

Текущее состояние продовольственной безопасности в странах ЕАЭС¹

Д. А. ПОЛЗИКОВ, кандидат экономических наук.

E-mail: dmitry.polzikov@gmail.com

Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН, Москва

ORCID ID: 0000-0003-4054-1955

Аннотация. В статье рассматриваются принятые концепции продовольственной безопасности и оценивается её актуальное состояние в странах Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Представлен анализ экономической и физической доступности продовольствия, зависимости внутреннего рынка от импорта. Приводятся данные о среднедушевом потреблении продуктов питания (в сравнении с установленными нормативами), энергетической ценности рациона, доле расходов на продовольствие в структуре потребительских расходов населения, а также авторские оценки относительно фактических и нормативных потребительских расходов домашних хозяйств в разрезе 10%-х доходных групп. На основе данных балансов ресурсов и использования основных видов агропродовольственной продукции рассчитана доля импорта в их внутреннем потреблении. Автор делает вывод о том, что действующие критерии продовольственной безопасности формально выполняются по большинству продуктов питания во всех странах ЕАЭС, кроме Кыргызстана. Вместе с тем сохраняется проблема недостаточной экономической доступности продовольствия в требуемых объёмах и ассортименте для значительной части населения. Показано, что основную часть импорта сельхозсырья и продовольствия составляют поставки из стран-партнёров по ЕАЭС. Это уменьшает риски внешних шоков предложения агропродовольственной продукции и создаёт предпосылки для смягчения целевых установок концепции продовольственной безопасности в странах ЕАЭС в отношении минимальных уровней продовольственного самообеспечения.

Ключевые слова: продовольственная безопасность; продовольственная независимость; Евразийский экономический союз; среднедушевое потребление; самообеспечение продовольствием; экономическая доступность; импорт продовольствия

Формирование единого агропродовольственного рынка является одним из ключевых процессов экономической интеграции в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Динамика и особенности его реализации будут в значительной

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-010-01075 А.

степени определять перспективы развития агропромышленного комплекса в странах – участницах ЕАЭС. В то же время сами параметры интеграции аграрных рынков сильно зависят от целевых установок и текущей ситуации в сфере продовольственного обеспечения. Эта статья посвящена оценке современного состояния продовольственной безопасности стран ЕАЭС, что представляется актуальной задачей в контексте разработки национальной и коллективной политики продовольственной безопасности.

Концепция продовольственной безопасности в странах ЕАЭС. Анализ нормативно-правовых документов в данной сфере показывает, что в настоящее время в странах ЕАЭС сформировалось в целом схожее представление о ключевых элементах концепции продовольственной безопасности. Например, в России под продовольственной безопасностью понимается такое состояние социально-экономического развития страны, при котором обеспечивается её продовольственная независимость и гарантируется физическая и экономическая доступность для каждого гражданина качественных продуктов питания в объёмах, не меньше установленных рациональных норм потребления. Продовольственная независимость определяется как самообеспечение страны основными видами отечественной сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия².

В Кыргызстане принятая концепция продовольственной безопасности предполагает обеспечение продовольственной независимости страны, наряду с физической и экономической доступностью продовольствия для населения в соответствии с установленными *минимальными* нормами потребления

² Указ Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации». Отметим, что Доктрина продовольственной безопасности РФ была впервые принята в 2010 г. и была основополагающим документом в рассматриваемой сфере. В 2020 г. утверждена её новая редакция. В целом изменения в ней оказались малозначительны: скорректированы прежние и добавлены новые пороговые уровни самообеспечения по отдельным продуктам, а также изменены детали определения продовольственной независимости. В старой редакции под ней понималось устойчивое отечественное производство пищевых продуктов в объёмах, не меньше установленных пороговых значений его удельного веса в товарных ресурсах внутреннего рынка, а в новой редакции – уровень самообеспечения (рассчитываемый как отношение объёма отечественного производства сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия к соответствующему объёму их внутреннего потребления), превышающий пороговые значения.

продуктов питания³. Условием независимости страны от импортных поставок продуктов питания является их низкий удельный вес в потреблении⁴.

В Армении под продовольственной безопасностью понимается «полноценное обеспечение продовольствием необходимого качества и достаточного количества, безопасного для здоровья, приемлемого с точки зрения социально-культурных и исторических особенностей общества, доступным для каждого члена общества, которое может потребляться им в любой момент и в любой ситуации (в том числе – во время чрезвычайных ситуаций и военного положения) для ведения здорового и обеспеченного образа жизни». При этом одним из основных направлений политики продовольственной безопасности признаётся обеспечение продовольственной независимости страны⁵.

В Беларуси продовольственная безопасность определяется как состояние экономики, при котором независимо от влияния конъюнктуры мировых рынков и других внешних факторов жителям на всей территории гарантируется доступность продовольствия в количестве, необходимом для активной, здоровой жизни, а также создаются социально-экономические условия для поддержания потребления основных продуктов питания на рациональном уровне. Производство базовых продуктов питания, удовлетворяющее нужды внутреннего рынка менее чем на 80%, считается недостаточным⁶.

В Казахстане продовольственная безопасность признаётся одним из элементов экономической безопасности и предполагает состояние защищенности экономики, при котором государство способно обеспечить физическую и экономическую доступность населению качественных и безопасных продовольственных товаров, достаточных для удовлетворения физиологических норм потребления и демографического роста.

³ Закон Кыргызской Республики от 4 августа 2008 года № 183 «О продовольственной безопасности Кыргызской Республики».

⁴ Постановление Правительства Кыргызской Республики от 3 марта 2009 г. № 138 «Об утверждении Положения о мониторинге и индикаторах продовольственной безопасности Кыргызской Республики».

⁵ Распоряжение Президента Республики Армения от 18 мая 2011 г. «Об утверждении концепции обеспечения продовольственной безопасности Республики Армения».

⁶ Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 15 декабря 2017 г. № 962 «О Доктрине национальной продовольственной безопасности Республики Беларусь до 2030 года».

