества пищевых продуктов может исходить от преобладающих в обществе норм продовольственной, экономической и потребительской ценностей.

Следует понимать, что требования стандартов не могут быть ниже соответствующих требований технических регламентов, а также содержать дополнительные (не указанные в технических регламентах) требования к качеству продукции. Таким образом, регламентация качества пищевых продуктов начинается с разработки технических регламентов и продолжается стандартизацией качества. Технический регламент закладывает набор обязательных к применению требований к качеству пищевых продуктов, а добровольные стандарты качества предлагают конкретные значения характеристик пищевой продукции исходя из требований, указанных в технических регламентах.

Однако даже после разработки решения остается открытым вопрос: кто и как должен его принимать. Для разработки технических регламентов на пищевые продукты необходимо определить набор исчерпывающих требований к их качеству, которым присваивается конкретное значение в стандартах качества. Данные требования должны учитывать потребности заинтересованных лиц. Но чем обширней сфера применения норм, тем больше число заинтересованных лиц и степень разнородности их взглядов. При разработке и принятии технического регламента на наднациональном уровне Комиссия (или иной уполномоченный орган) вынуждена согласовывать интересы стран-участников Таможенного союза. Принимаемый технический регламент не должен ущемлять интересы стран-участников в лице крупного и среднего бизнеса, которому каждое государство гарантировало предоставить выход на общий рынок, и населения, не заинтересованного в снижении качества пищевых продуктов и в повышении цен на них.

Каждое государство, входящие в Таможенный союз, заинтересовано в обеспечении собственной экономической (в т.ч. продовольственной) безопасности. Государство-участник не станет одобрять институты, представляющие угрозу собственной продовольственной независимости. Следовательно, в процессе коллективного решения происходит снижение требований к качеству пищевой продукции (в аспекте их количества и содержания) до уровня наименее развитой (с точки зрения экономических возможностей) стороны.

На сегодняшний день целесообразно усовершенствовать технологию регламентации качества пищевых продуктов в части процедур разработки и принятия технического регламента. Согласно п. 2 ст. 9 Федерального закона РФ «О техническом регулировании» разработчиком проекта технического регламента может быть любое лицо. Некоммерческий сектор может выступать с инициативой по предложению проекта регламента, в котором были бы учтены требования со стороны разных социальных групп. При этом данная инициатива может быть осуществлена как на национальном, так и на наднациональном уровнях. Кроме того, п. 4 ст. 9 упомянутого Федерального закона предусматривает возможность предоставления проекта решения заинтересованным лицам для ознакомления. Если у заинтересованных лиц возникают замечания, то разработчик должен внести коррективы в проект технического регламента. Корректировка проекта регламента отталкивается от особенностей институционализации требований к качеству пищевых продуктов в конкретном обществе. В связи с этим усовершенствованная технология регламентации может быть использована органами государственной власти РФ при разработке и принятии национальных технических регламентов и при выработке коллективного решения на уровне Таможенного союза.

Предложенная нами технология регламентации качества пищевых продуктов не противоречит действующему российскому законодательству и может быть внедрена в форме практики реализации Федерального закона РФ «О техническом регулировании». Данная технология имеет ряд неоспоримых преимуществ. Во-первых, в ее основе лежит проверенная временем методологическая установка Г. Саймона, согласно которой удовлетворительное решение принимается только за счет создания коалиций. Во-вторых, в технологии регламентации разработан способ согласования интересов, который позволяет осуществить поиск и генерацию консенсуса. В-третьих, предлагается использовать потенциал НКО на всех этапах регламентации, что способствует развитию гражданского общества.

Однако главным преимуществом предлагаемой технологии является возможность учета специфики и условий функционирования процессов институционализации качества. В основу регла-

ментации заложена идея социального стандарта качества пищевых продуктов, которая учитывает преобладающие в обществе объективированные требования и способна использовать полученные знания как в ходе разработки технических регламентов, так и в процессе стандартизации качества.

При этом следует отметить и минусы предлагаемой технологии. Институционализация не заканчивается на этапе внедрения (имплементации) институтов. Формирование эффективной институциональной среды – это долгий и сложный механизм трансформации социально-экономических сфер общества. Формальные правила, которые являются конечным результатом реализации технологии, лишь способствуют данному процессу. Они регулируют деятельность индивидов согласно принятому регламенту, и их результативность проверяется именно в данном аспекте. Кроме того, формой института является технический регламент, который не может считаться полноценным правилом в терминологии Д. Норта, т.к. он не предусматривает собственного механизма санкций. Однако мы не можем уповать лишь на то, что легитимность принятых норм способствует их добровольному выполнению. Перспективным направлением исследования является нахождение способов и механизмов контроля качества пищевых продуктов.

Внедрение данной технологии приведет к созданию и принятию легитимных институтов качества пищевых продуктов в современной России и в конечном счете будет способствовать укреплению продовольственной безопасности как на уровне отдельного государства, так и на наднациональном уровне.

ЛИТЕРАТУРА

- Абалкина А.А.** Россия и интеграционные процессы в Восточной Азии // Россия и современный мир. – 2008. – № 4. – С. 161–172.
- Аболафия М.** Рынки как культуры: этнографический подход // Западная экономическая социология: хрестоматия современной классики / Сост. В.В. Радаев. – М.: РОССПЭН, 2004. – С.431-444.
- Аганбегян А.Г.** Сельское хозяйство – локомотив социально-экономического роста России // ЭКО. – 2017. – № 5. – С. 5–22.
- Аграрный сектор США в конце XX века** / Под ред. д-ра экон. наук Б.А. Чернякова. – М.: РАН Институт США и Канады, 1997. – 396 с.
- Анализ мировых тенденций государственной поддержки сельского хозяйства** / Департамент агропромышленной политики Евразийской экономической комиссии. – М., 2015. – 125 с.
- Аристотель.** Сочинения в четырех томах: Т. 2 / Ред. З.Н. Микеладзе. – М.: «Мысль», 1978. – 687 с.
- Аронов И.З.** Анализ Соглашения о единых принципах и правилах технического регулирования в Таможенном союзе // Стандарты и качество. – 2012. – № 3. – С. 16–20.
- Аронов И.З., Версан В.Г.** Техническое регулирование – инструмент инноваций // Стандарты и качество. – 2004. – № 1. – С. 24–27.
- Ахметова К.А.** Исследование уровня обеспеченности населения молочными продуктами в Республике Казахстан // Каржы-Қаражат – Финансы Казахстана. – 2005. – № 3. – С. 64–66.
- Багрецов Д.Н., Воронин Б.А., Ковин В.Ф.** Мировая продовольственная безопасность: состояние, проблемы // Аграрный вестник Урала. – 2012. – № 12 (104). – С. 48–53.
- Барковская О.В., Ганчар А.И.** Приоритетное развитие АПК Республики Беларусь // Продовольственная безопасность, импортозамещение и социально-экономические проблемы развития АПК: материалы международной научно-практической конференции (Новосибирск, 9–10 июня 2016 г.) / СибНИИЭСХ СФНЦА РАН. – Новосибирск, 2016. – С. 92–93.
- Барсукова С.Ю., Звягинцев В.И.** Земельная реформа в России в 1990-2000-е годы, или как в ходе ведомственных реорганизаций «реформировали» земельную реформу // Journal of Institutional Studies (Журнал институциональных исследований). – 2015. – Т. 7. – № 2. – С. 84–98.
- Белоглазов Г.П.** Продовольственная безопасность Китая и ее российский вектор // Россия и АТР. – 2007. – № 3. – С. 75–83.
- Бергер П., Лукман Т.** Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания. – М.: «Медиум», 1995. – 323 с.

- Бём-Баверк Е.** Основы теории ценности хозяйственных благ // Австрийская школа в политической экономии: К. Менгер, Е. Бём-Баверк, Ф. Визер: пер. с нем. / Предисл., коммент., сост. В.С. Автономова. – М.: Экономика, 1992. – С. 301–425.
- Бимендиева Л.А.** Продовольственная безопасность: проблемы и пути ее решения // Вестник КазНУ. Серия экономическая. – 2002. – № 1. – С. 14–16.
- Богомолова Т.Ю., Фадеева О.П., Фалейчик Л.М., Шворина К.В.** Реиндустриализация сельской экономики Забайкальского края: ловушки и возможности // Регион: экономика и социология. – 2017. – № 3. – С. 115–145.
- Большая** актуальная политическая энциклопедия/ Под общ. ред. А. Белякова и О. Матвейчева. – URL: <http://www.politike.ru/dictionary/839>
- Большой** толковый словарь русского языка / Сост. и гл. ред. С.А. Кузнецов. – СПб.: «Норинт», 2000. – 1536 с.
- Буздалов И.Н.** Земельные отношения: тернистый путь реформирования // Экономическая наука современной России. – 2012. – № 3. – С. 99–116.
- Бутырев Ю.И., Белобрагин В.Я.** Система технического регулирования – основа интеграции // Стандарты и качество. – 2014. - № 2. – С. 42–45.
- Бьюкенен Дж., Бреннан Дж.** Причина правил. Конституционная политическая экономия / пер. с англ. под ред. А.П. Заостровцева. – СПб.: Экономическая школа, 2005. – 272 с.
- Василевская Ю.П.** Приятного аппетита, или ХАССП в помощь // Компетентность. – 2011. - № 1. – С. 28–35.
- Великий П.П.** Российское село. Процессы постсоветской трансформации. – Саратов: Научная книга, 2012. – 340 с.
- Версан В.Г.** Стандарты ИСО серии 9000: закономерности развития // Стандарты и качество. – 2011. - № 1. – С. 56–59.
- Версан В.Г., Галеев В.И.** 10 лет опыта; итоги, проблемы, решения // Стандарты и качество. – 2007. - № 2. – С. 44–46.
- Виноградский В.Г.** «Орудия слабых»: неформальная экономика крестьянских домохозяйств // Социологический журнал. – 1999. – № 3/4. – С. 36–48.
- Всеобщая** декларация о ликвидации голода и недоедания: принята 16 ноября 1974 года Всемирной продовольственной конференцией / Всемирная продовольственная конференция. Рим, 5–16 ноября 1974 года. – URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/hunger.shtml
- Всеобщая** декларация прав человека. Международный пакт о правах человека / Генеральная Ассамблея ООН. – Резолюция 217 (III) А от

