

Особенности новой Доктрины продовольственной безопасности 2020

Э.М. ЛУБКОВА, кандидат экономических наук. E-mail: lem.fk@kuzstu.ru
ORCID 0000-0002-3255-779X

А.Э. ШИЛОВА, кандидат экономических наук. E-mail: shilovaae@kuzstu.ru
ORCID 0000-0002-1887-2275

Кузбасский государственный технический университет имени Т.Ф. Горбачева, Кемерово

Аннотация. Новая Доктрина продовольственной безопасности России меняет подход к обеспечению безопасности. В статье приведен сравнительный анализ основных положений предыдущего и актуального вариантов документа, подведены итоги реализации Доктрины 2010 г., в числе которых – увеличение объемов производства и потребления основных продовольственных ресурсов и продуктов питания и снижение доли их импорта в товарных ресурсах розничной торговли, выполнение целевых показателей по производству большинства видов отечественного продовольствия. Однако изменение внешней экономической ситуации, появление новых ограничений обусловили необходимость уточнения количественных индикаторов продовольственной безопасности и совершенствования организационно-экономического механизма ее обеспечения. По мнению авторов, основными изменениями действующей Доктрины стали фокусирование внимания на проблемах качества продовольствия, определение конкретных национальных интересов в сфере продовольственной безопасности, признание необходимости технологического и кадрового развития сельского хозяйства, увеличение внимания развитию товарных рынков, уточнение индикаторов доступности продовольствия, расширение перечня сельскохозяйственной продукции и продовольствия, по которым устанавливаются пороговые значения самообеспечения, смещение вектора развития продовольственной сферы с импортозамещения к достижению положительного торгового баланса и расширение функционала Правительства РФ и органов государственной власти субъектов РФ в обеспечении продовольственной безопасности.

Ключевые слова: продовольственная безопасность; агропродовольственная сфера; продовольственное обеспечение; конкурентоспособность АПК

Введение

В целях обеспечения продовольственной безопасности страны Указом Президента РФ от 21 января 2020 года № 20 утверждена Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации (далее – Доктрина 2020), которая актуализирует цели, задачи и приоритеты государственной социально-экономической

политики в данной области. Ранее действовала Доктрина продовольственной безопасности, принятая в 2010 году (далее – Доктрина 2010).

Необходимость принятия новой Доктрины обусловлена прежде всего изменением за последние годы социально-экономической ситуации в стране и вне ее, трансформацией национальных интересов в сфере продовольственной безопасности на долгосрочный период.

В данной статье систематизированы итоги реализации Доктрины 2010, выявлены основные изменения в подходе к продовольственной безопасности Доктрины 2020, что представляется актуальным при прогнозировании ее влияния на перспективы развития сельского и рыбного хозяйства, пищевой промышленности и торговли.

Основным методом работы послужил сравнительный анализ содержания двух редакций Доктрины, кроме того, авторы опирались на результаты исследований российских ученых, занимающихся вопросами продовольственной безопасности. Для оценки целесообразности изменения приоритетов обеспечения продовольственной безопасности РФ исследованы статистические показатели о производстве и потреблении основных видов сельскохозяйственной продукции и продуктов питания.

Результаты исследования

В 2010 г. в Российской Федерации впервые была принята Доктрина продовольственной безопасности¹. Её главные цели – поддержание экономической безопасности страны, определение приоритетов в сфере производства и распределения продовольствия. В документе обозначены риски и угрозы обеспечения продовольственной безопасности, впервые сгруппированы ее показатели по сферам потребления, производства и национальной конкурентоспособности, обозначены механизмы и ресурсы обеспечения безопасности. Сам факт принятия Доктрины в 2010 г. позволил акцентировать внимание на проблемах производства продовольствия и обеспечения его доступности для населения. По оценке

¹ Указ Президента РФ от 30.01.2010 № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» [Эл. ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_96953/ (дата обращения: 11.02.2020).

Н.В. Панкова, в случае последовательной реализации Доктрины, ее результатами должны были стать стабилизация внутренних цен на продовольствие, рост качества продуктов питания и благосостояния сельского населения [Панков, 2012].

Позитивными моментами принятия Доктрины стали понимание рисков и угроз продовольственной безопасности, определение векторов развития АПК и распределение функционала по обеспечению продовольственной безопасности между Правительством РФ, органами исполнительной власти субъектов РФ и Советом Безопасности. Однако отдельные положения Доктрины были подвергнуты критике российскими экономистами-аграрниками.