Продовольственная независимость не включается напрямую в определение продовольственной безопасности страны, но рассматривается в качестве ключевого условия достижения её экономической безопасности⁷.

Доступность продовольствия в странах ЕАЭС. Традиционный подход к оценке текущего состояния продовольственной безопасности заключается в сопоставлении показателей среднедушевого потребления базовых продуктов питания, а также самообеспечения продовольствием с принятыми нормативными (пороговыми) значениями. Эти сравнения могут дополняться анализом показателей энергетической ценности рациона питания, покупательной способности доходов населения, доли расходов на продукты питания в структуре потребительских расходов [Мониторинг., 2015; Шагайда, Узун, 2015; Кожухметова, Лашкарева, 2015; Алтухов, 2017].

Ключевой характеристикой экономической и физической доступности продовольствия остаётся среднедушевое потребление базовых продуктов питания. В таблице 1 представлены соответствующие данные⁸ для стран ЕАЭС за 2018 г., а также нормативные уровни потребления. Их сопоставление показывает, что в целом ситуацию в сфере продовольственного обеспечения в странах ЕАЭС (за исключением Кыргызстана) можно характеризовать как довольно благополучную. В частности, в России среднедушевое потребление большинства продуктов питания соответствует или даже превышает целевые уровни рациональных норм. Недостаточные уровни потребления отмечаются лишь по молочной продукции, рыбе, фруктам и ягодам, овощам и бахчевым.

⁷ Закон Республики Казахстан от 6 января 2012 г. № 527-IV «О национальной безопасности Республики Казахстан».

⁸ Существует неоднозначность в оценках среднедушевого потребления продуктов питания. В таблице 1 приведены оценки, полученные балансовым методом, т.е. делением фонда личного потребления (определённого в рамках баланса ресурсов и использования продовольствия через показатели внутреннего производства, импорта, экспорта, прироста запасов и производственного потребления) на численность населения. Альтернативным источником данных о потреблении являются выборочные обследования домашних хозяйств, при этом расхождение в оценках по отдельным продуктам может оказываться значительным. В частности, среднедушевое потребление молочных продуктов в России, по результатам выборочных обследований, в 2018 г. составило 266 кг/год, а по оценкам, полученным балансовым методом, – 229 кг/год.

Таблица 1. Фактические и нормативные показатели среднелюдского потребления базовых продуктов питания в странах ЕАЭС в 2018 г., кг/год

Продукт	Россия	Беларусь	Казахстан	Армения	Кыргызстан*
Хлеб и другие продукты переработки зерна	116 (96)	80 (105)	138 (109)	174 (130)	122 115 (89)
Картофель	89 (90)	170 (170)	49 (100)	67 (91)	41 99 (57)
Овощи и бахчевые	107 (140)	150 (124)	94 (149)	198 (110)	80 114 (150)
Фрукты и ягоды	61 (100)	92 (78)	75 (132)	103 (73)	32 124 (112)
Мясо и мясoproductы	75 (73)	94 (80)	78 (78)	58 (37)	22 61 (39)
Рыба и рыбопродукты	20,2 (22,0)	12,8 (18,2)	13,2 (14,0)	5,2 (11,0)	1,4 9,1 (7,7)
Молоко и молокопродукты	229 (325)	247 (393)	261 (301)	261 (312)	89 200 (185)
Яйца (штук в год)	280 (260)	259 (294)	193 (265)	204 (183)	79 183 (166)
Сахар	39 (24)	39 (33)	46 (17)	26 (18)	13 26 (–)
Масло растительное	14,0 (12,0)	18,0 (13,2)	19,2 (12,0)	10,3 (7,3)	11,2 9,3 (9,6)

Примечание. * Для Кыргызстана приведены среднефизиологические нормы и (в скобках) минимальные нормы потребления; для других стран ЕАЭС – фактические и (в скобках) среднефизиологические нормы.

Источник: URL: <https://www.gks.ru/storage/mediabank/potr-rf.xls>; Приказ Министерства здравоохранения РФ от 19 августа 2016 г. № 614; URL: <https://www.belstat.gov.by/upload/iblock/429/429ae6b65d2b59e6e9f9e108ce690fbf.pdf> (С. 201); Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 15 декабря 2017 г. № 962 (С. 21); URL: <https://stat.gov.kz/api/getFile/?docId=ESTAT096804>; Приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан от 9 декабря 2016 г. № 503; URL: https://armstatbank.am/pxweb/en/ArmStatBank/ArmStatBank_7%20Food%20Security/FS-1-2018.px/?xid=602c2fcf-531f-4ed9-b9ad-42a1c546a1b6.602c2fcf-531f-4ed9-b9ad-42a1c546a1b6; URL: https://www.armstat.am/file/article/sv_03_17r_6200.pdf (С. 312); Постановление Правительства Кыргызской Республики от 19 февраля 2010 г. № 111; Постановление Правительства Кыргызской Республики от 30 января 2006 г. № 53; URL: <http://www.stat.kg/ru/statistics/download/dynamic/539/>

В Беларуси показатели фактического потребления также превышают нормативы по большинству продуктов, кроме молочной продукции, рыбы, яиц и продуктов переработки зерна. Здесь следует отметить сравнительно высокие уровни потребления картофеля, овощей, фруктов и мяса, обусловленные структурой аграрного производства, занятостью местного населения в личных

подсобных хозяйствах и сложившимися стереотипами питания. В Казахстане ситуация в сфере продовольственного обеспечения более напряжённая. Сохраняется заметное отставание фактических показателей от нормативов по потреблению молочной продукции, яиц, фруктов, овощей и картофеля – при значимом их превышении по продуктам переработки зерна, сахару и растительным маслам. Подобные отклонения от рекомендуемых (физиологических) норм потребления продовольствия могут объясняться как недостаточной экономической доступностью для населения относительно дорогих продуктов, так и местными традициями питания.