- 10 декабря 1948 года. – URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml
- Всемирная** продовольственная программа. – URL: <http://www.wfp.org/>
- Голубков М.А.** Роль АТЭС в обеспечении региональной продовольственной безопасности на современном этапе // Российский внешне-экономический вестник. – 2015. – № 6. – С. 50–61.
- Государственный** (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2014 г. – М.: Министерство экономического развития РФ, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, 2015.
- Декларация** Всемирного саммита по продовольственной безопасности (16–18 ноября 2009 года). – Рим, 2009. – 9 с.
- Декларация** социального прогресса и развития: Принята 11.12.1969 Резолюцией № 2542 (XXIV) на 1829-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН.
- Доклад** о состоянии и использовании земель в Алтайском крае в 2013 г. – Барнаул: Управление федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Алтайскому краю, 2014.
- Доктрина** национальной продовольственной безопасности Республики Беларусь до 2030 года. Утверждена Постановлением № 962 Совета Министров Республики Беларусь от 15.12.2017.
- Доктрина** продовольственной безопасности Российской Федерации. Утверждена Указом Президента РФ № 120 от 30 января 2010 г. – URL: http://state.kremlin.ru/security_council/6752
- Ерасова Е.А.** Реформа технического регулирования в России и ее реализация // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия «Экономика». – 2011. – № 2. – С. 130–141.
- Жанбекова З.Х.** Внутренние и внешние угрозы продовольственной безопасности Казахстана // Вестник КазНУ. Серия экономическая. – 2003. – № 3. – С. 23–27.
- Звягинцев В.И.** И опять земельный вопрос // ЭКО. – 2014. – № 2. – С. 143–152.
- Иванов И.** В Китае увеличивается продовольственная зависимость от импорта. 27.12.2012. – URL: <http://www.epochtimes.ru/content/view/69284/4/>
- Йоргенсен М., Филлипс Л.** Дискурс-анализ. Теория и метод / Пер. с англ. – 2-е изд., испр. – Х.: Изд-во «Гуманитарный Центр», 2008. – 352 с.
- Казембаев М.Е.** Как обеспечить продовольственную безопасность? // Экономика Казахстана. – 1997. – № 11–12. – С. 49–54.

- Кайгородцев А.А.** Экономическая и продовольственная безопасность Казахстана (вопросы теории, методологии, практики). – Усть-Каменогорск: Медиа-Альянс, 2006. – 384 с.
- Калугина З.И.** Личное подсобное хозяйство в СССР: Социальные регуляторы и результаты развития. – Новосибирск: Наука. Сиб. отд-е, 1991. – 240 с.
- Калугина З.И.** Парадоксы аграрной реформы в России: социологический анализ трансформационных процессов. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2000. – 152 с.
- Калугина З.И.** Итоги рыночной трансформации аграрного сектора России // ЭКО. – 2013. – № 3. – С. 31–47.
- Калугина З.И.** Инверсия сельской занятости: практика и политика // Регион: экономика и социология. – 2012. – № 2. – С. 45–67.
- Калугина З.И.** Рыночная трансформация аграрного сектора России: Социологический дискурс. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2015. – 341 с.
- Калугина З.И.** Сибирь в ракурсе человеческого развития // Регион: экономика и социология. – 2018. – № 2. – С. 110–132.
- Калугина З.И., Нефёдкин В.И., Фадеева О.П.** Драйверы и барьеры сельской реиндустриализации // ЭКО. – 2017. – № 1. – С. 20–38.
- Кендюх Е.И.** Обеспечение продовольственной безопасности страны на основе повышения конкурентоспособности АПК: теория, методология, практика (на материалах Республики Казахстан). Дисс. на соиск. ... д-ра экон. наук (08.00.05). – Новосибирск, 2014. – 466 с.
- Костусенко И.И.** Продовольственная безопасность и продовольственная независимость регионов: сущность и подходы к их оценке // Аграрный вестник Урала. – 2009. – № 1 (55). – С. 9–13.
- Концепция** повышения продовольственной безопасности государств – участников СНГ: утверждена Решением Совета глав правительств СНГ о Концепции повышения продовольственной безопасности государств – участников СНГ от 19 ноября 2010 года. – URL: cis.info/foto/pages/20000.doc
- Концепция** продовольственной безопасности Евразийского экономического сообщества. Приложение к Решению Межгоссовета ЕврАзЭС от 11 декабря 2009 г. № 464. – URL: <http://www.worldico.org/legislation/387.html>
- Концепция** национальной продовольственной безопасности Республики Беларусь. Утверждена постановлением № 252 Совета Министров Республики Беларусь от 10 марта 2004 г.
- Кочанов М.А.** Основные направления обеспечения продовольственной безопасности России // Научные основы разработки и реализации региональных программ стабилизации и развития АПК, систем ве-

- дения агропромышленного производства и обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации. – Новосибирск: СибНИИЭСХ, 1998. – С. 251–252.
- Крюков В.А.** Учет специфики активов в процессе реорганизации нефтегазового сектора // Экономическая наука современной России. – 2000. – № 2. – С. 84–93.
- Кудряшова А.А., Преснякова О.П.** Продовольственная безопасность: показатели, критерии, категории и масштабы // Пищевая промышленность. – 2007. – № 8. – С. 18–21.
- Ленин В.И.** Аграрная программа социал-демократии в первой русской революции 1905–1907 годов. Полное собрание сочинений. – 5-е изд. – М.: Издательство политической литературы, 1967а. – Т. 1.
- Ленин В.И.** Аграрный вопрос и «критики» Маркса. Полное собрание сочинений. – 5-е изд. – М.: Издательство политической литературы, 1967б. – Т. 5.
- Ленин В.И.** Марксистские взгляды на аграрный вопрос в Европе и в России. Полное собрание сочинений. – 5-е изд. – М.: Издательство политической литературы, 1967в. – Т. 7.
- Ленчевский И.Ю.** О некоторых аспектах продовольственной безопасности // Достижение науки и техники АПК. – 2006. – № 1. – С. 6–9.
- Литвинов В.А.** Правда о вкусной и здоровой пище. Показатели потребления в России за 100 лет // Человек. – 2006. – № 2. – С. 46–57.
- Лупашко-Стальский И.П.** Роль международных сельскохозяйственных организаций в обеспечении продовольственной безопасности в странах мира // Информационный бюллетень Министерства сельского хозяйства Российской Федерации. – 2002. – № 11.
- Лысоченко А.А.** Система и механизм обеспечения продовольственной безопасности региона в условиях переходной экономики России (на примере АПК Ростовской области): автореф. дисс. ... кан. экон. наук. – Ростов-на-Дону, 2002. – 12 с.
- Лянь Хуа.** В Китае обостряется проблема продовольственной безопасности. 02.02.2015. – URL: <http://www.epochtimes.ru/v-kitae-obostryaetsya-problema-prodovolstvennoj-bezopasnosti-98967371/>
- Мамардашвили М.К.** Классический и неклассический идеалы рациональности. – СПб.: Азбука, Азбука-Аттикус, 2010. – 288 с.
- Маргулис Е.И.** Теоретические и методологические аспекты повышения устойчивости продовольственной безопасности страны. Дисс. на соиск. ... д-ра экон. наук (08.00.05). – Москва, 2005. – 416 с.
- Маркс К.** Капитал: критика политической экономии Т. 1: [пер. с нем., фр., англ.] / Карл Маркс; [введ. О.И. Ананьина; предисл. Л.Л. Васиной, В.С. Афанасьева]. – М.: Эксмо, 2011. – 1200 с.

- Маршалл А.** Основы экономической науки / предисл. Дж. М. Кейнса; пер. с англ. В.И. Бомкина, В.Т. Рысина, Р.И. Столпера. – М.: Эксмо, 2008. – 832 с.
- Маценович И.Л., Ходачек А.М.** Продовольственная безопасность и продовольственная политика. Курс лекций. – СПб., 2005. – 176 с.
- Между домом и ... домом.** Возвратная пространственная мобильность населения России / под ред. Т.Г. Нефедовой, К.В. Аверкиевой, А.Г. Махровой. – М.: Новый хронограф, 2016. – 504 с.
- Менгер К.** Избранные работы. – М.: Издательский дом «Территория будущего», 2005. – 496 с.
- Мировые** тенденции и будущие вызовы в работе ФАО. Двадцать третья сессия, 21–25 мая 2012 г. / Комитет по сельскому хозяйству. – Рим, 2012. – 19 с.
- Милосердов В.В.** Продовольственная безопасность. – URL: <http://vladimir.miloserdov.name/articles/page-51.html>
- Назаренко В.И., Папцов А.Г.** Государственное регулирование сельского хозяйства в странах с развитой рыночной экономикой. – М.: Информагробизнес, 1996.
- Нарынбаева А.С., Успанова Д.С.** Унификация методов государственной поддержки сельхозтоваропроизводителей в условиях ЕАЭС // Продовольственная безопасность, импортозамещение и социально-экономические проблемы развития АПК: материалы международной научно-практической конференции (Новосибирск, 9–10 июня 2016 г.) / СибНИИЭСХ СФНЦА РАН. – Новосибирск, 2016. – С. 296–299.
- Национальный доклад** «О ходе и результатах реализации в 2015 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы» / Министерство сельского хозяйства Российской Федерации. – М., 2016. – 373 с.
- Нефедова Т.Г.** Десять актуальных вопросов о сельской России: Ответы географа. – М.: ЛЕНАНД, 2013. – 456 с.
- Нефедова Т.Г., Пэллот Дж.** Неизвестное сельское хозяйство, или Зачем нужна корова? – М.: Новое издательство, 2006. – 320 с.
- Николаев В.** Голод: стратегия продовольственной безопасности и политика Китая. 12.08.2016. – URL: <https://www.south-insight.com/golod>
- Никулин А.М.** Предприятия и семьи в России: социокультурный симбиоз // Куда идет Россия? Трансформация социальной сферы и социальная политика/ Под общ. ред. Т.И. Заславской. – М.: Дело, 1998. С. 218–229.

