

# Продовольственная безопасность России: проблемы и угрозы

**Р.Р. ГУМЕРОВ**, кандидат экономических наук, Институт макроэкономических исследований, Москва. E-mail gumerovrr@mail.ru

Статья посвящена актуальным проблемам мониторинга, комплексного анализа и многокритериальной оценки состояния продовольственной безопасности Российской Федерации. Анализируются основные современные угрозы национальной продовольственной безопасности, дана их оценка. Специальное внимание уделено анализу неторговых внешних угроз продовольственной безопасности. Обосновывается вывод о необходимости внесения корректив в Доктрину продовольственной безопасности Российской Федерации и Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы.

*Ключевые слова:* продовольственная безопасность, рациональные нормы потребления, доступность продовольствия, самообеспечение, импортозамещение, транснациональные корпорации

## Постановка проблемы

В основу Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденной указом Президента РФ от 30 января 2010 г. № 120, заложена концепция продовольственной самообеспеченности. Но самообеспеченность – не единственный показатель продовольственной независимости в широком смысле этого слова как способности государства проводить суверенную агропродовольственную политику, тем более она не является доминирующим индикатором национальной продовольственной безопасности<sup>1</sup>. К числу последних по времени публикаций, в которых делаются попытки выйти за рамки одностороннего подхода к анализу этой проблемы, можно отнести доклад группы экспертов Изборского клуба под руководством академика РАН С.Ю. Глазьева, в подготовке которого принимал участие автор статьи [2], а также доклад, представленный Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации [3].

---

<sup>1</sup> Авторский взгляд на содержание понятия продовольственной безопасности изложен в [1].

Современное состояние российского продовольственного рынка позволяет ставить вопрос об уязвимости национальной продовольственной системы и наличии следующих угроз национальной продовольственной безопасности:

1) современный уровень потребления и отечественного производства основных продовольственных товаров не обеспечивает полноценного питания для ведения здорового и активного образа жизни в соответствии с мировыми стандартами при наличии необходимых материальных предпосылок для их достижения;

2) расходы на приобретение продуктов питания занимают неоправданно высокую долю в расходах российских домохозяйств, ограничивая потребление других материальных и духовных благ;

3) чрезмерно высокая дифференциация доходов обуславливает заметные различия в потреблении продуктов питания различными категориями населения и даже существование недоедающих групп;

4) отечественное производство не обеспечивает потребности населения в продовольствии, а рост импорта сельскохозяйственного сырья и продуктов питания, проникновение на внутренний рынок транснациональных компаний увеличивают риски, снижая возможности национального контроля продовольственной ситуации в стране.

### **Потребление основных продуктов питания: восстановительная динамика**

Годы 1990-е были отмечены форсированным вовлечением неподготовленной – ни в финансовом, ни в институциональном, ни в организационном плане – российской агроэкономики в систему мирового продовольственного рынка, а также масштабными экспериментами в сфере земельных отношений и реорганизации крупных хозяйств в ущерб конструктивным преобразованиям продовольственной системы.

В этот период заметно сократилось потребление наиболее ценных продуктов питания животного происхождения. За 1990–2000 гг. среднедушевое потребление мяса и мясопродуктов снизилось с 75 до 45 кг, молока и молочных продуктов – с 387 до 215 кг, рыбы и рыбной продукции – с 20,4 до 10,4 кг. Существенно упало потребление овощей (с 89 до 79 кг) и фруктов (с 35 до 32 кг) [4].

Точкой перелома можно считать 2001 г., когда начался довольно устойчивый *восстановительный рост* потребления продовольствия. Тем не менее до сих пор в стране не достигнут дореформенный уровень потребления наиболее ценных продуктов питания животного происхождения, высок уровень потребления крахмалосодержащих продуктов (картофель, сахар, хлеб и хлебобулочные изделия) и углеводов. Единственным достижением можно считать абсолютный рост потребления овощей и фруктов, преимущественно за счет возросшего их импорта.

При оценке фактического среднедушевого потребления основных продуктов питания необходимо учитывать различия методик, используемых при расчетах, и возможность манипулирования полученными данными. Выше приведены данные Росстата, рассчитанные на основе продовольственных балансов. Помимо этого, в ежегодных бюллетенях «Потребление продуктов питания в домашних хозяйствах» Росстат публикует данные, основанные на результатах выборочных обследований бюджетов домашних хозяйств. Результаты расчетов по двум методикам заметно различаются: например, если балансовые расчеты свидетельствуют, что среднедушевое потребление мяса и мясопродуктов едва-едва приблизилось к дореформенному уровню и рекомендуемой норме, то данные выборочных обследований говорят о том, что фактическое среднедушевое потребление достигло 85 кг, т. е. и дореформенный уровень, и рекомендуемая норма якобы заметно превышены.