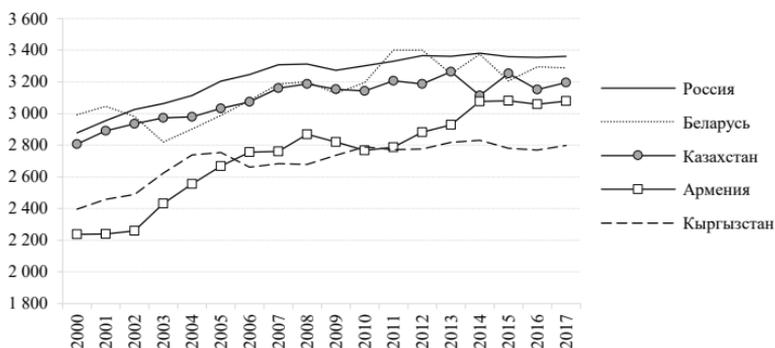
В Армении установлены относительно низкие нормативы потребления мясной продукции, яиц и растительного масла. В связи с этим фактическое потребление данных продуктов превышает пороговые значения, но остаётся меньшим по сравнению с показателями России или Беларуси. Сохраняется также недостаточное потребление молочной продукции, рыбы и картофеля при высоком потреблении овощей, фруктов и продуктов переработки зерна.

Для Кыргызстана характерны довольно скромные уровни потребления практически всех базовых продуктов питания, что свидетельствует о низкой доступности продовольствия для населения. Фактические показатели остаются меньше не только целевых (среднефизиологических) норм потребления, но и минимальных уровней. Относительно высокое потребление сохраняется только по хлебу и прочим продуктам переработки зерна, что лишь отчасти компенсирует недостаточное потребление других видов продовольствия.

Анализ показателей энергетической ценности рациона питания в странах ЕАЭС свидетельствует о том, что Россия, Беларусь, Казахстан и Армения в последние годы достигли уровней потребления, характерных для развитых стран – свыше 3000 ккал/сутки (рис. 1)⁹. Это означает, что ресурсы продовольствия достаточны для стабильного удовлетворения потребностей, хотя сохраняется несбалансированность рациона питания. Средняя энергетическая

⁹ Здесь указаны оценки Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН. При этом, по данным выборочных обследований домашних хозяйств, проводимых национальными статистическими агентствами, энергетическая ценность рациона питания в странах ЕАЭС заметно ниже: в РФ в 2018 г. – 2652 ккал/сутки, в Беларуси – 2579, в Армении – 2117, в Кыргызстане – 2239 ккал/сутки.

ценность рациона питания в Кыргызстане, по оценкам ФАО, балансирует на уровне 2800 ккал/сутки, соответствующем верхней границе состояния продовольственного благополучия, при котором минимизируются риски голода.

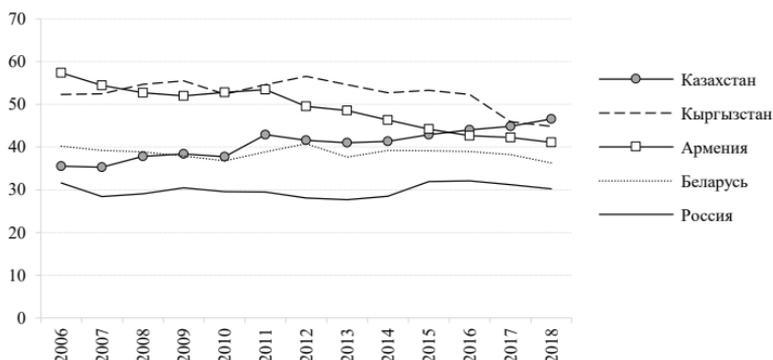


Источник: Faostat. URL: <http://www.fao.org/faostat/en/#data/FBS>

Рис. 1. Средняя энергетическая ценность рациона питания в странах ЕАЭС в 2000–2017 гг., на душу населения, ккал/сутки

Описанные показатели важны для оценки обеспеченности населения продовольствием, но плохо характеризуют его экономическую доступность. Целевые уровни потребления могут достигаться при высокой доле расходов на продукты питания в общем объеме потребительских расходов. В странах ЕАЭС она составляет 30–50% (рис. 2) против 10–15% в развитых странах.

Отметим, что доля расходов на продукты питания в структуре потребительских расходов также не является адекватной характеристикой экономической доступности продовольствия. Во-первых, фактические расходы домашних хозяйств на продукты питания, как правило, ниже нормативного уровня, соответствующего целевым показателям потребления. Из-за этого доля продовольственных расходов в потребительских расходах оказывается заниженной. Во-вторых, оценка доступности продуктов питания на основе агрегированных (среднедушевых) показателей не позволяет учесть феномен социального расслоения, т.е. более низкую доступность продовольствия в малообеспеченных группах при меньших бюджетных ограничениях в верхних доходных группах населения.



Источник: Статистические бюллетени «Доходы, расходы и потребление домашних хозяйств» за 2007–2018 годы. URL: <https://gks.ru/folder/11110/document/13271>; URL: <https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/socialnaya-sfera/uroven-zhizni-naseleniya/dokhody-i-potreblenie-domashnikh-khozyaystv/godovye-dannye/potrebitelskie-raskhody-domashnikh-khozyaystv/>; Сборники «Уровень жизни населения в Казахстане» за 2006–2010, 2010–2014 и 2014–2018 годы; Сборники «Статистический ежегодник Армении» за 2009, 2014, 2019 гг. (раздел «Уровень жизни населения»). URL: <https://www.armstat.am/ru/?nid=586>; URL: <http://www.stat.kg/ru/statistics/download/dynamic/534/>; расчёты автора.

Рис. 2. Доля расходов на продукты питания в потребительских расходах в странах ЕАЭС (без учёта расходов на алкоголь и табак, питание вне дома) в 2006–2018 гг.,%

На наш взгляд, наиболее адекватным показателем, характеризующим экономическую доступность продовольствия с учётом дифференциации населения по доходам, является доля населения с доходами (или потребительскими расходами) ниже целевого уровня. Такой подход активно применяется в развитых странах, например, в США – не только для мониторинга состояния продовольственной безопасности страны, но и для оказания адресной социальной помощи малообеспеченным слоям населения. В странах ЕАЭС данный подход тоже используется – при оценке показателей бедности (в частности, доли населения с доходами ниже прожиточного минимума). С небольшой корректировкой он может быть применён и при анализе состояния продовольственной безопасности.