- Новая философская энциклопедия** в 4-х томах / И-нт философии РАН. Ред.: В.С. Степин, А.А. Гусейнов, Г.Ю. Семгин [и др.]. – Москва: Мысль, 2010. – 2816 с.
- Норт Д.** Понимание процесса экономических изменений / пер. с англ. К. Мартынова, Н. Эдельмана. – М.: ГУ ВШЭ, 2010. – 256 с.
- Норт Д.** Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / пер. с англ. А.Н. Нестеренко; предисл. и науч. ред. Б.З. Мильнера. – М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. – 180 с.
- Обеспечение** продовольственной безопасности регионов Сибири / Под ред. П.М. Першукевича, Л.В. Тю. Рос. акад. наук, Сиб. отд-ние, Федер. агентство науч. организацией, Сиб. федер. науч. центр агробиотехн., Сиб. НИИ экон. сел. хоз-ва. – Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2016. – 148 с.
- Обзор** мирового опыта предоставления государственной поддержки сельского хозяйства. / Департамент агропромышленной политики Евразийской экономической комиссии. – М., 2016. – 63 с.
- Об утверждении** методических рекомендаций по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в целом по Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации (с изм. и доп.). Постановление № 192 Правительства РФ от 17.02.1999 г. – URL: <http://www.garant.ru>
- Об утверждении** методических рекомендаций по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в субъектах Российской Федерации: Постановление № 54 Правительства РФ от 28 января 2013 г. – URL: <http://www.garant.ru>
- Об утверждении** рекомендаций по рациональным нормам потребления пищевых продуктов, отвечающих современным требованиям здорового питания. Приказ № 614 Министерства здравоохранения России от 19 августа 2016 г.
- Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.** Толковый словарь русского языка / Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. – 4-е изд., дополненное. – М.: Азбуковник, 1999. – 944 с.
- О продовольственной безопасности:** Закон № 67 Республики Таджикистан от 29 декабря 2010 года.
- О продовольственной безопасности** Кыргызской Республики. Закон № 183 Кыргызской Республики от 4 августа 2008 года.
- Ортега-и-Гасет Х.** Восстания масс // Вопросы философии. – 1989. – № 3–4. – С. 114–155.
- Оценка** продовольственной безопасности Республики Казахстан на основе данных обследований домашних хозяйств по оценке уровня

- жизни в 2005 и 2011 годах // Департамент статистики труда и уровня жизни Агентства Республики Казахстан по статистике. – Астана, 2012. – 26 с.
- Першукевич П.М.** Оценка и регулирование обеспечения продовольственной независимости и безопасности населения Сибири // Регион: экономика и социология. – 2018. – № 3 (99). – С. 57–76.
- Платон.** Сочинения в четырех томах: Т. 3 / Под общ. ред. А.Ф. Лосева и В.Ф. Асмуса; пер. с древнегреч. – СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та; «Изд-во Олега Абышко», 2007. – 752 с.
- Политическая энциклопедия.** – М., 2000. – Т. 1.
- Положение дел в области продовольствия и сельского хозяйства /** Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН. – Рим, 2013. – 126 с.
- Полтерович В.М.** Элементы теории реформ. – М.: Экономика, 2007. – 447 с.
- Продовольственная безопасность в России: мониторинг, тенденции и угрозы /** Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. – М., 2014. – 56 с.
- Развитие и деятельность содружества независимых государств в 2015 году (сборник информационно-аналитических материалов, выпуск № 4) //** Исполнительный комитет СНГ. Информационно-аналитический департамент. – Минск, 2016. – 178 с.
- Рациональные нормы потребления продуктов на душу населения, рекомендуемые Институтом питания АМН СССР и ВОЗ ООН.** – URL: http://sozidanie-lku.narod.ru/dem_rac_normy.html
- Рекомендации по рациональным нормам потребления пищевых продуктов, отвечающим современным требованиям здорового питания.** Утв. Приказом № 593н Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 02.08.2010 г.
- Рефлексивное крестьяноведение: Десятилетие исследований сельской России /** под ред. Т. Шанина, А. Никулина, В. Данилова. – Москва: МВШСЭН, РОССПЭН, 2002. – 592 с.
- Римская декларация о всемирной продовольственной безопасности.** План действий Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия. – Рим, ФАО, 13 ноября 1996 года. – <http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.htm>
- Савенко Г.В., Ялбулганов А.А.** Земельные участки: образование, межевание и земельные иски (вторая половина XVIII – начало XXI в.). – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. – 269 с.
- Саттарова Н.А.** О правовых аспектах ценообразования // Финансовое право. – 2010. – № 5. – С. 14–17.

- Серова Е., Храмова И.** и др. Продовольственная безопасность страны: агро-экономический аспект. – М.: Институт экономики переходного периода, 2001. – 137 с.
- Сёрл Дж.** Что такое институт? // Вопросы экономики. – 2007. – № 8. – С. 4–27.
- Скотт Дж.** Благими намерениями государства. Почему и как проваливались проекты улучшения условий человеческой жизни. – М.: Университетская книга, 2005. – 568 с.
- Словарь терминов МЧС.** 2010. <http://dic.academic.ru/dic.nsf/emergency/140>
- Соколова И.А.** Спрос на продукты питания и аграрная политика страны // Проблемы современной экономики. – 2010. – № 4 (36). – С. 341–345.
- Султанбекова Г.** и др. Продовольственная безопасность Казахстана: современное состояние и направления обеспечения // Экономика и статистика. – 2001. – № 1.
- Тевено Л.** Ценность, координация и рациональность: экономика соглашений или эпоха сближения экономических, социальных и политических наук // Институциональная экономика / Под общ. ред. А. Олейника. – М.: ИНФРА-М, 2007. – С. 76–113.
- Термины и определения по охране окружающей среды, природопользованию и экологической безопасности.** Словарь. – СПб.: Изд-во СПбГУ, 2001. – 136 с.
- Термины и терминология.** Продовольственная безопасность. Безопасность питания. Продовольственная безопасность и питание. Продовольственная безопасность и безопасность питания / Тридцать девятая сессия Комитета по всемирной продовольственной безопасности. – Рим, 2012. – 18 с.
- Токобаев Н.К.** Продовольственная безопасность и критерии ее оценки // Вестник КазЭУ. – 2015. – URL: <http://articlekz.com/article/magazine/114>
- Троцук И.В., Никулин А.М., Вегрен С.** Трактовки и способы измерения продовольственной безопасности в современной России: дискурсивные и реальные противоречия // Мир России. – 2018. – Т. 27. – № 1. – С. 34–64.
- Тулохонов А.К.** Вновь о «борьбе» с урожаем, или куда идет локомотив российской экономики // ЭКО. – 2018. – № 4. – С. 102–115.
- Тю Л.В., Синюков А.Г.** Проблемы и перспективы развития технической базы сельского хозяйства Сибири // Вестник АГАУ. – 2014. – №1(111). – С. 133–137.
- Узун В.Я.** «Белые пятна» и неиспользуемые сельхозугодья: что показала сельскохозяйственная перепись 2016 г. // Мониторинг. – 2017. – № 21. – С. 14–21.

- Узун В.Я., Шагайда Н.И.** Аграрная реформа в постсоветской России: механизмы и результаты. М.: Изд. дом «Дело», 2015. – 352 с.
- Ушаков Д.Н.** Толковый словарь. – URL: <http://dic.academic.ru/contents.nsf/ushakov>
- Ушачев И.Г.** Основные положения Доктрины продовольственной безопасности РФ. – URL: <http://www.vniiesh.ru/news/138.html>
- Фадеева О.П.** Земельный вопрос на селе: наступит ли «момент истины»? // Экономическая социология. – 2009. – Т. 10. – № 5. – С. 50–71.
- Фадеева О.П.** Сибирское село: земля и труд в локальных контекстах // ЭКО. – 2013. – № 5. – С. 29–47.
- Фадеева О.П.** Сельские сообщества и хозяйственные уклады: от выживания к развитию. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2015. – 262 с.
- Фадеева О.П.** Штрихи к фермерскому проекту: алтайская палитра // Крестьяноведение. – 2018. – Т. 3. – № 1. – С. 141–173.
- Фадейкина Н.В., Толысбаев Б.С.** Инновационные подходы к обеспечению продовольственной безопасности государства (на примере Республики Казахстан) // Сибирская финансовая школа. – 2013. – № 5. – С. 179–186.
- Флигстин Н.** Архитектура рынков: экономическая социология капиталистических обществ XXI века. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. – 392 с.
- Хабермас Ю.** Моральное сознание и коммуникативное действие / пер. с нем. – СПб.: Наука, 2001. – 382 с.
- Харисова С.** Пути совершенствования межгосударственной стандартизации // Стандарты и качество. – 2013. – № 5. – С. 20–23.
- Хейфец Б.А., Либман А.М.** Корпоративная интеграция: Альтернатива для постсоветского пространства. – ЛКИ, 2008. – 160 с.
- Хромов Ю.С.** Международная продовольственная безопасность и интересы России // АПК: экономика, управление. – 1996. – № 2. – С. 19–21.
- Шагайда Н.И.** Земли сельскохозяйственного назначения: 20 лет спустя // ЭКО. – 2013. – № 5. – С. 5–22.
- Шагайда Н.И., Алакоз В.В.** Земля для людей. – М.: Центр стратегических разработок, 2017. – URL: <https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2017/12/Report-Land-Policy-v2-web.pdf>
- Шагайда Н.И., Узун В.Я.** Продовольственная безопасность в России: мониторинг, тенденции и угрозы. – М.: Дело, 2015. – 110 с.
- Шестаков А.В.** Экономика и право: Энциклопедический словарь. – М.: Дашков и К, 2000. – 568 с.