Завышение данных выборочных обследований подтверждается простейшим расчетом: по данным продовольственных балансов, совокупные ресурсы мяса и мясопродуктов в 2013 г. (запасы на начало периода, производство, импорт) составляли 11863 тыс. т, экспорт – 117 тыс. т, производственное потребление и потери – 70 тыс. т, запасы на конец года – 864 тыс. т. Итого на личное потребление было использовано 10812 тыс. т при населении 143,3 млн чел., т. е. 75,5 кг на душу населения. Среднедушевое потребление на гипотетическом уровне 85 кг элементарно не обеспечивается ресурсами.

Обратная картина наблюдается в отношении хлеба и хлебных продуктов: по балансовым расчетам, их среднедушевое потребление в 2013 г. составляло 118 кг, по результатам выборочных обследований – лишь 96 кг. Методические изъяны выборочных обследований видятся в следующем. Во-первых, неправомерна экстраполяция результатов двухнедельного наблюдения на весь

год, поскольку приобретение продуктов питания может осуществляться неравномерно в течение года. Во-вторых, в структуре выборки могут преобладать домохозяйства с высокими доходами, потребляющие больше продуктов животного происхождения и меньше – богатых углеводами.

Рекомендации по рациональным нормам потребления пищевых продуктов, отвечающим традициям и современным требованиям здорового питания, утверждены приказом бывшего Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации (Минздравсоцразвития России)<sup>2</sup>. Нижнюю социально допустимую границу потребления фиксируют индикаторы потребительской корзины, которые лежат в основе определения величины прожиточного минимума<sup>3</sup>. Нормы потребительской корзины заметно ниже рациональных норм, рекомендованных Минздравсоцразвития России (за исключением рыбы, картофеля, хлеба и хлебопродуктов) (табл. 1).

В таблице для сравнения приведены задания Продовольственной программы СССР. Возможно, ее нормы и были завышены, тем не менее они были утверждены (в отличие от нынешних норм Минздравсоцразвития России) как обязательные и открыты для оценки и контроля. Данные таблицы свидетельствуют о том, что фактический среднедушевой рацион питания не является сбалансированным, если ориентироваться на целевые индикаторы здорового питания Минздравсоцразвития России: по пяти основным продуктовым группам рекомендуемые рациональные нормы потребления превышены (в том числе по сахару – существенно, на 43% по отношению к верхней границе нормы), по четырем – не достигнуты (в том числе значительно – по молоку и молокопродуктам, фруктам и ягодам), по мясу

---

<sup>2</sup>Приказ Минздравсоцразвития России от 2 августа 2010 г. № 593н «Об утверждении рекомендаций по рациональным нормам потребления пищевых продуктов, отвечающим современным требованиям здорового питания».

<sup>3</sup> Потребительская корзина для основных социально-демографических групп населения в целом по России и в субъектах РФ определяется не реже одного раза в пять лет и устанавливается федеральным законом либо законодательными (представительными) региональными органами. Состав и объем продуктов питания, включаемых в потребительскую корзину для основных социально-демографических групп населения в целом по России, установлены федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 227-ФЗ «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации».

и мясопродуктам – потребление находится в интервале рекомендуемых значений нормы [6].

**Таблица 1. Целевые индикаторы потребления основных продуктов питания**

Продукт	Нормы Минздрав-соцразвития	Потребительская корзина (трудоспособное население)	Показатели Продовольственной программы СССР [5. С. 404]
Мясо и мясопродукты	70–75	58,6	70
Молоко и молочные продукты в пересчете на молоко	320–340	290	330–340
Яйца и яйцопродукты, шт.	260	210	260–266
Рыба и рыбопродукты	18–22	18,5	19
Сахар	24–28	23,8	45,5
Масло растительное	10–12	11,0*	13,2
Картофель	95–100	100,4	110
Овощи и продовольственные бахчевые культуры	120–140	114,6	126–135
Фрукты и ягоды	90–100	60	66–70
Хлебные продукты (хлеб и макаронные изделия в пересчете на муку, мука, крупа и бобовые)	95–105	126,5	135
Прочие продукты (соль, чай, специи)	2,5–3,5**	4,9	

\*Масло растительное, маргарин и другие жиры

\*\*Соль.

Заметим, что рекомендуемые набор и объемы потребления продуктов питания – достаточно специфические критерии продовольственной безопасности. В каждой стране или группе стран существует свой набор продуктов, характеризующий исторически сформировавшиеся предпочтения. Например, в Японии относительно низкое потребление мяса и мясопродуктов (49 кг против 65 кг в России в 2011 г.) традиционно компенсируется высоким потреблением рыбы, рыбо- и морепродуктов. Поэтому межстрановые сравнения потребления продовольствия по набору продуктов питания не всегда информативны и корректны. Помимо этого, конкретный набор продуктов зависит не только от вкусовых предпочтений и представлений о полноценном питании, но и от уровня доходов и соотношения цен на отдельные продовольственные товары.