Т. В. Ускова, Р. Ю. Селименков, А. Н. Анищенко и А. Н. Чекавинский обнаружили различия в подходах к обеспечению продовольственной безопасности в Доктрине и «Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 года» [Продовольственная безопасность региона, 2014].

Р.Р. Гумеров в качестве концептуального недостатка Доктрины 2010 указал сведение понятия продовольственной безопасности до понятия самообеспеченности основными продуктами питания [Гумеров, 2018]. Э.Н. Крылатых, В.З. Мазлоев также пришли к выводу, что целевые показатели Доктрины по обеспечению потребления за счет собственного производства не могут быть исчерпывающими [Национальная..., 2016]. Согласно исследованию Н.И. Шагайды, В.Я. Узуна, в Доктрине 2010 на первый план выходят вопросы производственной безопасности, а не физической и экономической доступности продовольствия [Продовольственная безопасность в России..., 2015].

По мнению С.Ю. Барсуковой, в основе Доктрины лежит оборонительная стратегия, в то время как экспортные перспективы развития аграрного бизнеса не учитываются. Она же отметила нецелесообразность акцентирования внимания на количественных показателях импортозамещения вместо обсуждения продовольственного баланса страны [Барсукова, 2012].

Г.Е. Яковлев и Э.Г. Кузнецова обратили внимание, что принятие Доктрины 2010 не устранило проблемы значительного количества импортного продовольствия на региональных рынках вследствие отсутствия четкого механизма государственного

регулирования внутренних и внешнеэкономических связей [Яковлев, Кузнецова, 2011].

Несмотря на то, что в Доктрине была обозначена необходимость «гармонизации с международными требованиями показателей безопасности пищевых продуктов на основе фундаментальных исследований в области науки питания», не было предложено конкретных решений в этом направлении, поэтому данное положение осталось просто декларацией [Чигвинцев, 2014].

В исследовании с участием авторов установлено некоторое расхождение в понимании продовольственной безопасности в РФ с трактовкой Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (далее – ФАО). В Доктрине 2010 основополагающей категорией является продовольственная независимость (акцент на производителях, для которых формировался протекционистский подход), тогда как ФАО в качестве основы продовольственной безопасности рассматривает доступность продовольствия (акцент на интересах потребителей). Отмечено, что сформированный в России протекционизм, стремление к усилению самообеспеченности продовольствием может приводить к неблагоприятным последствиям для потребителей, которые могут быть ограничены в доступе к более дешевому и / или качественному продовольствию, поступающему из других стран [Шилова и др., 2017].

А. М. Грешонков и Л. М. Абрамова выделили ряд направлений совершенствования подхода к пониманию продовольственной безопасности в отличие от положений Доктрины 2010. Во-первых, отмечена целесообразность разработки системы оценки продовольственной безопасности отдельных российских регионов с учетом уникальных условий и факторов их развития. Во-вторых, следует согласиться с авторами относительно необходимости учитывать удельный вес отдельных видов мяса и мясопродуктов (говядина, свинина, мясо птицы) при оценке объема товарных ресурсов внутреннего рынка, что объясняется различиями в энергетической ценности и свойствах разных видов мяса. В-третьих, рациональной видится оценка экономической доступности продовольствия с учетом дифференциации населения по уровню доходов. В-четвертых, заявлена необходимость смены ориентира обеспечения продовольственной безопасности

с протекционизма на нахождение оптимального соотношения внутреннего производства и импорта [Грешонков, Абрамова, 2014]. Однако еще одно предложение этих авторов – о разработке интегрального показателя продовольственной безопасности, нам представляется дискуссионным. Несмотря на очевидное удобство интегральных показателей, проблемной видится возможность «компенсации» низких значений одних показателей за счет высоких значений других (например, избыточное потребление хлеба и картофеля не компенсирует недостаток в рационе мяса, фруктов и овощей).

В некоторых исследованиях отмечаются также проблемные моменты реализации политики импортозамещения. Так, по мнению Т.Н. Беловой, российский протекционизм на продовольственном рынке привел не к активизации конкуренции, а к монополизации локальных рынков агрохолдингами и крупными корпорациями [Белова, 2019].

Анализ динамики отдельных показателей балансов продовольственных ресурсов (табл. 1) позволяет оценить результативность реализации Доктрины продовольственной безопасности.