- Щетинина И.В.** Актуальность и теоретические аспекты проблемы продовольственной безопасности // Вестник Сибирского университета потребительской кооперации. – 2015. – № 1. – С. 4– 10.
- Щетинина И.В., Балашов А.П.** Проблемы продовольственной безопасности страны: место Сибири в их решении // Регион: экономика и социология. – 2014. – № 4(84). – С. 118–133.
- Щетинина И.В., Борисова О.В.** Формирование договорных отношений по поставкам продуктов питания между товаропроизводителями и торговыми организациями в условиях Таможенного союза и вступления России в ВТО // Вестник Сибирского университета потребительской кооперации. – 2013. – № 3 (6). – С. 29–35.
- Эггертссон Т.** Экономическое поведение и институты / пер. с англ. – М.: Дело, 2001. – 408 с.
- Экономическая безопасность:** учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям экономики и управления / под ред. В.А. Богомолова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009. – 295 с.
- Элькин И.Г., Версан В.Г.** Технические регламенты – национальные интересы через стандарты // Сертификация. – 2009. - № 3. – С. 2–3.
- Энциклопедия социологии,** 2009. – URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/socio/301>
- Akerlof G.** The Market for «Lemons»: Quality Uncertainty and the Market Mechanism // The Quarterly Journal of Economics. – 1970. – Vol. 84. – P. 488–500.
- Conway G., Barber E.** After the Green Revolution. Sustainable Agriculture for Development. – London, 1990.
- Deming E.** Some Theory of Sampling. – New York: Courier Dover Publications, 1966. – 602 p.
- Denzau A.T.** Legislators and Interest Groups: How Unorganized Interests Get Represented / Denzau A.T., Munger M. // American Political Science Review. – 1986. – Vol. 80. – P. 89–106.
- Deriving** food security information from national household budget surveys // Food and Agriculture Organization of the United Nations. – URL: http://www.equalinrights.org/uploads/tx_wizzresources/FAO_2008_food_security_household_budget_surveys.pdf
- Fairclough N.** Critical Language Awareness. – London: Longman, 1992. – 360 p.
- Food** Security Definition and Information. – URL: <http://www.disabled-world.com/fitness/nutrition/foodsecurity>
- Food** security methodology. – URL: <http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/fs-methods/fs-methods1/en/>
- Food** security statistics. – URL: <http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/en/>

- Gustafson S.** Global hunger continues to rise, urgent climate action needed – new State of Food Security and Nutrition Report / Food Security Portal / Facilitated by IFPRI. – URL: <http://www.foodsecurityportal.org/global-hunger-continues-rise-urgent-climate-action-needed-new-state-food-security-and-nutrition-repo>
- Habermas J.** Europe: the faltering project. – Cambridge: Polity Press, 2009. – 231 p.
- Hertog den J.** General Theories of Regulation // Encyclopedia of Law and Economics. – 2000. – Vol. 3. – P. 223–270.
- Kuznetsova P., Volchkova N.** The Russian Food Embargo: Five Years Later. October 2019. – URL: <https://freepolicybriefs.org/2019/10/14/the-russian-food-embargo-five-years-later/>
- Ragin Ch.C.** The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies. – California: University of California Press, 1987.
- Simon H.** Theories of Decision-Making in Economics and Behavioral Science // American Economic Review. – 1959. – № 3. – P.253–283.
- The State of Food Insecurity in the World /** FAO. Rome, Italy, 2002. – URL: <http://www.fao.org/3/y7352e/y7352e00.htm>
- The State of Food Insecurity in the World.** Strengthening the enabling environment for food security and nutrition // Food and Agriculture Organization of the United Nations. – Rome, 2014. – URL: <http://www.fao.org/3/a-i4030e.pdf>
- The State of Food Insecurity in the World.** Meeting the 2015 international hunger targets: taking stock of uneven progress. Rome, FAO, 2015. – 58 p. – URL: <http://www.fao.org/3/a-i4646e.pdf>
- The State of Food Security and Nutrition in the World 2018.** Building climate resilience for food security and nutrition. Rome, FAO, 2018. – 183 p.
- Wucherer K.** Международные стандарты обеспечивают прогресс / Wucherer K., Hill T., Toure H. // Компетентность. – 2013. - № 8. – С. 4.

**Перечень сущностных основ понятия
«продовольственная безопасность»**

Определение понятия	Источник
Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, <i>включая пищу</i> , одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи	Всеобщая декларация прав человека. Международный пакт о правах человека / Генеральная Ассамблея ООН. – Резолюция 217 (III) А от 10 декабря 1948 года
Ликвидация голода и недоедания и гарантия права на надлежащее питание	Декларация социального прогресса и развития / Генеральная Ассамблея ООН. – Резолюция 2542 (XXIV) А от 11 декабря 1969 года
Всемирная продовольственная безопасность – обеспечение соответствующего наличия продовольствия и разумные цены на него в любое время, независимо от периодических колебаний и изменений погодных условий, а также от политического и экономического давления.	Всеобщая декларация о ликвидации голода и недоедания: принята 16 ноября 1974 года Всемирной продовольственной конференцией / Всемирная продовольственная конференция. Рим, 5–16 ноября 1974 года. – URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/hunger.shtml
Продовольственная безопасность существует тогда, когда все люди в любое время имеют физический и экономический доступ к достаточному количеству безопасных и полноценных продуктов для удовлетворения своих потребностей и предпочтений в питании для ведения активной и здоровой жизни.	Римская декларация о всемирной продовольственной безопасности. План действий Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия. – Рим, 13 ноября 1996 года / ФАО. – URL: http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.htm
Продовольственная безопасность существует, когда все люди всегда имеют физический, социальный и экономический доступ к достаточному количеству безопасного и питательного продовольствия для удовлетворения своих диетических потребностей и пищевых предпочтений для ведения активной и здоровой жизни.	Декларация всемирного саммита по продовольственной безопасности. – Рим, 2009. – 9 с.

Определение понятия	Источник
Продовольственная безопасность государства – состояние экономики государства, при котором за счет собственного производства обеспечивается продовольственная независимость страны и гарантируется физическая и экономическая доступность основных видов продовольствия и чистой питьевой воды для всего населения в количестве и качестве, необходимых для активной и здоровой жизни, реализации демографической политики.	Концепция повышения продовольственной безопасности государств – участников СНГ: утверждена Решением Совета глав правительств СНГ о Концепции повышения продовольственной безопасности государств – участников СНГ от 19 ноября 2010 года. – URL: e-cis.info/foto/pages/20000.doc
Продовольственная безопасность Евразийского экономического сообщества – способность Евразийского экономического сообщества содействовать обеспечению продовольственной независимости государств-членов ЕврАзЭС и гарантированности физической и экономической доступности продовольствия для всего населения Сообщества в количестве и качестве, необходимом для активной и здоровой жизни. Продовольственная безопасность государства – состояние экономики государства, при котором за счет собственного производства обеспечивается продовольственная независимость страны и гарантируется физическая и экономическая доступность основных видов продовольствия и чистой питьевой воды для всего населения в количестве и качестве, необходимых для активной и здоровой жизни, обеспечения демографического роста.	Концепция продовольственной безопасности Евразийского экономического сообщества. Приложение к Решению Межгоссовета ЕврАзЭС от 11 декабря 2009 г. № 464. – URL: http://www.worlddico.org/legislation/387.html
Продовольственная безопасность Российской Федерации – состояние экономики страны, при котором обеспечивается продовольственная независимость Российской Федерации, гарантируется физическая и экономическая доступность для каждого гражданина страны пищевых продуктов, соответствующих требованиям законодательства Российской Федерации о техническом регулировании, в объемах не меньше рациональных норм потребления пищевых продуктов, необходимых для активного и здорового образа жизни.	Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента РФ от 30 января 2010 г. № 120. – URL: http://state.kremlin.ru/security_council/6752

Определение понятия	Источник
Национальная продовольственная безопасность – состояние экономики, при котором независимо от конъюнктуры мировых рынков населению гарантируется стабильное обеспечение продовольствием в количестве, соответствующем научно обоснованным параметрам (предложение), с одной стороны, и создаются условия для поддержания потребления на уровне медицинских норм (спрос), отвечающего условиям расширенного воспроизводства населения, с другой стороны.	Концепция национальной продовольственной безопасности Республики Беларусь: утверждена постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 10 марта 2004 г. № 252 (В настоящее время утратило силу Постановлением Совета Министров Республики Беларусь 15.12.2017 № 962 – ДОКТРИНА национальной продовольственной безопасности Республики Беларусь до 2030 года).
Продовольственная безопасность – это состояние экономики Кыргызской Республики, при котором обеспечивается продовольственная независимость Республики и гарантируется физическая и экономическая доступность продовольствия для социально уязвимых слоев населения в соответствии с установленными минимальными нормами потребления продуктов питания	О продовольственной безопасности Кыргызской Республики: Закон Кыргызской Республики от 4 августа 2008 года № 183
Продовольственная безопасность – состояние экономики государства, при котором за счет собственного производства обеспечивается продовольственная безопасность страны и гарантируется физическая доступность, необходимая для активной и здоровой жизни, обеспечения демографического роста	О продовольственной безопасности: Закон Республики Таджикистан от 29 декабря 2010 года № 67
Продовольственная безопасность для домашнего хозяйства означает доступ всех членов в любое время к достаточному количеству полноценной и безопасной пищи для активной, здоровой жизни.	Food Security Definition and Information. – URL: http://www.disabled-world.com/fitness/nutrition/foodsecurity
Продовольственная безопасность – это состояние экономики, при котором удовлетворяются потребности населения в продуктах питания в соответствии с физиологическими нормами; является частью национальной безопасности страны, во многом зависит от развития агропромышленного комплекса.	Ахметова К.А. Исследование уровня обеспеченности населения молочными продуктами в Республике Казахстан // Каржы-Қаражат – Финансы Казахстана. – 2005. – № 3. – С. 64–66.