Поэтому для оценки полноценности рациона питания, межстрановых измерений, а также сравнения потребления различных

групп населения внутри страны целесообразно параллельно использовать данные о потреблении продовольствия, «очищенные» от конкретного продуктового наполнения, а именно сведения об энергетической ценности рациона питания и его составляющих (химическом составе).

Однако и в этом вопросе наблюдаются заметные разногласия в оценках между отечественными и зарубежными источниками. По данным Организации сельского хозяйства и продовольствия (ФАО) ООН, энергетическая ценность ежедневного рациона российского населения составляла в 2012–2014 гг. 136% от рациональной потребности. При этом она на 41% формировалась за счет потребления зерновых, корнеплодов и клубнеплодов (в развитых странах – на 32%). Ежедневное потребление белков животного происхождения составляло в среднем на одного жителя Российской Федерации 54 г против 60 г по группе развитых стран (2009–2011 гг.)<sup>4</sup>. Если же ориентироваться на данные Росстата<sup>5</sup>, потребность в энергетической ценности рациона питания обеспечивается в стране лишь на 92,4% [7. С. 19], потребление белков животного происхождения составляет лишь 49,1 г/сутки. Более того, в различных публикациях Росстата есть расхождения между значениями отдельных индикаторов потребления.

Таким образом, мы сталкиваемся с очевидным отсутствием качественной и надежной информационной базы для мониторинга, анализа и оценки состояния потребления продовольствия.

Впрочем, обе базы данных (ФАО и Росстата) фиксируют одинаковые тренды – положительную динамику энергетической ценности рациона питания российского населения и улучшение его качественного состава. Правда, на момент работы над статьей мы не располагали данными относительно рациона питания в 2015 г. (рассчитанного по методу продовольственных балансов). Вполне допустимо предположить, что под влиянием кризиса

---

<sup>4</sup>Здесь и далее, кроме специально оговоренных случаев, статистические данные ФАО взяты из базы данных индикаторов продовольственной безопасности ФАО. URL: [http://www.fao.org/fileadmin/templates/ess/foodsecurity/Food\\_Security\\_Indicators.xlsx](http://www.fao.org/fileadmin/templates/ess/foodsecurity/Food_Security_Indicators.xlsx) (дата обращения: 17.03.2016).

<sup>5</sup>Цифра по потребности в энергетической ценности взята из доклада РАНХиГС [7], который, в свою очередь, ссылается на Росстат. Потребление белков животного происхождения взято из бюллетеня Росстата «Потребление продуктов питания в домашних хозяйствах в 2014 г. (по итогам выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств)». URL: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b14\\_101/Main.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b14_101/Main.htm)

и эмбарго на поставку импортного продовольствия показатели потребления в части энергетической и белковой ценности рациона несколько ухудшились.

Особенность нынешней продовольственной ситуации заключается в том, что при относительно высоком (и растущем – до второй половины 2014 г.) среднедушевом уровне потребления основных продуктов питания **население страны вынуждено тратить на их приобретение значительную часть своих доходов, ограничивая потребление иных материальных благ и услуг.**

В выступлении на V Гайдаровском форуме 15 января 2014 г. премьер-министр Д. Медведев обнародовал «причину» резкого замедления темпов экономического роста, которая, если отбросить наукообразную шелуху, заключается, по его мнению, в достижении высоких уровней благосостояния и доходов населения (так называемая «ловушка среднего дохода»). Отметим, прежде всего, сомнительность самой идеи «ловушки средних доходов», когда достижение среднедушевого показателя на уровне 15000 долл. США априори рассматривается как неизбежный предвестник замедления темпов экономического роста безотносительно к конкретной национальной экономике и экономической ситуации. Тезис о якобы высоких доходах российского населения опровергается значительной долей расходов на приобретение продуктов питания и заметной дифференциацией населения по уровню доходов. Чтобы говорить о «высоком» уровне доходов, надо, по крайней мере, сравнить его с уровнем потребительских цен, а также учесть сильную дифференциацию доходов.