В таблице 2 приведены результаты расчётов, позволяющие сравнить фактические потребительские расходы в разрезе 10%-х групп населения в различных странах ЕАЭС в 2018 г. (по данным выборочных обследований домашних хозяйств) с нормативными потребительскими расходами. Последние были определены исходя из целевых уровней потребления базовых продуктов питания

(при условии, что расходы на продукты питания не превысят 50% от общих потребительских расходов)¹⁰.

Таблица 2. Фактические и нормативные потребительские расходы в различных доходных группах домашних хозяйств в 2018 г. (на 1 члена хозяйства)

Потребительские расходы	Россия, руб./мес.	Беларусь*, бел. руб./мес.	Казахстан**, тенге/мес.	Армения**, драм/мес.	Кыргызстан**, сом/мес.
Фактические					
дециль 1	5 085	338	19 894	9 047	1 081
дециль 2	7 434		25 748	16 166	1 712
дециль 3	9 148	399	30 008	21 811	2 207
дециль 4	10 737		33 773	27 185	2 703
дециль 5	12 492	433	37 934	33 030	3 243
дециль 6	14 693		43 046	39 024	3 874
дециль 7	17 587	513	49 426	46 925	4 640
дециль 8	21 096		58 268	55 796	5 676
дециль 9	26 659	745	72 636	70 254	7 298
дециль 10	50 052		119 327	139 152	12 613
Нормативные	13 385	415	55 907	49 594	5 376

* Для Беларуси данные о дифференциации потребительских расходов публикуются в разрезе 20%-х групп и в расчёте на 1 домашнее хозяйство; для их перевода в потребительские расходы на 1 члена домашнего хозяйства для всех доходных групп использовался коэффициент, равный отношению среднедушевых денежных доходов к средним денежным доходам на 1 домашнее хозяйство.

** Для Казахстана, Армении и Кыргызстана публикуются данные о дифференциации среднедушевых доходов населения; для их перевода в потребительские расходы для всех доходных групп использовался коэффициент, равный отношению среднедушевых потребительских расходов к среднедушевым денежным доходам.

Источник: Статистический бюллетень «Потребление продуктов питания в домашних хозяйствах в 2018 году». URL: https://gks.ru/bgd/regl/b19_101/Main.htm; сборник «Социальное положение и уровень жизни населения Республики Беларусь» за 2019 год. URL: <https://www.belstat.gov.by/upload/iblock/3ca/3ca69293e9fc0e931e4e14c3301208a0.pdf>; Статистический бюллетень «Основные показатели дифференциации доходов населения», 2018 г.; сборник «Бедность и социальная панорама Армении, 2019». (раздел «Armenia: Household Income, Expenditures and Basic Food Consumption»). URL: <https://www.armstat.am/ru/?nid=81&id=2217>; <http://www.stat.kg/ru/statistics/download/dynamic/809/>

Представленные оценки свидетельствуют о том, что в 2018 г. в России средние доходы оставались недостаточными для приобретения нормативной потребительской корзины для 45–50%

¹⁰ В одной из наших предыдущих работ [Ксенофонтов и др., 2017] были представлены подобные расчёты для России за 2006–2015 гг. Это довольно грубые оценки, которые могут быть уточнены с учётом потребностей домашних хозяйств из различных доходных групп и регионов.

домашних хозяйств, в Беларуси – для 40–45%, в Армении – для 65–70%, в Казахстане и Кыргызстане – для 70–75% (с учётом более низких нормативов потребления в Армении и Кыргызстане). Можно констатировать сохранение в странах ЕАЭС проблемы ограниченной доступности продовольствия для очень значительной части населения.

Продовольственное самообеспечение в странах ЕАЭС. Другой часто используемый индикатор национальной продовольственной безопасности – уровень самообеспечения продовольствием, характеризующий чувствительность страны к различным внешним шокам предложения. Предполагается, что чем меньше доля импорта продовольствия в обеспечении внутренних нужд, тем менее значимы риски ограничения внешних поставок агропродовольственной продукции и роста цен на неё по экономическим, техническим, политическим и другим причинам. Эта логика рациональна, но при этом она порождает конфликт целевых установок на продовольственную независимость страны и на экономическую и физическую доступность продовольствия в требуемых объёмах и ассортименте, которая может ограничиваться мерами внешнеторгового регулирования [Ксенофонтов и др., 2018].

Как бы то ни было, в сложившейся практике уровень самообеспечения продовольствием рассматривается в качестве основного показателя, характеризующего текущее состояние продовольственной безопасности. При этом возможны различные подходы к оценке продовольственной независимости. Первый из них состоит в сравнении объёмов внутреннего производства и внутреннего потребления базовых видов агропродовольственной продукции. В таблице 3 приведены оценки уровня самообеспечения в странах ЕАЭС за 2018 г. (для Кыргызстана – за 2017 г.). Их можно сопоставлять с принятыми нормативами самообеспечения. В частности, в России в новой редакции Доктрины продовольственной безопасности РФ указаны следующие пороговые значения¹¹: для зерна и картофеля – 95%, для овощей и бахчевых культур, для молочной продукции, сахара и растительных масел – 90%, для мяса – 85%, для фруктов – 60%¹².

¹¹ Далее указаны нормативные уровни для процентного отношения отечественного производства агропродовольственной продукции из сырья, произведенного в России, к объёму её внутреннего потребления.

¹² Указ Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации».