Определение понятия	Источник
Продовольственная безопасность – постоянная способность государства и общества обеспечивать доступность продуктов питания для всего населения в количестве и качестве, необходимом для активной и здоровой жизни.	Большая актуальная политическая энциклопедия/ под общ. ред. А. Белякова и О. Матвейчева. – URL: http://www.politike.ru/dictionary/839
Под продовольственной безопасностью мы подразумеваем систему экономических, организационных, технологических, социальных и экологических факторов, направленных на стабильное функционирование агропромышленного комплекса с целью удовлетворения спроса населения на разнообразные и качественные продукты питания, создания требуемых страховых запасов и экспорта излишков продукции.	Бимендиева Л.А. Продовольственная безопасность: проблемы и пути ее решения // Вестник КазНУ. Серия экономическая. – 2002. – № 1. – С. 14–16.
Продовольственная безопасность – это категория, выражающая отношения между государством и населением по поводу формирования условий для удовлетворения потребностей всех граждан в продуктах питания в соответствии с физиологическими нормами.	Жанбекова З.Х. Внутренние и внешние угрозы продовольственной безопасности Казахстана // Вестник КазНУ. Серия экономическая. – 2003. – № 3. – С. 23–27.
Продовольственная безопасность – это система экономических, организационных, технологических, социальных, экологических факторов, направленных на стабильное функционирование агропромышленного комплекса с целью: а) удовлетворения спроса населения на разнообразные и конкурентоспособные продукты питания; б) создания требуемых страховых запасов; в) экспорта излишков продукции.	Казембаев М.Е. Как обеспечить продовольственную безопасность? // Экономика Казахстана. – 1997. – № 11–12. – С. 49–54
«Продовольственная безопасность» = «продовольственная обеспеченность» – второй вариант перевода точнее отражает смысл понятия обеспечение гарантированной физической и экономической доступности продуктов питания для населения.	Кайгородцев А.А. Экономическая и продовольственная безопасность Казахстана. Вопросы теории, методологии, практики. – Усть-Каменогорск: Медиа-Альянс, 2006. – 384 с.

Определение понятия	Источник
Под продовольственной безопасностью следует понимать такое состояние экономики страны, при котором независимо от конъюнктуры мировых рынков населению гарантируется государством стабильное обеспечение продовольствием в количестве, соответствующем научно обоснованным нормам, то есть предложение – с одной стороны; и создаются условия для поддержания спроса и потребления на уровне медицинских норм – с другой.	Кендюх Е.И. Обеспечение продовольственной безопасности страны на основе повышения конкурентоспособности АПК: теория, методология, практика (на материалах Республики Казахстан). Дисс. на соиск. ... д-ра экон. наук (08.00.05). – Новосибирск, 2014. – С. 25.
Продовольственная безопасность – это состояние экономики, при котором достигается гарантированный доступ всех жителей и в любое время к продовольствию в количестве, необходимом для активной здоровой жизни.	Conway G., Barber E. After the Green Revolution. Sustainable Agriculture for Development. – London, 1990, P. 60.
Возможность стабильного обеспечения минимально необходимого по медицинским нормам уровня питания наименее обеспеченных слоев населения.	Кочанов М.А. Основные направления обеспечения продовольственной безопасности России // Научные основы разработки и реализации региональных программ стабилизации и развития АПК, систем ведения агропромышленного производства и обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации. – Новосибирск: СибНИИЭСХ, 1998. – С. 251–252.
Продовольственно независимыми являются страны, полностью обеспечивающие жителей основной продукцией собственного производства с учетом текущего потребления и создания определенного резерва на непредвиденные цели и обстоятельства.	Кудряшова А.А. Продовольственная безопасность: показатели, критерии, категории и масштабы / А.А. Кудряшова, О.П. Преснякова // Пищевая промышленность. – 2007. – № 8. – С. 18–21.
Продовольственная безопасность – достижение самообеспечения и снижения импортной зависимости государства в снабжении населения продовольствием.	Ленчевский И.Ю. О некоторых аспектах продовольственной безопасности // Достижение науки и техники АПК – 2006. – № 1. – С. 6–9

Определение понятия	Источник
Продовольственная безопасность на национальном уровне – это обеспечение за счет собственного производства основными видами продуктов питания всего населения страны при обязательном приоритете наиболее уязвимых, малоимущих его слоев и при условии физической и экономической доступности этих продуктов в таком количестве и качестве, которые необходимы для сохранения и поддержания жизни и дееспособности человека, полной или максимально возможной независимости государства от внешних источников продовольствия (международного рынка и гуманитарной продовольственной помощи)	Лупашко-Стальский И.П. Роль международных сельскохозяйственных организаций в обеспечении продовольственной безопасности в странах мира // Информационный бюллетень Министерства сельского хозяйства Российской Федерации. – 2002. – № 11
Продовольственная безопасность является системной характеристикой эффективного функционирования агропромышленного комплекса с точки зрения обеспечения производства сельскохозяйственной продукции высокого качества на основе расширенного воспроизводства в условиях внешних и внутренних угроз	Лысоченко А. А. Система и механизм обеспечения продовольственной безопасности региона в условиях переходной экономики России (на примере АПК Ростовской области): автореф. дисс. ... кан. экон. наук. – Ростов-н/Д., 2002. – С. 12.
Национальная продовольственная безопасность: физическая и экономическая доступность качественного продовольствия для всех категорий населения, бесперебойное удовлетворение его потребностей	Маргулис Е.И. Теоретические и методологические аспекты повышения устойчивости продовольственной безопасности страны: диссертация. доктора экономических наук: 08.00.05. – Москва, 2005. – 416 с.
Продовольственная безопасность обеспечивается производством 75–80% общего объема основных видов продовольствия за счет отечественных товаропроизводителей; потреблением населением биологически полноценной продукции с рекомендуемым уровнем калорийности – не ниже 3000 Ккал в сутки; созданием продовольственных запасов на уровне 20% от общего объема потребления	Милосердов В.В. Продовольственная безопасность. – URL: http://vladimir.miloserdov.name/articles/page-51.html

Определение понятия	Источник
Продовольственная безопасность, в широком контексте, означает уровень доступности продуктов питания для основной части населения страны для поддержания нормального образа жизни.	Серова Е., Храмова И. и др. Продовольственная безопасность страны: агроэкономический аспект. – М.: Институт экономики переходного периода, 2001. – 137 с.
Под продовольственной безопасностью страны подразумевается бесперебойное снабжение населения качественными продуктами питания в основном за счет отечественного производства на уровне, достаточном для сохранения жизни и здоровья людей.	Султанбекова Г. и др. Продовольственная безопасность Казахстана: современное состояние и направления обеспечения // Экономика и статистика. – 2001. – № 1. – С. 42
Продовольственная безопасность – это система мер, обеспечивающих за счет собственного производства основными видами продовольствия все население страны и устраняющих продовольственную зависимость страны, создающих требуемые страховые запасы при условии гарантированной социальной, физической и экономической доступности этих продуктов в таком количестве и качестве, которые необходимы для сохранения и поддержания жизни и дееспособности человека, ведения им активного и здорового образа жизни	Токобаев Н.К. Продовольственная безопасность и критерии ее оценки // Вестник КазЭУ. – 2015. – URL: http://articlekz.com/article/magazine/114
Продовольственная безопасность Российской Федерации – состояние экономики РФ, при котором обеспечивается продовольственная независимость РФ, гарантируется физическая и экономическая доступность населения к качественным продуктам питания в соответствии с физиологическими нормами.	Ушачев И.Г. Основные положения Доктрины продовольственной безопасности РФ. Доклад на Международной конференции «Проблемы обеспечения продовольственной безопасности: национальный и международный аспекты», Москва, МПА 28–29 октября 2008 г. – URL: http://www.vniiesh.ru/news/138.html
... заключаться в достижении оптимальной ... комбинации различных факторов, направленных на наиболее полное снабжение населения продовольственными товарами.	Хромов Ю.С. Международная продовольственная безопасность и интересы России // АПК: экономика, управление. – 1996. – №2. – С. 19–21.

Определение понятия	Источник
Продовольственная безопасность – это обеспеченность жизненно важными продуктами питания из собственных источников и доступность их всем гражданам страны в объемах и ассортименте, максимально удовлетворяющим необходимые и полезные потребности.	Аграрный сектор США в конце XX века./ Под ред. д-ра экон. наук Б.А. Чернякова – М.: РАН Институт США и Канады, 1997. – 396 с.