Таблица 1. Производство, экспорт и импорт основных продовольственных ресурсов в 2000–2018 гг., млн т

Показатель	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018
<i>Зерно (без продуктов переработки)</i>							
Производство	65,4	77,8	61,0	104,7	120,7	135,5	113,3
Экспорт	1,3	12,2	13,9	30,7	33,9	43,3	54,8
Импорт	4,7	1,5	0,4	0,8	1,0	0,7	0,6
<i>Мясо и мясопродукты</i>							
Производство	4446	4972	7165	9519	9854	10320	10630
Экспорт	35	67	97	143	236	307	354
Импорт	2095	3094	2856	1360	1246	1085	880
<i>Молоко и молокопродукты</i>							
Производство	32259	30826	31507	29888	29787	30185	30611
Экспорт	507	493	460	606	645	608	576
Импорт	4718	7115	8159	7951	7579	6997	6493
<i>Яйца и яйцопродукты, млн шт.</i>							
Производство	34085	37091	40759	42510	43515	44829	44901
Экспорт	326	197	243,6	353,8	451,7	720,3	769,8
Импорт	1168	882	881,3	1241,2	1241,1	1206,4	155,9

Окончание табл. 1

Показатель	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018
<i>Картофель</i>							
Производство	29465	28117	18498	25406	22463	21708	22395
Экспорт	26,0	32,0	85,0	207,3	291,5	246,2	268,1
Импорт	566,0	525,0	1121,8	1029,6	972,6	1344	1257,3
<i>Овощи и продовольственные бахчевые культуры</i>							
Производство	11359	12098	12236	14968	15064	15427	15655
Экспорт	169	898	85	198	269	248	282
Импорт	2273	3508	3084,4	2643,6	2356,7	2669,9	2484,6
<i>Фрукты и ягоды</i>							
Производство	2969	2723	2408,5	3195,0	3656,0	3262,1	3964,3
Экспорт	47	99	56,3	140,0	169,4	210,9	234,8
Импорт	2640	4613	6780,0	6511,3	6517,8	6677,0	6693,4
<i>Рыба и рыбопродукты в живом весе (весе сырца)</i>							
Улов рыбы и добыча других видов водных ресурсов	н/д	н/д	н/д	4493	4812	4951	5110
Экспорт	н/д	н/д	н/д	2086	2234	2612	3132
Импорт	н/д	н/д	н/д	1055	1055	1139	1214

Источник: составлено авторами по данным официального сайта государственной статистики [Эл. ресурс]. URL: http://old.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/economy/# (дата обращения: 14.02.2020).

Как мы видим, до принятия Доктрины 2010 объемы производства были нестабильны и по некоторым видам продовольственных ресурсов (зерно, картофель, фрукты и ягоды) отмечалось снижение объемов производства. В ходе реализации Доктрины наметилась тенденция к росту объемов большинства видов продовольственных ресурсов. Исключение составили молоко и молокопродукты, а также картофель. Положительным моментом стало снижение импорта и наращивание экспорта по таким ресурсам, как зерно, мясо и мясопродукты, яйца и яйцопродукты, рыба и рыбопродукты. Это позволяет говорить о появлении экспортных перспектив в российском сельском хозяйстве.

Динамика потребления основных продуктов питания на душу населения в целом свидетельствует об улучшении ситуации в продовольственном обеспечении РФ (табл. 2).

В 2000–2018 гг. показатели среднедушевого потребления основных продуктов питания увеличились. Наблюдался существенный рост потребления мяса и мясопродуктов, особенно

заметный после 2010 г., в конце периода показатель соответствует рациональной норме потребления². Аналогичная динамика характерна для яиц и яйцепродуктов, растительного масла. Рост среднедушевого потребления овощей и продовольственных бахчевых культур на 35,4% и фруктов и ягод на 90,6% в основном был связан с улучшением социально-экономических условий жизнедеятельности и благосостояния населения в 2000–2010 гг., а не с высокой эффективностью реализации Доктрины 2010, поскольку с 2010 г. показатели потребления увеличились лишь на 9,2% и 7,0% соответственно. Снижение потребления картофеля говорит об изменении структуры потребления продуктов питания и является положительной тенденцией, хотя этот показатель все еще превышает установленную рациональную норму в 90 кг. Несмотря на то, что объемы потребления молока увеличились, сохраняется несоответствие нормам: реальное среднедушевое потребление почти на 30% ниже рациональной нормы, утвержденной Минздравом.