Таблица 3. Производство и внутреннее потребление (в скобках) основных видов агропродовольственной продукции в странах ЕАЭС в 2018 г., млн т

Продукция	Россия	Беларусь	Казахстан	Армения	Кыргызстан*
Зерно	113,30 (76,97)	8,52 (9,12)	20,27 (13,76)	0,33 (0,83)	1,82 (2,32)
Производство/потребление, %	147	93	147	40	78
Картофель	22,40 (23,49)	5,87 (5,51)	3,80 (3,71)	0,42 (0,53)	1,42 (1,37)
Производство/потребление, %	95	107	102	79	104
Овощи и бахчевые	15,66 (17,94)	1,75 (1,75)	6,22 (6,20)	0,76 (0,84)	1,35 (1,28)
Производство/потребление, %	87	100	100	90	105
Фрукты и ягоды	3,96 (10,21)	0,99 (1,22)	0,39 (1,20)	0,52 (0,49)	0,25 (0,30)
Производство/потребление, %	39	81	33	106	83
Мясо всех видов	10,63 (11,11)	1,23 (0,91)	1,06 (1,30)	0,11 (0,16)	0,22 (0,23)
Производство/потребление, %	96	135	82	69	96
Молоко сырое	30,61 (36,49)	7,35 (3,12)	5,69 (6,12)	0,70 (0,81)	1,56 (1,53)
Производство/потребление, %	84	236	93	86	102
Яйца	44,90 (45,44)	3,36 (2,72)	5,59 (5,09)	0,04 (0,04)	0,51 (0,52)
Производство/потребление, %	99	124	110	100	98
Сахар	6,27 (5,79)	0,64 (0,37)	0,28 (0,51)	0,06 (0,07)	0,10 (0,14)
Производство/потребление, %	108	173	55	86	71
Масло растительное	5,75 (3,74)	0,39 (0,23)	0,39 (0,39)	0,00 (0,03)	0,01 (0,06)
Производство/потребление, %	154	170	100	0	17

*Для Кыргызстана представлены показатели 2017 г.

Источник: Балансы продовольственных ресурсов. URL: https://www.gks.ru/enterprise_economy; URL: <https://www.belstat.gov.by/upload/iblock/429/429ae6b65d2b59e6e9f9e108ce690fbf.pdf> (с. 198–201); Сборник «Сельское, лесное и рыбное хозяйство в Республике Казахстан, 2014–2018» (С. 196–201); URL: https://armstatbank.am/pkweb/en/ArmStatBank/ArmStatBank__7%20Food%20Security/FS-1-2018.px/?rxid=602c2fcf-531f-4ed9-b9ad-42a1c546a1b6_602c2fcf-531f-4ed9-b9ad-42a1c546a1b6; Сборник «Статистический ежегодник Кыргызской Республики, 2013–2017». URL: <http://www.stat.kg/media/publicationarchive/dde27f81-3272-44bc-ad5b-cc7647fea167.pdf> (С. 278–281); URL: <https://agro.eaeunion.org/ForecastIndicatorsAPC/Pages/SummaryIndicators.aspx>

Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что критерии продовольственной независимости РФ пока не выполняются по фруктам и ягодам, молочной продукции и овощам.

В Беларуси недостаточным признаётся такой уровень производства, который обеспечивает потребности внутреннего рынка менее чем на 80%¹³. В соответствии с этим критерием её продовольственная независимость поддерживается по всем основным видам агропродовольственной продукции. Более того, производство ряда продуктов (молочной продукции, мяса, яиц, сахара, растительного масла) значительно превышает ёмкость внутреннего рынка – существенная часть их отправляется на экспорт, прежде всего, в Россию.

В Казахстане продовольственная независимость считается не обеспеченной, если годовое производство основных продовольственных товаров составляет менее 80% от годовой потребности населения в соответствии с физиологическими нормами потребления¹⁴. В 2018 г. внутреннее производство превышало 80% от текущего потребления по всем базовым продуктам, кроме фруктов и сахара. Но с учётом различий между сложившимися показателями среднедушевого потребления и физиологическими нормами критерий самообеспечения не выполнялся по картофелю, овощам и фруктам. По молочной и мясной продукции, яйцам национальное производство составляло 80–82% от нормативных потребностей, а по зерну, сахару и растительным маслам – свыше 150%. При этом следует отметить, что основная часть сахара в Казахстане производится из импортного тростникового сахара-сырца.

В Армении концепция продовольственной независимости предполагает самообеспечение базовыми пищевыми продуктами на уровне 84% в 2020 г. (в пересчёте на энергетическую ценность). В настоящее время наблюдаются сравнительно низкие уровни самообеспечения по зерну (40%), мясу (69%), картофелю (79%) и растительным маслам (0%). Уровень самообеспечения страны продовольствием в целом оценивается в 60–65%.

В Кыргызстане пороговое значение продовольственной независимости составляет 80% (по аналогии с концепцией, принятой

¹³ Постановление Совета министров Республики Беларусь от 15 декабря 2017 г. № 962 «О Доктрине национальной продовольственной безопасности Республики Беларусь до 2030 года».

¹⁴ Закон Республики Казахстан от 8 июля 2005 г. № 66-III «О государственном регулировании развития агропромышленного комплекса и сельских территорий».

в Беларуси). В 2017 г. этот критерий не выполнялся по зерну, сахару и растительным маслам.

Альтернативный подход к оценке текущего уровня продовольственной независимости заключается в рассмотрении доли импорта продуктов питания во внутреннем потреблении (или в общих / товарных ресурсах внутреннего рынка). Этот подход представляется нам более адекватным, поскольку он позволяет напрямую определить зависимость страны от внешних поставок. В данном случае учитываются риски экспортной ориентации, при которой значительная часть агропродовольственной продукции поставляется на внешние рынки, в то время как потребности внутреннего рынка обеспечиваются либо в недостаточных объёмах, либо за счёт импорта. Таким образом, даже при высоких показателях самообеспечения фактическая зависимость внутреннего рынка от аграрного импорта может оказываться существенной в контексте поддержания стабильности системы продовольственного снабжения.

В таблице 4 собраны оценки доли импорта во внутреннем потреблении базовых видов агропродовольственной продукции в странах ЕАЭС за 2018 г. (для Кыргызстана – за 2017 г.). Анализ показывает, что в России сохраняется высокая зависимость не только от импорта фруктов, молочной продукции и овощей, но и от импорта растительных масел¹⁵. Для Беларуси необходимо отметить высокие показатели относительного импорта и экспорта фруктов, овощей и растительных масел¹⁶.