Приложение 2

Основные критерии продовольственной безопасности

Критерии	Источник
1. Свобода от голода и недоедания каждого мужчины, женщины и ребёнка для полного развития и сохранения своих физических и умственных способностей. 2. Наличие продовольствия. 3. Разумные цены. 4. Меры в области сельского хозяйства, налогообложения, кредита и капиталовложений, мобилизации всего потенциала людских ресурсов. 5. Эффективное и рациональное использование всех ресурсов и продовольствия. 6. Равноправное сотрудничество между странами. 7. Сохранение природных ресурсов для производства продовольствия.	Всеобщая декларация о ликвидации голода и недоедания: принята 16 ноября 1974 года Всемирной продовольственной конференцией / Всемирная продовольственная конференция. Рим, 5–16 ноября 1974 года. – URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/hunger.shtml
1. Физическая и экономическая доступность продовольствия для всех в любое время. 2. Безопасность для здоровья и полноценность продуктов питания. 3. Энергетические потребности человека. 4. Отсутствие бедности и неравенства в доступе к ресурсам, образованию и т.д. 5. Устойчивость, интенсивность и разнообразие производства продовольствия. 6. Производительность, эффективность, безопасность производства. 7. Устойчивость развития сельского хозяйства, рыбных промыслов, лесных хозяйств и сельских районов в областях с высокими или низкими потенциальными возможностями.	Римская декларация о всемирной продовольственной безопасности. План действий Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия. – Рим, 13 ноября 1996 года / ФАО. – URL: http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.htm

Критерии	Источник
8. Отсутствие политического, военного и экономического давления на страну. 9. Государственные меры по проведению политики устойчивой продовольственной безопасности. 10. Эффективное природопользование. 11. Торговая политика. 12. Выделение и использование общественных и частных инвестиций для устойчивого снабжения населения продовольствием, развития сельского хозяйства, рыболовецких промыслов, лесного хозяйства, сельских районов и людских ресурсов. 13. Оптимальность использования финансовых, технических, природных и других ресурсов. 14. Стабильность экономических условий.	
1. Пищевая и энергетическая ценность рациона человека. 2. Достаточность потребления безопасных и качественных пищевых продуктов в объемах и ассортименте, необходимых для активного и здорового образа жизни. 3. Достаточность запасов основных продуктов питания в государственных резервах. 4. Экономическая доступность продуктов питания. 5. Емкость внутреннего рынка по отдельным продуктам питания. 6. Продовольственная независимость страны по отдельным продуктам. 7. Достаточность запасов чистой питьевой воды. 8. Уровень внутренних и внешних угроз продовольственной безопасности.	Концепция продовольственной безопасности Евразийского экономического сообщества. Приложение к Решению Межгоссовета ЕврАзЭС от 11 декабря 2009 г. № 464. – URL: http://www.worldico.org/legislation/387.html
1. Физическая и экономическая доступность продовольствия для различных категорий населения. 2. Степень зависимости продовольственного снабжения страны и ресурсного обеспечения агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов от импортных поставок. 3. Размеры стратегических, оперативных и переходящих продовольственных запасов в сопоставлении с их нормативными уровнями; 4. Доля отечественной сельскохозяйственной и рыбной продукции и продовольствия в общем объеме ее потребления и в товарных ресурсах;	Концепция повышения продовольственной безопасности государств – участников СНГ: утверждена Решением Совета глав правительств СНГ о Концепции повышения продовольственной безопасности государств – участников СНГ от 19 ноября 2010 года. – URL: e-cis.info/foto/pages/20000.doc

Критерии	Источник
5. Степень удовлетворения физиологических потребностей в продуктах питания с учетом их безопасности, пищевой и энергетической ценности. 6. Достаточности запасов чистой питьевой воды.	
<i>А) в сфере потребления:</i> – ресурсы домашних хозяйств по группам населения; – обеспеченность площадями для осуществления торговли и организации питания; – потребление пищевых продуктов на душу населения; – адресная помощь населению; – калорийность питания человека; – потребление белков, жиров, углеводов, витаминов, макро- и микроэлементов человеком; – потребительские цены на пищевые продукты; <i>Б) в сфере производства и национальной конкурентоспособности:</i> – производство 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; – продуктивность используемых в сельском хозяйстве земельных ресурсов; – реализация пищевых продуктов организациями торговли и общественного питания; <i>В) в сфере организации управления:</i> – объемы продовольствия государственного материального резерва, сформированного в соответствии с нормативными правовыми актами РФ; – запасы сельскохозяйственной и рыбной продукции, сырья и продовольствия; – доля отечественной сельскохозяйственной, рыбной продукции и продовольствия в общем объеме товарных ресурсов (с учетом переходящих запасов) внутреннего рынка соответствующих продуктов.	Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента РФ от 30 января 2010 г. № 120. – URL: http://state.kremlin.ru/security_council/6752

Критерии	Источник
<i>В сфере потребления:</i> – удовлетворение физиологической потребности в питательных веществах и обменной энергии, основных видов продовольствия; – соответствие качества продуктов питания требованиям технических регламентов (критерий безопасности питания); – энергетический критерий; – компонентный критерий; – физическая доступность продовольствия для различных категорий населения; – экономическая доступность продовольствия для различных категорий населения; – инфляция; – социальная поддержка малообеспеченных слоёв населения; – пороговые значения продовольственной безопасности: удельный вес отечественного сельскохозяйственного сырья и продовольствия в общем объеме продаж на рынке. <i>В сфере производства:</i> – уровень продовольственной независимости (уровень самообеспечения основными видами продовольствия); – уровень производства основных видов сельскохозяйственной продукции и продовольствия; – бюджетная поддержка сельскохозяйственных товаропроизводителей. <i>В сфере организации и управления:</i> – обеспечение необходимого уровня резервирования основных видов продовольствия, семян, концентрированных кормов, финансовых, а также земельных ресурсов; – устойчивость агропродовольственного рынка по его основным продуктовым сегментам на основе балансов спроса и предложения.	Ушачев И.Г. Основные положения Доктрины продовольственной безопасности РФ. Доклад на Международной конференции «Проблемы обеспечения продовольственной безопасности: национальный и международный аспекты», Москва, МПА 28–29 октября 2008 г. – URL: http://www.vniiesh.ru/news/138.html

Основные показатели продовольственной безопасности

Показатели	Источник
Величина государственного продовольственного резерва – неснижаемого оперативного запаса продовольственных товаров, предусмотренная для использования в целях предупреждения продовольственного кризиса либо ликвидации его последствий. Величина емкости внутреннего рынка по отдельным продуктам питания – произведение годового среднедушевого потребления определенного продукта питания на среднегодовую численность населения. Показатель биологической безопасности – содержание вредоносных ингредиентов в 1 грамме пищевого продукта. Показатель биологического качества – питательная ценность, содержание жизненно важных питательных веществ и энергии в 1 грамме пищевого продукта: энергетическая ценность (ккал), белок (мг), жиры (мг), углеводы (мг). Степень удовлетворения суточной энергетической потребности человека – соотношение фактического значения потребления продуктов питания с учетом их пищевой и энергетической ценности к нормативным значениям. Нормативные значения пищевой и энергетической ценности продуктов питания, определяемые соответствующим органом каждого государства-члена ЕврАзЭС. Рациональные нормы потребления продуктов питания, определяемые соответствующим органом каждого государства-члена ЕврАзЭС. Уровень достаточности потребления отдельного продукта питания – отношение фактического потребления к рациональной норме. Уровень запасов основных продуктов питания в государственных резервах – отношение фактического уровня запасов к годовому объему потребления. Уровень продовольственной независимости по отдельным продуктам питания – отношение	Концепция продовольственной безопасности Евразийского экономического сообщества. Приложение к Решению Межгоссовета ЕврАзЭС от 11 декабря 2009 г. № 464. – URL: http://www.worldico.org/legislation/387.html

Показатели	Источник
величины собственного производства конкретного продукта питания к емкости внутреннего рынка по этому продукту. Уровень экономической доступности продуктов питания – отношение затрат на питание к совокупным затратам на все виды товаров и услуг. Суточная пищевая ценность рациона человека. Суточная энергетическая ценность рациона человека. Уровень достаточности запасов зерна в государственных ресурсах. Уровень достаточности запасов чистой питьевой воды. Степень зависимости продовольственного снабжения страны и ресурсного обеспечения агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов от импортных поставок. Размеры стратегических, оперативных и переходящих продовольственных запасов в сопоставлении с их нормативными уровнями. Доля отечественной сельскохозяйственной и рыбной продукции и продовольствия в общем объеме ее потребления и в товарных ресурсах. Степень удовлетворения физиологических потребностей в продуктах питания с учетом их безопасности, пищевой и энергетической ценности.	
Уровень экономической доступности продуктов питания – отношение затрат на питание к совокупным затратам на все виды товаров и услуг. Потенциальная емкость внутреннего рынка по отдельным продуктам питания – произведение среднедушевого рационального потребления определенного продукта питания на среднегодовую численность населения. Уровень продовольственной независимости по отдельным продуктам питания – отношение объема собственного производства конкретного продукта питания к фактическому потреблению этого продукта; Показатель биологического качества – пищевая ценность, определяемая содержанием жизненно важных питательных веществ и энер-	Концепция повышения продовольственной безопасности государств – участников СНГ: утверждена Решением Совета глав правительств СНГ о Концепции повышения продовольственной безопасности государств – участников СНГ от 19 ноября 2010 года. – URL: e-cis.info/foto/pages/20000.doc