Таблица 2. Потребление основных продуктов питания по Российской Федерации в 2000–2018 гг. на душу населения в год, кг

Показатель	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018
Хлебные продукты (хлеб и макаронные изделия в пересчете на муку, мука, крупа и бобовые)	117	121	120	118	117	117	116
Мясо и мясопродукты в пересчете на мясо	45	55	69	73	74	75	75
Молоко и молочные продукты в пересчете на молоко	215	234	245	233	231	230	229
Яйца и яйцепродукты, шт.	229	250	270	268	273	279	280
Картофель	109	109	95	91	90	90	89
Овощи и продовольственные бахчевые культуры	79	87	98	102	102	104	107
Фрукты и ягоды	32	46	57	60	60	59	61
Рыба и рыбопродукты в живом весе (весе сырца)				22,3	22,3	22,9	20,2
Сахар	35	38	39	39	39	39	39
Масло растительное	9,9	12,1	13,4	13,6	13,7	13,9	14,0

² Приказ Министерства здравоохранения РФ от 19 августа 2016 г. № 614 «Об утверждении Рекомендаций по рациональным нормам потребления пищевых продуктов, отвечающих современным требованиям здорового питания» [Эл. ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71385784/> (дата обращения: 14.02.2020).

Источник: составлено авторами по данным ЕМИСС: государственная статистика [Эл. ресурс]. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/31346> (дата обращения: 14.02.2020).

Таким образом, Доктрина 2010 оказала в целом положительное влияние на состояние продовольственной безопасности страны. К позитивным результатам ее реализации можно отнести:

- рост объемов производства и потребления основных продовольственных ресурсов и продуктов питания;
- снижение доли импортных продовольственных товаров в товарных ресурсах розничной торговли продовольственными товарами с 35% в 2010 г. до 25% в 2018 г.³;
- выполнение показателей по производству отечественного зерна (99,4% при норме 95%), сахара (95,6% при норме 80%), масла растительного (81,5% при норме 80%), а также мяса и мясопродуктов (92,8% при норме 85%)⁴;
- наращивание экспортного потенциала сельского хозяйства.

Тем не менее при реализации Доктрины не были достигнуты показатели по производству молока и его среднестатистическому потреблению. Доля импортируемого молока и молокопродуктов в 2018 г. составила более 17% (критерий продовольственной безопасности не менее 90% отечественного производства молока и молокопродуктов в общем объеме товарных ресурсов внутреннего рынка). Как отмечают И. Г. Ушачев, А. Г. Папцов и др., неоправданно высоким также остается импорт мяса крупного рогатого скота и фруктов [Развитие..., 2019].

Доктрина 2020: изменение приоритетов

После десятилетнего периода действия Доктрины 2010 возникла необходимость учета некоторых вызовов.

1. Существенное изменение внешней экономической ситуации за минувшие десять лет.

³ Доля импортных продовольственных товаров в товарных ресурсах розничной торговли продовольственными товарами [Эл. ресурс]. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/37164> (дата обращения 16.02.2020).

⁴ Перцева Е. Соль доктрины: какие продукты не дотянули до порога продбезопасности / Е. Перцева // Известия. 2019. 19 апреля [Эл. ресурс]. URL: <https://iz.ru/868638/evgeniia-pertceva/sol-doktriny-kakie-produkty-ne-dotianuli-do-poroga-prodbezopasnosti> (дата обращения: 25.02.2020).

2. Появление ряда экономических ограничений, в первую очередь, вступление России в ВТО.

3. Необходимость уточнения количественных индикаторов продовольственной безопасности для оценки эффективности реализации Доктрины.

4. Необходимость совершенствования организационно-экономического механизма обеспечения продовольственной безопасности.

Ответом на появившиеся новые вызовы в сфере продовольственной безопасности стало принятие Доктрины 2020. Документ претерпел ряд изменений по сравнению с предшествующей редакцией.

Прежде всего стоит отметить изменение стратегической цели Доктрины (рисунок). Акцент делается на качестве и доступности продовольствия, что находит отражение в определении национальных интересов государства, формулировании рисков и направлений государственной политики в сфере обеспечения продовольственной безопасности.

В качестве одной из целей Доктрины 2020 указана необходимость обеспечения населения сельскохозяйственной продукцией, сырьем и продовольствием в объемах, соответствующих рациональным нормам потребления (в предыдущей редакции об этом прямо не говорилось, хотя само определение продовольственной безопасности содержало отсылку к рациональным нормам потребления).

В Доктрину 2020⁵ добавлены два новых раздела «Национальные интересы в сфере продовольственной безопасности» и «Стратегическая цель и основные задачи обеспечения продовольственной безопасности».