Для Казахстана характерна высокая доля импорта во внутреннем потреблении сахара (с учётом импорта как белого сахара, так и тростникового сахара-сырца) и растительных масел. В Армении

¹⁵ В Россию импортируются в основном тропические масла (в т.ч. пальмовое), которые используются преимущественно при производстве кондитерских изделий, а также – зачастую – для замены молочных жиров на растительные в молокоперерабатывающей промышленности. Ужесточение правил реализации молокосодержащих продуктов (изменения в их маркировке и размещении в розничной торговле, борьба с оборотом фальсифицированной продукции) способны снизить спрос на тропические масла внутри страны и тем самым – при прочих равных условиях – улучшить показатели продовольственной независимости.

¹⁶ Высокая зависимость внутреннего рынка Беларуси от чистого импорта наблюдается только по фруктам. При этом можно говорить о больших объёмах реэкспорта овощей и фруктов из стран ЕС и Украины в условиях санкций России в отношении этих стран.

наблюдается аналогичная картина¹⁷. Также следует обратить внимание на достаточно высокие показатели относительного импорта и экспорта фруктов и ягод из Армении и Кыргызстана.

Таблица 4. Доля совокупного импорта и импорта из третьих стран во внутреннем потреблении агропродовольственной продукции, а также отношение экспорта ко внутреннему потреблению в 2018 г., %

Продукция	Россия	Беларусь	Казахстан	Армения	Кыргызстан
Зерно					
Импорт (в т.ч. из третьих стран)	0,5 (0,2)	1,2 (0,9)	1,3 (0,2)	63,2 (0,6)	19,1 (0,3)
Экспорт	71,2	0,0	61,1	3,3	3,0
Картофель					
Импорт (в т.ч. из третьих стран)	5,4 (2,6)	1,8 (0,4)	3,9 (1,3)	1,6 (0,8)	0,8 (0,1)
Экспорт	1,1	8,7	4,2	3,6	1,0
Овощи и бахчевые					
Импорт (в т.ч. из третьих стран)	13,8 (9,9)	28,5 (26,3)	9,4 (8,1)	4,6 (2,6)	3,5 (2,3)
Экспорт	1,6	29,7	1,7	8,7	3,0
Фрукты и ягоды					
Импорт (в т.ч. из третьих стран)	65,5 (57,8)	112,5 (106,3)	72,4 (60,0)	19,5 (7,0)	24,9 (21,5)
Экспорт	2,3	43,5	8,5	27,0	12,0
Мясо и мясопродукты					
Импорт (в т.ч. из третьих стран)	7,9 (6,4)	5,5 (4,4)	20,2 (5,4)	35,3 (12,3)	14,9 (1,7)
Экспорт	3,2	45,5	1,5	1,9	8,9
Молоко					
Импорт (в т.ч. из третьих стран)	17,8 (4,1)	2,0 (0,0)	8,8 (1,8)	17,9 (14,5)	7,3 (0,3)
Экспорт	1,6	140,4	1,7	4,8	8,6
Яйца и яйцепродукты					
Импорт (в т.ч. из третьих стран)	2,8 (0,6)	1,6 (0,6)	0,9 (0,0)	0,5 (0,1)	2,7 (0,0)
Экспорт	1,7	25,2	11,2	0,0	0,1
Сахар (с учётом сырца)					
Импорт (в т.ч. из третьих стран)	5,5 (0,2)	15,5 (0,0)	102,9 (68,6)	120,5 (88,8)	29,4 (1,8)
Экспорт	6,4	116,8	4,9	5,1	0,1
Масла растительные					
Импорт (в т.ч. из третьих стран)	26,6 (26,3)	47,6 (11,4)	44,2 (1,0)	99,7 (6,9)	82,7 (6,0)
Экспорт	79,8	117,5	29,0	0,0	0,0

Примечание: для Кыргызстана представлены оценки по итогам 2017 г.

Источник. В расчётах использованы оценки, приведённые в таблице 3, а также данные Евразийской экономической комиссии об объёмах импорта (в т.ч. из третьих стран).

¹⁷ Отметим, что крайне высокая доля импорта во внутреннем потреблении сахара в Армении при низком уровне экспорта обусловлена заметным приростом запасов в 2018 г.

Учёт показателей взаимной торговли стран ЕАЭС агропродовольственной продукцией позволяет выделить из общего объёма внешних поставок импорт из третьих стран. Анализ его доли во внутреннем потреблении базовых видов продукции АПК (табл. 4) показывает, что зависимость России от импорта из стран, не входящих в ЕАЭС, является высокой только по фруктам (вследствие ввоза экзотических фруктов) и растительным маслам (из-за ввоза тропических масел). Беларусь имеет высокую долю импорта из третьих стран во внутреннем потреблении овощей и фруктов (это статистический феномен, обусловленный реэкспортом в Россию). Казахстан сильно зависит от импорта из третьих стран по фруктам (прежде всего, экзотическим) и по сахару (преимущественно тростниковому сахару-сырцу), Армения – по сахару и – в меньшей степени – по молочной и мясной продукции, а Кыргызстан – по фруктам и ягодам.

На наш взгляд, *разделение импорта агропродовольственной продукции на импорт из стран ЕАЭС и импорт из третьих стран при оценке текущего состояния продовольственной безопасности принципиально важно*, особенно в контексте построения единого экономического пространства. Риски шоков предложения (связанных, например, с валютными колебаниями или политическими ограничениями) при поставках продовольствия из стран ЕАЭС на порядок ниже, чем аналогичные риски при поставках из третьих стран. Это означает, что *критерии продовольственной независимости можно смягчить в отношении импорта продукции АПК из стран-партнёров по ЕАЭС*. Такой подход снизит вероятность возникновения конфликтов во взаимной торговле агропродовольственной продукцией между странами ЕАЭС (в частности, между Россией и Беларусью) и позволит сосредоточить усилия на решении проблемы недостаточной экономической доступности продовольствия для значительной части населения и на снижении зависимости от поставок из третьих стран. Успех на этих направлениях существенно увеличит ёмкость внутренних рынков сбыта аграрной продукции и тем самым минимизирует риски деструктивной конкуренции между производителями стран ЕАЭС.