Показатели	Источник
гии в 1 грамме пищевого продукта: энергетическая ценность (ккал), белки (мг), жиры (мг), углеводы (мг). Показатель биологической безопасности – определяется содержанием вредоносных ингредиентов в пищевом продукте, не превышающем допустимого (нормативного) уровня. Суточная пищевая и энергетическая ценность рациона человека. уровень достаточности потребления каждого отдельного продукта питания; Уровень достаточности запасов зерна в государственных ресурсах. Уровень достаточности запасов чистой питьевой воды. Уровни физической доступности продовольствия для различных категорий населения. Степень зависимости продовольственного снабжения страны и ресурсного обеспечения агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов от импортных поставок. Размеры стратегических, оперативных и переходящих продовольственных запасов в сопоставлении с их нормативными уровнями. Доля отечественной сельскохозяйственной и рыбной продукции и продовольствия в общем объеме ее потребления и в товарных ресурсах. Степень удовлетворения физиологических потребностей в продуктах питания с учетом их безопасности, пищевой и энергетической ценности. Удельный вес производимой сельскохозяйственной и рыбной продукции, сырья и продовольствия в общем объеме товарных ресурсов внутреннего рынка, выражаемый в процентах.	
<i>А) в сфере потребления:</i> – располагаемые ресурсы домашних хозяйств по группам населения; – обеспеченность площадями для осуществления торговли и организации питания в расчете на 1000 человек; – потребление пищевых продуктов в расчете на душу населения; – объемы адресной помощи населению;	Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента РФ от 30 января 2010 г. № 120. – URL: http://state.kremlin.ru/security_council/6752

Показатели	Источник
– суточная калорийность питания человека; – количество белков, жиров, углеводов, витаминов, макро- и микроэлементов, потребляемых человеком в сутки; – индекс потребительских цен на пищевые продукты; Б) <i>в сфере производства и национальной конкурентоспособности:</i> – 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; В) <i>в сфере организации управления:</i> – объемы продовольствия государственного материального резерва, сформированного в соответствии с нормативными правовыми актами РФ; – запасы сельскохозяйственной и рыбной продукции, сырья и продовольствия.	
Уровень производства сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на душу населения. Уровень потребления основных видов продовольствия на душу населения. Потребление продуктов питания по отдельным группам населения. Фактическое и нормативное содержание питательных веществ в пищевом рационе населения. Норма потребления продуктов питания на уровне прожиточного минимума. Содержание в продуктах питания вредных для здоровья веществ. Удельный вес импорта основных продуктов питания в товарных ресурсах. Удельный вес экспорта отдельных видов	Ушацев И.Г. Основные положения Доктрины продовольственной безопасности РФ. Доклад на Международной конференции «Проблемы обеспечения продовольственной безопасности: национальный и международный аспекты», Москва, МПА 28–29 октября 2008 г. – URL: http://www.vniiesh.ru/news/138.html

Показатели	Источник
сельскохозяйственной продукции и продовольствия в объеме их производства. Удельный вес забракованного импортного и отечественного продовольствия. Размеры государственного резерва в части продовольствия для оказания государственной поддержки отраслям АПК, организациям, субъектам РФ в случае возникновения диспропорций между спросом и предложением на внутреннем рынке, оказания регулирующего воздействия на рынок. Удельный вес импортной сельскохозяйственной техники, оборудования и других материально-технических ресурсов на отечественном рынке. Индикативные цены на основные виды сельскохозяйственной продукции.	
Степень удовлетворения физиологических потребностей населения в основных продуктах питания, % к нормам потребления. Уровень энергетического содержания рациона питания населения, % к нормативу. Степень достаточности продовольствия (отношение физического наличия продовольствия к платежеспособному потребительскому спросу, %). Степень экономической доступности продовольствия для населения (отношение платежеспособного потребительского на продукты питания к медицинским нормам их потребления), %. Степень устойчивости системы продовольственного обеспечения (отклонение уровня продовольственного обеспечения по годам от среднегодовых показателей), %. Уровень национальной продовольственной независимости (предельно допустимая доля импорта в продовольственных ресурсах страны), %. Степень обеспеченности оперативными и стратегическими резервами продовольствия, % к нормативу. Уровень производственного потенциала АПК страны (отношение потенциально возможных объемов производства основных видов продовольствия к объемам их потребления по медицинским нормам), %.	Кастусенко И.И. Продовольственная безопасность и продовольственная независимость регионов: сущность и подходы к их оценке // Аграрный вестник Урала. – 2009. – № 1 (55). – С. 9–13.

**Основные нормативные документы, регулирующие обеспечение
мировой продовольственной безопасности**

Наименование	Вид документа	Организация, принявшая документ	Дата принятия
Всеобщая декларация прав человека. Международный пакт о правах человека	Резолюция 217 (III) А	Генеральная Ассамблея ООН	10 декабря 1948 г.
Декларация социального прогресса и развития	Резолюция 2542 (XXIV) А	Генеральная Ассамблея ООН	11 декабря 1969 г.
Всеобщая декларация о ликвидации голода и недоедания	Декларация	Всемирная продовольственная конференция, Рим	16 ноября 1974 г.
О всемирной продовольственной безопасности: переоценка концепций и подходов.	Доклад Генерального директора	Комитет по всемирной продовольственной безопасности ФАО, Рим.	1981 г.
Римская декларация о всемирной продовольственной безопасности	Декларация	Всемирная встреча на высшем уровне, Рим	13 ноября 1996 г.
План действий Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия	План	Всемирная встреча на высшем уровне, Рим	13 ноября 1996 г.
Декларация тысячелетия	Декларация	Генеральная Ассамблея ООН	8 сентября 2000 г.
Наименование	Вид документа	Организация, принявшая документ	Дата принятия
Принципы продовольственной безопасности в контексте национальной продовольственной безопасности	Принципы	Межправительственная рабочая группа под эгидой Совета ФАО.	2004 г.
Справочник по законодательству относительно права на доступ к продуктам питания.	Справочник	ФАО	2007 г.
Программа продовольственной безопасности	Программа	Совместная программа Европейского Союза (финансирование) и ФАО	2008 г.

Наименование	Вид документа	Организация, принявшая документ	Дата принятия
Сельскохозяйственное развитие и продовольственная безопасность	Резолюция	Генеральная Ассамблея ООН	22 декабря 2008 г.
Декларация всемирного саммита по продовольственной безопасности	Декларация	Всемирный саммит по продовольственной безопасности глав государств и правительств, Рим	16–18 ноября 2009 г.
План действий в отношении волатильности продовольственных цен	План	Встреча министров сельского хозяйства стран «Группы двадцати», Париж	Июнь 2011 г.
Итоговая декларация Министерской встречи стран АТЭС	Итоговая декларация	Встреча министров стран АТЭС, Казань	4 июня 2012 г.
Итоговая декларация саммита АТЭС	Итоговая декларация	Встреча лидеров стран АТЭС, Владивосток	9 сентября 2012 г.
Термины и терминология. Продовольственная безопасность. Безопасность питания. Продовольственная безопасность и питание. Продовольственная безопасность и безопасность питания.	Документ	Тридцать девятая сессия Комитета по всемирной продовольственной безопасности, Рим	15–20 октября 2012 г.
Римская декларация по вопросам питания и Рамочная программа действий	Декларация и программа	Вторая международная конференция по вопросам питания (МКП-2)	19–21 ноября 2014 г.
Другие документы	Рабочая группа АТЭС по техническому сотрудничеству в области сельского хозяйства; Партнёрство по вопросам политики в области продовольственной безопасности АТЭС; Организации и учреждения системы ООН (ФАО и др.); Международные конференции; Встречи представителей стран: «Группа восьми/семи», «Группа двадцати»; Аквильская инициатива по продовольственной безопасности; Глобальное партнерство в области сельского хозяйства и продовольственной безопасности.		

Наименование	Вид документа	Организация, принявшая документ	Дата принятия
Международные стандарты безопасности продуктов питания	Кодекс Алиментариус; Международное эпизоотическое бюро (IEB); Международная конвенция по защите растений (International Plant Protection Convention); инициативы ФАО, ВОЗ и профильных соглашений в рамках ВТО; Форум по сотрудничеству в области безопасности продуктов питания (FSCF); Сеть учебных институтов по партнерству FSCF (PTIN);		

Приложение 5

**Рейтинг стран по уровню продовольственной безопасности
The Global Food Security Index 2018**

№	Страна	Ценовая доступность	Ассортимент	Качество	Общий индекс
1	Сингапур	94.3	81.0	78.1	85.9
2	Ирландия	87.8	83.6	84.8	85.5
3	Великобритания	82.6	88.8	80.4	85.0
4	США	86.8	83.2	85.4	85.0
5	Нидерланды	82.8	86.1	85.1	84.7
6	Австралия	84.3	82.6	85.4	83.7
7	Швейцария	82.2	86.1	79.8	83.5
8	Финляндия	81.3	84.2	86.0	83.3
9	Канада	81.9	84.4	83.0	83.2
10	Франция	80.5	83.8	86.5	82.9
11	Германия	82.9	83.6	79.7	82.7
12	Норвегия	79.1	84.3	84.5	82.2
13	Швеция	82.0	81.7	83.9	82.2
14	Австрия	83.5	81.3	81.0	82.1
15	Новая Зеландия	81.3	81.9	80.1	81.3
16	Дания	82.5	79.0	82.3	80.9
17	Бельгия	81.1	79.0	81.2	80.2
18	Япония	79.3	80.3	80.2	79.9
19	Португалия	76.7	78.7	87.3	79.3
20	Израиль	78.7	78.0	80.3	78.6
21	Испания	79.2	74.9	83.6	78.0