Сформулированные национальные интересы в сфере продовольственной безопасности в полной мере учитывают стремление разработчиков документа к повышению качества сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

Положительным моментом является учет необходимости повышения эффективности государственной поддержки и развития высокопроизводительного сектора АПК, обеспеченного

⁵ Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» [Эл. ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_343386/ (дата обращения: 11.02.2020).

научными работниками и высококвалифицированными специалистами, на основе современных технологий, в том числе племенных технологий в животноводстве и селекции в растениеводстве. Реализация данных национальных интересов будет способствовать развитию конкурентоспособности сектора, ориентации его не только на импортозамещение, но и на развитие экспорта.

	ДОКТРИНА 2010	ДОКТРИНА 2020
СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ЦЕЛЬ	Обеспечение населения страны безопасной сельскохозяйственной, а также рыбной и иной продукцией из водных биоресурсов (далее - рыбная продукция) и продовольствием	Обеспечение населения страны безопасной, качественной и доступной сельскохозяйственной продукцией, сырьем и продовольствием в объемах, обеспечивающих рациональные нормы потребления пищевой продукции
ВИДЫ РИСКОВ И УГРОЗ	Макроэкономические риски; - технологические; - агроэкологические; - внешнеторговые	Экономические риски; - технологические риски; - климатические и агроэкологические угрозы, - внешнеполитические риски; - ветеринарные и фитосанитарные угрозы; - санитарно-эпидемиологические угрозы;
ИНДИКАТОР ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДОСТУПНОСТИ	Отсутствует	Отношение фактического потребления основной пищевой продукции на душу населения к рациональным нормам ее потребления, отвечающим требованиям здорового питания, и имеет пороговое значение 100%
ИНДИКАТОР ФИЗИЧЕСКОЙ ДОСТУПНОСТИ	Отсутствует	Процентное отношение фактической обеспеченности населения разными видами торговых объектов по продаже продовольственных товаров и объектами по реализации продукции общественного питания к установленным Правительством Российской Федерации нормативам.

Ключевые изменения парадигмы продовольственной безопасности

Источник: составлено авторами по данным Доктрины 2010 [Эл. ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_96953/ (дата обращения: 11.02.2020), Доктрины 2020 [Эл. ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_343386/ (дата обращения: 11.02.2020).

Доктрина стала более социально ориентированной. Задачи обеспечения продовольственной безопасности отражают стремление к повышению качества сельхозпродукции, сырья и продовольствия и улучшению качества жизни сельского населения (которое, кроме прочего, формирует кадровый потенциал многих отраслей АПК). В частности, с этой целью ставится задача совершенствования социальной, инженерной, транспортной и иной инфраструктуры в сельской местности.

В Доктрине 2020 нашел отражение и курс на развитие экспорта. Так, в качестве одной из задач заявлено достижение положительного сальдо торгового баланса сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

Важной новацией стала модификация рисков и угроз обеспечения продовольственной безопасности. Под влиянием изменения внешнеэкономической конъюнктуры внешнеторговые риски трансформировались во внешнеполитические. В настоящее время они заключаются не только в конкуренции с иностранными товаропроизводителями, но и в возможности реализации протекционистской политики в отношении сельского хозяйства зарубежными странами, что может негативно повлиять на развитие экспорта сельхозпродукции, сырья и продовольствия. В Доктрине 2020 выделены ветеринарные и фитосанитарные, а также санитарно-эпидемиологические угрозы, преодоление которых позволит повысить качество продукции. Снижение привлекательности сельского образа жизни стало причиной выделения дополнительной группы угроз – социальных.

В Доктрине 2010 понимание экономической и физической доступности продовольствия было достаточно декларативным, индикаторы их оценки отсутствовали [Прокопьев, 2018a,b]. В Доктрине 2020 этот недостаток исправлен. Для оценки экономической доступности продовольствия используют отношение фактического потребления к рациональным нормам потребления, однако расчет ведется на душу населения. Таким образом, как и ранее не проводится оценка экономической доступности продовольствия для различных доходных групп населения.

Еще одним нововведением Доктрины 2020 стало изменение показателей самообеспечения отдельными видами сельскохозяйственной продукции и продовольствия. Во-первых,

для сахара и зерна пороговые значения были увеличены с 80% до 90%, для рыбы и рыбопродуктов – с 80% до 85% (табл. 3). Во-вторых, в перечень видов сельхозпродукции и продовольствия, по которым устанавливаются пороговые значения самообеспечения, включены три новые товарные группы: овощи и бахчевые, фрукты и ягоды, семена основных сельскохозяйственных культур отечественной селекции.