По данным выборочных обследований, во втором квартале 2015 г. расходы на продукты питания (включая общественное) составляли 30,0% всех потребительских расходов домохозяйств, в том числе 28,5% – в городской местности и 34,3% – в сельской<sup>6</sup>. Почти четверть жителей Российской Федерации тратит на продукты питания от 30,1 до 40% своих потребительских расходов, одна пятая – от 40,1 до 50% (2014 г.)<sup>7</sup>. Отметим, что

---

<sup>6</sup> Доходы, расходы и потребление домашних хозяйств во II квартале 2015 года (по итогам выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств). URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/doc\\_2015/bul\\_dr/dox\\_rasx15/dox2.rar](http://www.gks.ru/free_doc/doc_2015/bul_dr/dox_rasx15/dox2.rar) (дата обращения: 22.11.2015).

<sup>7</sup> Потребление продуктов питания в домашних хозяйствах в 2014 г. (по итогам выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств) / Росстат, 2015. – С. 12.

в США на приобретение продуктов питания приходится лишь 6,0% совокупных расходов домохозяйств, в Великобритании – 7,2%, в Австралии – 8,7%, Германии – 9,0, во Франции – 10,2, в Республике Корея – 11,1, в Японии – 11,3%<sup>8</sup>. По сути, это две совершенно разные в качественном отношении модели потребления материальных благ. При этом с 2010 г. динамика потребительских цен на продовольственные товары устойчиво опережает динамику этого показателя для товаров и услуг (за исключением особо урожайного 2011 г.), т. е. прогноз в отношении структуры расходов неблагоприятен (табл. 2).

**Таблица 2. Индексы потребительских цен по Российской Федерации в 2010–2015 гг. (декабрь к декабрю предыдущего года), %**

Индексы потребительских цен	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Товары и услуги	108,78	106,10	106,57	106,47	111,35	112,91
Непродовольственные товары	104,95	106,65	105,16	104,46	108,05	113,65
Продовольственные товары	112,89	103,87	107,48	107,32	115,43	114,00

### **Экономический доступ к продовольствию: чрезмерная дифференциация доходов**

Наибольшую угрозу национальной продовольственной безопасности представляет недопустимое расслоение российского населения по уровню потребления продовольствия. Показатели среднедушевого потребления характеризуют наличие продовольствия, но не его доступность. Разные категории населения имеют неодинаковые гарантии экономического и физического доступа к продовольствию, и рацион питания заметно варьируется в зависимости от уровня доходов, сферы занятости, места проживания.

Экономическую доступность продовольствия прежде всего определяют уровень доходов в разрезе групп населения, уровень и динамика продовольственных цен и эластичность спроса на продовольствие по цене и по доходу. Последний фактор имеет решающее значение для определения мер государственной политики, нацеленной на экономическую доступность продовольствия для разных групп населения. Скажем, мероприятия

<sup>8</sup> Россия и страны мира – 2014 г. URL: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b14\\_39/IssWWW.exe/Stg/05-09.doc](http://www.gks.ru/bgd/regl/b14_39/IssWWW.exe/Stg/05-09.doc) (дата обращения: 22.11.2015).



по государственному регулированию (ограничению) розничных цен могут оказаться малоэффективными в результате низкой ценовой эластичности, но в то же время негативно сказаться на динамике сельскохозяйственного производства и доходах аграрных производителей.

В 2014 г. доля расходов на продукты питания в потребительских расходах домашних хозяйств колебалась от 44,9% в первой децильной группе (с наименьшими доходами) до 15,8% – в десятой, при этом такой разброс относительных расходов отнюдь не гарантировал выравнивания уровней потребления (табл. 3).

**Таблица 3. Потребление продуктов питания в домашних хозяйствах по различным группам населения в 2014 г. (в среднем на потребителя в год), кг**

Продукт	Фактическое потребление в различных децильных группах		Норма потребления	Городская местность	Сельская местность
	первая (с наименьшими доходами)	десятая (с наибольшими доходами)			
Мясо и мясные продукты	54,8	106,0	70–75	86,8	78,6
Молоко и молочные продукты	173,6	324,7	320–340	271,3	249,0
Яйца, шт.	161	266		218	209
Рыба и рыбные продукты	14,4	28,6	18–22	22,3	22,4
Масло растительное и другие жиры	8,5	11,9	10–12	10,0	11,8
Хлеб и хлебные продукты	79,9	104,7		89,3	112,4
Картофель	49,4	63,7		54,5	69,9
Овощи и бахчевые	61,9	127,7	120–140	97,7	97,8
Фрукты и ягоды	40,9	106,2	90–100	79,9	64,9
Энергетическая ценность, в среднем на потребителя в сутки, ккал	1916,5	3079,5		2544,9	2766,4
В том числе в продуктах животного происхождения	555,1	1073,3		86,8	78,6
Белки, в среднем на потребителя в сутки, г	55,0	93,8		271,3	249,0
В том числе в продуктах животного происхождения	32,1	61,5		218	209

**Источник:** Бюллетень Росстата «Потребление продуктов питания в домашних хозяйствах в 2014 г. (по итогам выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств)».