№	Страна	Ценовая доступность	Ассортимент	Качество	Общий индекс
22	Катар	92.9	62.8	73.0	76.5
23	Италия	79.2	71.6	81.9	76.3
24	Чехия	77.9	75.4	73.7	76.1
25	Южная Корея	71.9	76.5	82.4	75.6
26	Польша	76.4	75.0	74.1	75.4
27	Чили	76.1	75.5	71.3	75.1
28	Кувейт	84.0	67.5	71.7	74.8
29	Оман	73.1	76.4	71.8	74.4
30	Венгрия	75.6	70.5	72.0	72.8
31	ОАЭ	87.0	61.2	67.7	72.5
32	Саудовская Аравия	77.3	68.8	69.9	72.4
33	Греция	69.4	69.2	83.7	71.6
34	Уругвай	71.6	72.4	67.8	71.3
35	Словакия	73.6	69.4	64.6	70.3
36	Коста-Рика	68.8	70.0	69.0	69.3
37	Аргентина	66.7	69.3	74.8	69.2
38	Румыния	67.5	68.8	72.6	68.9
39	Бразилия	70.0	64.6	75.0	68.4
40	Малайзия	71.4	64.1	70.5	68.1
41	Бахрейн	78.3	62.7	55.5	67.8
42	Россия	70.5	61.0	75.2	67.0
43	Мексика	67.4	63.0	73.6	66.4
44	Беларусь	67.6	63.4	67.1	65.7
45	ЮАР	64.7	68.8	58.7	65.5
46	Китай	65.0	63.1	71.1	65.1
47	Болгария	70.1	60.0	63.2	64.5
48	Турция	65.3	60.9	70.1	64.1
49	Колумбия	65.2	62.5	63.0	63.7
50	Панама	63.0	61.9	59.1	61.9
51	Тунис	55.5	65.5	61.9	60.9
52	Ботсвана	57.2	69.0	47.0	60.8
53	Сербия	63.2	57.4	57.8	59.8

№	Страна	Ценовая доступность	Ассортимент	Качество	Общий индекс
54	Таиланд	64.5	54.7	56.6	58.9
55	Перу	60.1	55.5	64.3	58.7
56	Азербайджан	61.0	61.0	43.4	58.2
57	Казахстан	65.5	50.5	58.3	57.7
58	Доминикана	54.8	60.1	55.2	57.2
59	Парагвай	57.1	56.8	58.9	57.2
60	Иордания	55.7	59.3	53.9	57.0
61	Египет	45.2	66.2	56.7	56.3
62	Вьетнам	58.9	53.9	54.2	56.0
63	Украина	54.1	53.8	65.2	55.7
64	Марокко	49.1	59.9	56.4	55.0
65	Эквадор	58.8	51.5	53.6	54.8
66	Индонезия	55.2	58.2	44.5	54.8
67	Шри-Ланка	56.8	53.8	49.5	54.3
68	Сальвадор	55.1	51.6	55.9	53.7
69	Алжир	51.4	52.7	52.4	52.1
70	Филиппины	46.3	55.6	52.9	51.5
71	Гватемала	47.1	54.2	54.7	51.4
72	Никарагуа	52.0	50.1	51.4	51.1
73	Гана	43.3	56.5	54.7	50.9
74	Боливия	53.5	48.5	49.7	50.7
75	Гондурас	45.6	54.2	53.7	50.7
76	Индия	46.4	54.1	48.2	50.1
77	Пакистан	47.6	50.2	50.0	49.1
78	Венесуэла	44.2	43.2	66.8	47.4
79	Непал	41.6	49.1	48.2	46.0
80	Узбекистан	42.4	48.7	46.7	45.9
81	Кот-д'Ивуар	40.8	54.3	34.6	45.8
82	Мьянма	37.0	51.4	51.7	45.7
83	Бангладеш	36.5	54.1	30.8	43.3
84	Камерун	35.6	44.7	52.9	42.4
85	Камбоджа	39.4	47.8	34.5	42.3

№	Страна	Ценовая доступность	Ассортимент	Качество	Общий индекс
86	Мали	27.2	54.7	44.1	42.0
87	Кения	38.2	43.7	45.8	41.9
88	Сенегал	26.1	56.3	41.6	41.9
89	Уганда	36.5	45.6	42.0	41.4
90	Бенин	32.0	49.1	40.9	41.0
91	Таджикистан	37.4	42.9	42.6	40.7
92	Ангола	31.9	47.3	31.7	38.6
93	Руанда	26.9	47.1	43.4	38.4
94	Того	31.2	48.2	29.7	38.4
95	Лаос	32.9	45.1	33.1	38.3
96	Нигерия	26.5	44.4	49.4	38.0
97	Буркина-Фасо	24.9	50.3	35.9	37.9
98	Танзания	29.5	45.2	33.7	37.1
99	Судан	26.8	40.4	49.3	36.4
100	Эфиопия	26.0	46.1	33.1	36.0
101	Мозамбик	27.0	48.9	16.6	35.0
102	Гвинея	30.8	40.6	29.2	34.9
103	Сирия	25.9	39.5	39.3	34.1
104	Нигер	22.5	45.1	30.2	33.7
105	Замбия	19.9	48.7	27.0	33.7
106	Гаити	28.0	39.6	27.5	33.0
107	Малави	18.0	44.7	34.8	32.4
108	Чад	22.3	38.6	35.2	31.5
109	Сьерра-Леоне	21.8	35.9	29.0	29.2
110	Йемен	29.0	31.0	20.3	28.5
111	Мадагаскар	12.4	42.0	22.5	27.0
112	ДР Конго	14.3	36.1	28.3	26.1
113	Бурунди	14.7	30.0	30.6	23.9

**Основные законодательные и нормативные документы
федерального уровня по обеспечению продовольственной
безопасности РФ**

Наименование	Вид документа, в т.ч. обеспечиваю- щий его правовой статус	Номер документа	Дата принятия
О качестве и безопасности пищевых продуктов (с изменениями и дополнениями)	Федеральный закон	№ 29-ФЗ	2 января 2000 г.
О государственных и муниципальных унитарных предприятиях	Федеральный закон	№ 161-ФЗ	14 ноября 2002 г.
О развитии сельского хозяйства	Федеральный закон	№ 264	29 декаб- ря 2006 г.
Государственная программа раз- вития сельского хозяйства и регу- лирования рынков сельскохозяй- ственной продукции, сырья и про- довольствия на 2008-2012 годы	Постановление Правительства РФ	№ 446	14 июля 2007 г.
О состоянии продовольственной безопасности Российской Федерации и мерах по ее обеспечению	Постановление Совета Федерации Федерального Соб- рания РФ	№ 358-СФ	27 октяб- ря 2008 г.
Концепция долгосрочного соци- ально-экономического развития РФ на период до 2020 года	Указ Президента РФ	№ 1662-р	17 ноября 2008 г.
Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ	Распоряжение Правительства РФ	№ 132-р	4 февраля 2009 г.
Стратегия национальной безопасности РФ до 2020 года	Указ Президента РФ	№ 537	12 мая 2009 г.
Водная Стратегия РФ на период до 2020 года	Распоряжение Правительства РФ	№ 1235-р	27 августа 2009 г.
Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации	Указ Президента РФ	№ 120	30 января 2010 г.

Наименование	Вид документа, в т.ч. обеспечиваю- щий его правовой статус	Номер документа	Дата принятия
План мероприятий по реализации положений Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации	Распоряжение Правительства РФ	№ 376-р	17 марта 2010 г.
Об утверждении рекомендаций по рациональным нормам потребления пищевых продуктов, отвечающих современным требованиям здорового питания	Приказ Минздрав-соцразвития России	№ 593н	2 августа 2010 г.
Основы государственной политики Российской Федерации в области здорового питания населения на период до 2020 года	Распоряжение Правительства РФ	№ 1873-р	25 октября 2010 г.
Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года	Распоряжение Правительства РФ	№ 2136-р	30 ноября 2010 г.
Об основах охраны здоровья граждан Российской Федерации	Федеральный закон	№ 323-ФЗ	21 ноября 2011 г.
Стратегия развития пищевой и перерабатывающей промышленности на период до 2020 года.	Распоряжение Правительства РФ	№559-р	17 апреля 2012 г.
План мероприятий по реализации Основ государственной политики Российской Федерации в области здорового питания населения на период до 2020 года	Распоряжение Правительства РФ	№ 1134-р	30 июня 2012 г.
Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы	Постановление Правительства РФ	№717	14 июля 2012 г.
Перечень показателей в сфере обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации	Распоряжение Правительства РФ	№ 2138-р	от 18 ноября 2013 г.

Наименование	Вид документа, в т.ч. обеспечиваю- щий его правовой статус	Номер документа	Дата принятия
О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации	Указ Президента РФ	№ 560	06 августа 2014 г.
Об утверждении плана мероприятий по содействию импортозамещению в сельском хозяйстве на 2014–2015 годы	Распоряжение Правительства РФ	№ 1948-р	2 октября 2014 г.
Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года	Распоряжение Правительства РФ	№ 151-р	2 февраля 2015 г.

План изданий ИЭОПП СО РАН, 2019 г.

д.э.н. И.В. Щетинина, д.с.н. З.И. Калугина,
к.с.н. О.П. Фадеева, к.с.н. Р.И. Чупин

ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ
БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИИ
В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ И
МЕЖДУНАРОДНЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ

Компьютерная верстка *В.В. Лысенко, А.П. Угрюмов*

Подписано в печать 5 декабря. 2019 г.
Формат бумаги 60×84 ¹/₁₆. Гарнитура «Таймс».
Объем п.л. 16,5. Авт.л. 15,5. Тираж 300 экз. Заказ № 141.

Издательство ИЭОПП СО РАН
Участок оперативной полиграфии ИЭОПП СО РАН,
630090, г. Новосибирск, проспект Академика Лаврентьева, 17.