Вместе с тем эти возможности пока почти не учитываются в практике агропродовольственной политики в ЕАЭС. Национальные интересы в этой сфере продолжают превалировать над задачами интеграции. Это выражается в стремлении стран ЕАЭС защитить свои внутренние рынки от поставщиков из стран – партнёров по союзу (за счёт технических ограничений аграрного импорта, бюджетной поддержки местных производителей и предоставления им различных льгот). Основная работа по аграрному направлению в рамках ЕАЭС ведётся в сфере формирования единой нормативно-правовой базы, унификации технических стандартов, определения общих правил поддержки АПК [Обзор., 2019; Шагайда и др., 2015; Шкуренко, 2015]. Больше внимание уделяется не механизмам повышения экономической доступности продовольствия для населения, а выравниванию условий конкуренции между производителями стран ЕАЭС. Таким образом, в первую очередь учитываются риски перепроизводства в условиях слабого платёжеспособного спроса на продовольствие в странах ЕАЭС и растущего аграрного выпуска, а не позитивный потенциал экономической интеграции в сценарии поддержки спроса со стороны низкодоходных групп населения.

Переход к согласованной политике развития сельского хозяйства в странах ЕАЭС, безусловно, важен и необходим – в связи с постепенным приближением внутреннего производства отдельных видов продукции АПК к пределам физического насыщения традиционных рынков сбыта. Но в то же время гармонизация аграрной политики (принятие ограничений сверху на объёмы господдержки АПК) может сдерживать рост таких «проблемных» секторов, как молочное скотоводство, садоводство или овощеводство. Более эффективным подходом представляется активизация в странах ЕАЭС политики социальной поддержки малообеспеченных слоёв населения, которая сформирует дополнительный платёжеспособный спрос на внутреннем рынке и тем самым снизит риски перепроизводства. В этих новых обстоятельствах жёсткое регулирование взаимной торговли продовольственной продукцией и/или выравнивание условий конкуренции между сельхозпроизводителями стран ЕАЭС будут оказываться факторами, ограничивающими внутреннее производство и доступность продовольствия для населения. Эти механизмы могут быть заменены более мягкими альтернативами (например, усилением

контроля качества и происхождения продуктов питания с помощью систем прослеживаемости и маркировки товаров, в том числе системы «Меркурий»).

Снятие существующих разногласий между странами ЕАЭС в вопросах взаимной торговли и поддержки сельского хозяйства позволило бы перейти к разработке и проведению политики *коллективной продовольственной безопасности* (в частности, к формированию общих резервов продовольствия и единому регулированию сельскохозяйственных рынков ЕАЭС, реализации совместных проектов в АПК и логистике, трансферу агротехнологий и т.д.).

Основные выводы

1. Анализ показателей среднедушевого потребления базовых видов продовольствия в странах ЕАЭС показывает, что в 2018 г. принятые критерии доступности его для населения не выполнялись: в России – по фруктам, молочной продукции, овощам и рыбе; в Беларуси – по молочной продукции, рыбе, яйцам и продуктам переработки зерна; в Казахстане – по молочной продукции, яйцам, фруктам, овощам и картофелю; в Армении – по молочной продукции, рыбе и картофелю; в Кыргызстане – по мясной и молочной продукции, яйцам, фруктам, овощам и картофелю, сахару. Достигнутые уровни энергетической ценности рациона питания указывают на то, что во всех странах ЕАЭС, кроме Кыргызстана, продовольственные ресурсы достаточны для стабильного удовлетворения потребностей, хотя при этом сохраняется несбалансированность рациона (с преобладанием более дешёвых продуктов растительного происхождения). В Кыргызстане энергетическая ценность рациона питания соответствует верхней границе состояния продовольственного благополучия, при котором минимизируются риски голода.

2. Средние расходы на продукты питания в структуре потребительских расходов населения стран ЕАЭС превышают 30% (даже с учётом того, что фактические показатели потребления продовольствия ниже нормативов). Это свидетельствует о низкой покупательной способности располагаемых доходов населения и о недостаточной экономической доступности продуктов питания в требуемых объёмах и ассортименте. В России доля домохозяйств с потребительскими расходами ниже нормативного

уровня (соответствующего целевым показателям потребления продовольствия) оценивается в 45–50%, в Беларуси – в 40–45%, в Армении – в 65–70%, в Казахстане и Кыргызстане – в 70–75% (при более низких нормах потребления в Армении и Кыргызстане).

3. Относительно высокая зависимость внутреннего рынка от импорта сохраняется: в России – по фруктам, молочной продукции, растительным маслам и овощам; в Беларуси – по фруктам, растительным маслам и овощам; в Казахстане – по сахару (с учётом сырца), фруктам, растительным маслам и мясной продукции; в Армении – по зерну, растительным маслам, сахару (с учётом сырца), мясной и молочной продукции, фруктам; в Кыргызстане – по растительным маслам, сахару, фруктам. При этом основная часть импорта приходится на поставки из стран ЕАЭС. Сравнительно высокая зависимость от импорта из третьих стран наблюдается только по фруктам, а также по растительным маслам (для России и Беларуси) и сахару (для Казахстана и Армении). Это означает, что значимость проблем продовольственной независимости стран ЕАЭС несколько преувеличена. В связи с этим необходимо сосредоточить усилия, прежде всего, на повышении экономической доступности продуктов питания для населения – как за счёт стимулирования структурно-технологической модернизации внутреннего сельскохозяйственного производства, так и за счёт реализации программ стимулирования экономического роста и адресной социальной помощи малообеспеченным группам населения.

Литература

Алтухов А. И. Территориально-отраслевое разделение труда в агропромышленном производстве – основа межгосударственной интеграции в аграрной сфере экономики Евразийского экономического союза // *Агропродовольственная политика России.* 2017. № 10 (70). С. 2–10.