**Примечание.** Показатели потребления продуктов питания по итогам выборочного обследования несколько завышают фактическое наличие продовольственных ресурсов. Но в данном случае важны не абсолютные, а относительные значения, демонстрирующие недопустимое расслоение населения по уровню и структуре потребления основных продуктов питания.

Заметная дифференциация потребления продовольствия в зависимости от доходов сочетается с различиями в уровне и структуре потребления населения в городской и сельской местностях (см. табл. 3). Рацион сельских жителей, превосходя рацион горожан по энергетической ценности, уступает по объему ценных продуктов животного происхождения, а также фруктов и ягод. Более высокая калорийность обеспечивается за счет большего потребления картофеля и хлебопродуктов, при этом сельские жители направляют на приобретение продуктов питания относительно большую часть своих расходов в сравнении с городскими.

Существует значительная дифференциация в доходах населения по сферам экономической деятельности, которая, естественно, отражается в неравенстве потребления продовольствия. В 2014 г., по данным Росстата, средняя номинальная начисленная заработная плата по всей экономике составляла 32495 руб., в сельском хозяйстве – 17724 руб., в обрабатывающей промышленности – 29511, в добывающей – 58959, а в сфере финансовой деятельности – 68565 руб. При этом в образовании ее уровень был 25862 руб., здравоохранении и предоставлении социальных услуг – 27068 руб. Таким образом, труд занятого в банковско-финансовой сфере получает почти в четыре раза большее «общественное признание», чем работника сельского хозяйства, и в 2,65 раза – сферы образования!

На этот аспект проблемы обращают незаслуженно мало внимания, между тем эта дифференциация есть в значительной степени отражение постреформенных деформаций российской экономики: ее сырьевой направленности, гипертрофированного развития банковского сектора, хронического недофинансирования социальной сферы. **В той мере, в какой отраслевая дифференциация оплаты труда выражает не различия в уровне квалификации и эффективности труда, а деформации национальной экономики, она является непосредственной угрозой продовольственной безопасности.** Она должна быть устранена путем повышения оплаты труда в бюджетной сфере, введением прогрессивной шкалы налогообложения доходов физических лиц и использования ряда других инструментов.

Особую группу проблем составляют региональные различия в энергетической ценности и химическом составе дневного

рациона, объеме и структуре потребления основных продуктов питания, доле расходов на продовольствие в совокупных потребительских расходах домохозяйств. Они требуют специального изучения с использованием особых методик, что выходит за рамки данного исследования. Отметим лишь, что дифференциация субъектов Федерации по качественным и количественным параметрам потребляемого продовольствия может иметь нежелательные не только социально-экономические, но и политические последствия.

Обобщающую характеристику состояния продовольственной безопасности по критерию экономической доступности дает показатель численности населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума. Лица, имеющие доходы ниже этой величины, не в состоянии приобрести минимальный набор продуктов питания, необходимый для сохранения здоровья и обеспечения жизнедеятельности. С 2000 г. до 2012 г. включительно абсолютное и относительное (как доля в общей численности населения) значения показателя устойчиво снижались, однако в последние три года наметилась противоположная тенденция (табл. 4). Аналогичная картина наблюдалась в конце 1990-х годов.

**Таблица 4. Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума и дефицит денежного дохода в 1995–2015 гг.**

Показатель	1995	2000	2012	2013	2014	2015 (январь-сентябрь)
Население с доходами ниже прожиточного минимума:						
млн чел.	36,5	42,3	15,4	15,5	16,1	20,3
% от общей численности	24,8	29,0	10,7	10,8	11,2	14,1
Дефицит денежного дохода:						
млрд руб.	34,9	199,2	370,5	417,9	478,8	
% от общего объема денежных доходов населения	3,9	5,0	0,9	0,9	1,0	

Сложность нынешней ситуации в сравнении с 1990-ми годами заключается в том, что обесценение национальной валюты сочетается с действием других неблагоприятных факторов, в первую очередь, с вынужденными мерами по временному запрету ввоза продовольственных товаров из стран, применивших политиче-

ские по своим мотивам и экономические по содержанию санкции в отношении Российской Федерации.

Но численность населения с доходами ниже величины прожиточного минимума является достаточно условным индикатором числа недоедающих и неполноценно питающихся российских граждан. Мы видели, что нормы потребительской корзины, формирующие стоимость прожиточного минимума, заметно ниже рекомендуемых рациональных норм потребления пищевых продуктов, отвечающих современным требованиям здорового питания (см. табл. 1), поэтому число реально недоедающих и неполноценно питающихся выше официальной оценки.

Определенное представление о состоянии продовольственной безопасности могут дать так называемые «индикаторы восприятия», отражающие субъективное отношение населения к собственному рациону. По результатам выборочного наблюдения рациона питания населения в 2013 г., 41,9% домашних хозяйств отметили, что имеют «достаточно еды, но не всегда той, которую хотят есть», 4,5% – иногда имеют недостаточно еды, 1,3% – часто не имеют достаточно еды<sup>9</sup>. Фактически почти 6% населения заявили, что недоедают в полном смысле этого слова, 47,7% – что не имеют возможности формировать рацион в соответствии со своими представлениями о полноценном и здоровом питании. Таким образом, можно сказать, что **по критерию доступности продовольствия, или права на адекватное питание, почти половина населения страны находится в зонах продовольственной уязвимости и небезопасности.**

### **Продовольственная независимость: комплексный подход**

В результате введения продуктового эмбарго резко сократился импорт сельскохозяйственного сырья и продовольствия – с 43165 млн долл. США в 2013 г. до 26456 млн долл. в 2015 г. Тем не менее удельный вес отечественной продукции в общих объемах товарных ресурсов животноводческой продукции все еще ниже пороговых значений Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации (табл. 5).

---

<sup>9</sup> Выборочное наблюдение рациона питания населения, 2013. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/food1/index.html](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/food1/index.html) (дата обращения: 10.07.2014).

**Таблица 5. Удельный вес сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия отечественного производства в общих товарных ресурсах (с учетом переходящих запасов) в Российской Федерации в 2010–2014 гг., %**

Продукт	2010	2011	2012	2013	2014	Пороговое значение Доктрины
Зерно	99,4	99,3	98,8	98,4	98,9	95
Масло растительное	76,6	78	83,6	81,3	84,4	80
Сахар (из сахарной свеклы)	57,6	62,4	77,9	84,6	81,7	80
Картофель	96,3	95,3	96,8	97,5	97,4	95
Молоко и молокопродукты (в пересчете на молоко)	79,7	79,9	78,9	76,5	77,4	90
Мясо и мясопродукты (в пересчете на мясо)	71,4	73,4	74,8	77,3	82,3	85

Оговоримся, что достоверность имеющихся данных вызывает определенные сомнения: если импорт продовольствия сократился столь значительно, а валовая продукция отечественного сельского хозяйства росла в 2014–2015 гг. темпами около 3%, то почему не произошло столь же заметных изменений в структуре товарных ресурсов соответствующей продукции: по сахару, например, удельный вес ресурсов отечественного производства даже снизился? Во всяком случае, падение импорта не компенсировалось ростом собственного производства, что, как будет показано далее, непосредственно сказалось на уровне потребления российского населения.

Уровень самообеспеченности основными продуктами питания не является единственным индикатором продовольственной зависимости/независимости страны, тем более, основным показателем национальной продовольственной безопасности. Как свидетельствуют уроки введения ответных защитных мер, простое физическое замещение импорта из традиционных стран-экспортеров сопровождалось ухудшением экономических условий доступа населения к продовольствию, особенно малообеспеченных слоев. В отличие от кризиса 2008–2009 гг. в 2015 г. потребление продовольственных товаров упало почти так же сильно, как и непродовольственных: оборот розничной торговли пищевыми продуктами снизился на 9,2%, непродовольственными товарами – на 10,7% [8. С. 56].

Ситуация с продовольственным эмбарго в наибольшей степени затронула малоимущие слои населения. Если для группы населения с наибольшими располагаемыми ресурсами индекс цен на продовольственные товары составил в декабре 2014 г. 115,0% (к декабрю 2013 г.), то для группы с наименьшими ресурсами – 115,9%<sup>10</sup>. В докладе Минэкономразвития РФ «Об итогах социально-экономического развития Российской Федерации в 2015 г.» отмечается: «Глубина падения покупок продовольствия в 2015 г. беспрецедентна, такой не было даже в кризис 1998–1999 гг., когда средний доход упал значительно сильнее, что говорит о том, что нынешний кризис – в частности из-за продуктовых анти-санкций – наиболее тяжело ударил по беднейшему населению, основная часть расходов которого падает на еду» [8].

Прокурорские проверки, проведенные в конце января 2015 г., выявили факты беспрецедентного повышения цен на продукты питания практически во всех регионах страны. По сообщениям СМИ, в Самарской области, к примеру, розничная цена на некоторые товары выросла на 654% [9]. На рабочей встрече с председателем Правительства Д. Медведевым руководитель Федеральной антимонопольной службы И. Артемьев отметил, что на дату встречи его ведомством было возбуждено 98 дел по конкретным фактам завышения цен, никоим образом не связанным с внешней конъюнктурой [10]. Но главное заключается не в необоснованном завышении цен, а в том, что **у государства не нашлось инструментов предотвращения таких ценовых шоков**. Если называть вещи своими именами, правительство наконец-то решилось пойти на защиту интересов отечественных производителей, но сделало это самым простым, незатратным (как финансово, так и интеллектуально) для себя способом – за счет собственных потребителей.