Кожажметова Г. А., Лашкарева О. В. Современное состояние продовольственной безопасности в Республике Казахстан // *Успехи современного естествознания.* 2015. № 1–5. С. 831–838.

Ксенофонтов М. Ю., Ползиков Д. А., Гольденберг И. А., Ситников П. В. Методологические проблемы формирования концепции продовольственной безопасности в России // *Проблемы прогнозирования.* 2018. № 5. С. 127–136.

Ксенофонтов М. Ю., Ползиков Д. А., Небреев Н. В., Ситников П. В. К оценке текущего состояния продовольственной безопасности РФ // *Научные труды: Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН.* 2017. Т. 15. С. 11–29.

Мониторинг продовольственной безопасности ЕАЭС: 2014 [Эл. ресурс] Евразийская экономическая комиссия. М., 2015. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/prom_i_agroprom/dep_agroprom/monitoring/Documents/Мониторинг%20продовольственной%20безопасности%20Союза%202014.pdf

Обзор государственной политики в сфере агропромышленного комплекса государств-членов Евразийского экономического союза за 2012–2018 годы / Евразийская экономическая комиссия. М., 2019. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/prom_i_agroprom/dep_agroprom/agroprom/Documents/Обзор%20по%20согласованной%20агропромышленной%20политике.pdf

Шагайда Н.И., Узун В.Я. Продовольственная безопасность России: мониторинг, тенденции, угрозы. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2015. 110 с.

Шагайда Н.И., Узун В.Я., Янбых Р.Г., Гатаулина Е.А., Сарайкин В.А., Карлова Н.А. Оценка рисков реализации соглашения ЕЭП по сельскому хозяйству для России [Эл. ресурс]. РАНХиГС. 2015. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2624599

Шкуренко А.В. Формирование общего аграрного рынка в ЕС: уроки для Евразийского экономического союза // Евразийская экономическая интеграция. 2015. № 4. С. 73–94.

Статья поступила 31.12.2019.

Статья принята к публикации 03.02.2020.

Для цитирования: Ползиков Д.А. Текущее состояние продовольственной безопасности в странах ЕАЭС// ЭКО. 2020. № 6. С. 67-86/ DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-6-67-86.

Summary

Polzikov, D., Cand. Sci. (Econ.), VEB of the Russian Federation, Moscow

Current State of Food Security in the Eurasian Economic Union Countries

Abstract. The paper aims at assessing a current state of food security in the Eurasian Economic Union (EAEU) countries. The author considers key aspects of food security: economic and physical access to food, and food self-sufficiency. This includes analysis of official data on average per capita consumption of basic foods (in comparison with established nutrition standards), the dietary energy value, and a share of food expenses in consumer spending structure. The author also presents his estimates of actual and normative consumer spending by households in various 10% income groups (based on data of sample household surveys), as well as estimates of imports share in domestic consumption of basic agricultural products. The analysis shows that accepted food security criteria are formally fulfilled for most products in all EAEU countries except Kyrgyzstan. At the same time, a significant part of households has limited ability to purchase food in required volumes and assortment. In addition, it is shown that the bulk of food imports comes from the other EAEU countries. This implies lower risks of external shocks in agricultural products supply and makes it possible to mitigate the criteria of food self-sufficiency in the EAEU countries.

Keywords: *food security; food self-sufficiency; Eurasian Economic Union; per capita food consumption; affordability of food; economic accessibility; agricultural imports*

References

Altukhov, A. (2017). Territorial and sectoral division of labor in agricultural production is the basis of interstate integration in the agricultural sector of the Eurasian Economic Union. *Agroprodovol'stvennaya politika Rossii*. No. 10 (70). Pp. 2–10. (In Russ.).

EAEU Food Security Monitoring: 2014. (2015). Moscow, Eurasian Economic Commission. (In Russ.). Available at: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/prom_i_agroprom/dep_agroprom/monitoring/Documents/Мониторинг%20продовольственной%20безопасности%20Союза%202014.pdf (accessed 17.02.2020).

Kozhakhmetova, G., Lashkaryova, O. (2015). The current state of the food security in Republic of Kazakhstan. *Uspekhi sovremennogo yestestvoznaniya*. No. 1–5. Pp. 831–838. (In Russ.).

Ksenofontov, M., Polzikov, D., Goldenberg, I., Sitnikov, P. (2018). Methodological problems of the food security concept formation in Russia. *Problemy prognozirovaniya*. No. 5. Pp. 127–136. (In Russ.).

Ksenofontov, M., Polzikov, D., Nebreev, N., Sitnikov, P. (2017). To the assessment of the current state of food security in the Russian Federation. *Nauchnyye trudy: Institut narodnokhozyaystvennogo prognozirovaniya RAN*. Vol. 15. Pp. 11–29. (In Russ.).

Overview of state policy in the field of agriculture of the member states of the Eurasian Economic Union for 2012–2018. (2019). Moscow, Eurasian Economic Commission (In Russ.). Available at: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/prom_i_agroprom/dep_agroprom/agroprom/Documents/Обзор%20по%20согласованной%20агропромышленной%20политике.pdf (accessed 17.02.2020).

Shagaida, N., Uzun, V. (2015). *Food security in Russia: monitoring, tendencies, threats*. Moscow, Publishing house “Delo” RANEPА. 110 p. (In Russ.).

Shagaida, N., Uzun, V., Yanbykh, R., Gataulina, E., Saraikin, V., Karlova, N. (2015). *Risk assessment of the implementation of the EAEU Agreement on agriculture for Russia*. DOI: 10.2139/ssrn.2624599. (In Russ.). Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2624599 (accessed 17.02.2020).

Shkurenko, A. (2015). The formation of a common agricultural market in the EU: lessons for the Eurasian Economic Union. *Yevraziyskaya ekonomicheskaya integratsiya*. No. 4. Pp. 73–94. (In Russ.).

For citation: Polzikov, D. (2020). Current State of Food Security in the Eurasian Economic Union Countries. *ECO*. No. 6. Pp. 67–86. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECC00131-7652-2020-6-67-86.