Продовольственное эмбарго также раскрыло истинные масштабы зависимости нашего внутреннего продовольственного рынка от импорта, которая в официальных документах сводится к самообеспеченности основными продуктами питания. Можно физически восполнить выбывшие объемы импорта «санкционных»

---

<sup>10</sup> URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/population/bednost/tab1/4-3.xls](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/bednost/tab1/4-3.xls) (дата обращения: 01.02.2016).

продуктов питания – частично заменой поставщиков либо приростом собственного производства, однако **зависимость отечественного АПК от внешнего рынка по-прежнему останется высокой**. Например, практически весь объем потребляемого картофеля производится отечественными аграриями (97,5% всех товарных ресурсов в 2013 г.), но, по оценкам, в себестоимости картофеля доля валютной составляющей (затраты на покупку импортных семян, химикатов, техники и запчастей к ней) колеблется от 20% в малоэффективных хозяйствах до 70% в высокотехнологичных. Импортная компонента составляет примерно 75–80% затрат на производство отечественных яиц, более 60% – говядины, не менее 40% – свинины. Даже в себестоимости фасованной соли, как выясняется, доля валютных расходов достигает более 30% (упаковка, горюче-смазочные материалы, запчасти, расходные материалы, амортизация импортного оборудования и т. д.) [11].

**В контексте национальной продовольственной безопасности я бы не оценивал экспорт сельскохозяйственной продукции однозначно положительно** (кстати, вопреки бытующему мнению о росте продовольственного экспорта, в 2015 г. последний даже сократился, пусть и незначительно, по сравнению с 2012–2014 гг.). Ведь основной статьей российского аграрного экспорта является зерно, и его альтернативное использование на фуражные цели способствовало бы более динамичному развитию собственного животноводства и снижению нашей зависимости от внешних поставок мясных и молочных продуктов. Сейчас наше зерно «возвращается» к нам в виде животноводческой продукции с более высокой долей добавленной стоимости, превышающей стоимость кормов на зерновой основе, израсходованных на производство мяса, молока и продуктов их переработки.

Другое направление **альтернативного использования зерна** – это его переработка внутри страны и экспорт продукции с более высокой добавленной стоимостью. Россия, являясь одним из ведущих мировых экспортеров зерна, одновременно занимает крайне слабые позиции на мировом рынке муки, составляющем около 13 млн т в год. Последние годы ежегодный российский экспорт не превышает 125 тыс. т, или 1% мирового

рынка<sup>11</sup>. В то же время Турция, импортирующая российское зерно (более 3 млн т в 2015 г.), экспортирует муку в более чем 100 стран Африки, Ближнего и Среднего Востока и занимает около 25% мирового рынка муки. Казахстан, ввозивший до 1992 г. 1/3 потребляемой муки из России, за счет перестройки собственного зернового комплекса стал крупнейшим экспортером муки, вытеснив Россию с традиционных среднеазиатских рынков сбыта.

**Явную угрозу продовольственной независимости Российской Федерации представляет захват крупных сегментов внутреннего продовольственного рынка транснациональными корпорациями.** По оценкам Минсельхоза России, доля иностранного капитала в пищевой промышленности продолжает устойчиво расти и уже составляет 60%, в том числе на рынке переработки молока – 60%, соковой продукции – более 70%, замороженных овощей и фруктов – 80%, плодовоовощной консервации – более 90% [13]. Захватив рынки, транснациональные корпорации приступают к ликвидации «неэффективных» производств и рабочих мест, фальсифицируют продукцию, идут на прямой шантаж, сопротивляясь введению мер государственного контроля и регулирования. Показательна в этом отношении резко отрицательная реакция Национального союза производителей молока («Союзмолоко»), фактически контролируемого Danone и PepsiCo, на планируемое введение обязательной ветеринарной сертификации готового молока и молочной продукции.

### **Перспективы: необходима смена парадигмы**

Перспективы укрепления продовольственной безопасности страны будут зависеть от того, какой практический смысл исполнительная власть будет в дальнейшем вкладывать в новомодный термин-гибрид «импортозамещение», образованный сложением двух разноязычных корней и предполагающий два принципиально разных подхода к его реализации. После введения западных санкций и ответных российских мер наш агропром оказался в точке бифуркации: либо мы удовлетворимся механической компенсацией выпадающих объемов импорта, страхуясь от новых санкций, либо используем представившийся шанс и ставим стратегическую

---

<sup>11</sup> О проблемах экспорта муки более подробно см.: [12].



цель насыщения внутреннего рынка за счет эффективного и динамичного развития агропромышленного сектора с использованием всех конкурентных преимуществ (включая экстерналии) отечественного производства и эффективных механизмов его поддержки. Полагаю, что в рамках такой стратегической цели должны и будут, безусловно, решаться задачи импортозамещения и наращивания экспорта – но как задачи производные, сопутствующие, а не самодостаточные и целеполагающие.

Между тем в обновленной редакции Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг. (редакция от 19.11.2014 г.) **акцент сделан на импортозамещение как таковое**, как замещение выпадающих объемов импорта. **Ни целевой блок госпрограммы, ни основные направления и механизмы поддержки сельского хозяйства не перестроены в соответствии с принципами национальной продовольственной безопасности и новыми вызовами в этой сфере.** Необходима кардинальная переработка Государственной программы, а не ее корректировка<sup>12</sup>.

Также в обновлении нуждается Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации. Здесь видятся три вектора изменений и дополнений. Во-первых, устранение изначальных концептуальных недостатков с учетом положений и выводов, наработанных международной практикой [15]. Во-вторых, обобщение уроков введения эмбарго на ввоз продовольствия в ответ на санкции США, ЕС и их сателлитов. В-третьих, обеспечение концептуально-логической связи со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683.

## Литература

1. Гумеров Р. К разработке методолого-теоретических проблем исследования продовольственной безопасности России // Российский экономический журнал. – 2003 – № 7. – С. 9–26.
2. О продовольственной безопасности России. Доклад группы экспертов Изборского клуба под руководством академика РАН С. Ю. Глазьева. URL: <http://www.izborsk-club.ru/content/articles/1725/> (дата обращения: 21.01.2016).

---

<sup>12</sup> Подробнее см.: [14].

3. Продовольственная безопасность в России: мониторинг, тенденции и угрозы. – М.: РАНХиГС. URL: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2662524](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2662524) (дата обращения: 21.01.2016).
4. Потребление основных продуктов питания по Российской Федерации. Эл. ресурс. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/business/sx/potr-rf.xls](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/sx/potr-rf.xls) (дата обращения: 24.11.2015).
5. Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам: сб. документов. – Т. 14. – М.: Политиздат, 1983.
6. *Щетинина И. В.* О продовольственной безопасности России // ЭКО. – 2015. – № 1. – С. 124–138.
7. Продовольственная безопасность в России: мониторинг, тенденции и угрозы. – М.: РАНХиГС. – 2014.
8. Доклад Минэкономразвития России «Об итогах социально-экономического развития Российской Федерации в 2015 году». – М., 2016, фев. – С. 56. URL: <http://economy.gov.ru/mines/about/structure/depMacro/2016090201> (дата обращения: 18.03.2016).
9. Самарская прокуратура выявила беспрецедентный рост цен на продукты. URL: <http://mir24.tv/news/society/11962106> (дата обращения: 28.01.2015).
10. О ситуации с ценами. Рабочая встреча Дмитрия Медведева с руководителем Федеральной антимонопольной службы Игорем Артемьевым. URL: <http://government.ru/news/16588/> (дата обращения: 29.01.2016).
11. *Ищенко Н., Кунле М.* Почему дешевые продукты не могут не дорожать. URL: <http://www.vedomosti.ru/library/news/38905951/valyutnye-korni-kapusty> (дата обращения: 05.02.2015).
12. *Бедарев А. Ф.* Экспорт муки как способ повышения эффективности зернопереработки. Выступление на XI съезде мукомольных и крупяных предприятий России. URL: <http://www.khlebprod.ru/140-news/rossijskij-soyuz-mukomolnykh-i-krupyanykh-predpriyatij/1473-eksport-muki-kak-sposob-povysheniya-effektivnosti-zernopererabotki> (дата обращения: 12.02.2016).
13. Участие иностранного капитала в пищевой промышленности России. Анализ ситуации, возможные последствия и пути решения // ФГБУ «Учебно-методический центр сельскохозяйственного консультирования и переподготовки кадров агропромышленного комплекса». URL: <http://www.mcx-consult.ru/analiticheskie-materialy> (дата обращения: 17.03.2016).
14. *Гумеров Р.* Агропродовольственная политика: как реализовать смену парадигм (концептуальные соображения по реформированию системы управления АПК России) // Российский экономический журнал. – 2015. – № 2. – С. 66–83.
15. *Гумеров Р.* Обеспечение продовольственной безопасности страны: удался ли доктринальный документ // Российский экономический журнал. – 2010. – № 2. – С. 11–22.