Таблица 3. Пороговые значения удельного веса отечественной сельскохозяйственной, рыбной продукции и продовольствия в общем объеме товарных ресурсов (с учетом переходящих запасов) внутреннего рынка, %

Вид продукции, продовольствия	Доктрина 2010, не менее	Доктрина 2020, не менее
Зерно	95	95
Сахар	80	90
Растительное масло	80	90
Мясо и мясопродукты (в пересчете на мясо)	85	85
Молоко и молокопродукты (в пересчете на молоко)	90	90
Рыба и рыбопродукты (в живом весе – весе сырца)*	80	85
Картофель	95	95
Соль пищевая	85	85
Овощи и бахчевые	-	90
Фрукты и ягоды	-	60
Семена основных сельскохозяйственных культур отечественной селекции	-	75

Источник. Составлено авторами по данным Доктрины 2010 [Эл. ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_96953/ (дата обращения: 11.02.2020), Доктрины 2020 [Эл. ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_343386/ (дата обращения: 11.02.2020).

Примечание. *В Доктрине 2010 – рыбная продукция.

Включение овощей и бахчевых, фруктов и ягод в данный перечень, по мнению авторов, является вполне своевременным. Реальные показатели их среднелюдиного потребления в России в целом и в большинстве ее регионов не соответствуют рациональным нормам. И если в 2010 г. стояла задача обеспечения населения основными видами продовольствия – молоком, мясом, картофелем, хлебом, в настоящее время, когда показатели среднелюдиного потребления по большинству продуктов первой необходимости соответствуют рациональным нормам, встает вопрос качества рациона питания. К тому же в настоящее время постепенное увеличение уровня благосостояния населения

постепенно сводит на нет сезонность потребления овощей, фруктов и ягод [Кучумов и др., 2018].

В Доктрине 2020 расширен функционал Правительства РФ и органов государственной власти субъектов РФ в сфере обеспечения продовольственной безопасности. Правительство РФ теперь ежегодно обеспечивает разработку прогнозных балансов спроса и предложения сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия и участвует в разработке соответствующих балансов в рамках Евразийского экономического союза и Союзного государства⁶. Региональные органы власти с настоящего времени должны собирать и предоставлять информацию, связанную с продовольственной безопасностью, в государственные информационные ресурсы. Кроме того, в их сферу ответственности входит проведение мероприятий по развитию торговой инфраструктуры и обеспечение физической доступности продовольствия в населенных пунктах, удаленных от торговых объектов⁷.

Таким образом, в Доктрине 2020 нашли отражение текущие тенденции развития продовольственной сферы. Актуализация индикаторов продовольственной безопасности, смещение акцентов на обеспечение качества продовольствия и развитие новых технологий делают Доктрину современной и социально направленной.

Заключение

Как показал наш анализ, принятие новой Доктрины продовольственной безопасности в 2020 г. стало закономерным шагом. Документ учитывает изменения, происходящие в сфере продовольственного обеспечения Российской Федерации. Основными изменениями Доктрины 2020 стали:

- 1) привлечение внимания к проблемам качества продовольствия;
- 2) определение конкретных национальных интересов в сфере продовольственной безопасности и задач ее обеспечения;

⁶ Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» [Эл. ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_343386/ (дата обращения: 11.02.2020).

⁷ Там же.

- 3) осознание необходимости технологического и кадрового развития сельского хозяйства;
- 4) проявление внимания к развитию товарных рынков;
- 5) уточнение индикаторов экономической и физической доступности продовольствия;
- 6) расширение перечня сельскохозяйственной продукции и продовольствия, по которым устанавливаются пороговые значения самообеспечения;
- 7) смещение вектора развития продовольственной сферы с импортозамещения к достижению положительного торгового баланса;
- 8) расширение функционала Правительства РФ и органов государственной власти субъектов РФ в обеспечении продовольственной безопасности.

Однако, к сожалению, не нашли отражения в Доктрине 2020 некоторые проблемные вопросы, которые стояли еще со времен Доктрины 2010. Во-первых, не предусматривается оценка физической и экономической доступности продовольствия для отдельных групп населения, а изменение средних показателей не позволяет в полной мере оценить реальную картину и риски. Во-вторых, так и не установлены критерии и индикаторы продовольственной безопасности для регионов. Это может привести к тому, что многие регионы в своих региональных стратегиях развития сельского хозяйства и продовольственных рынков будут устанавливать значения из Доктрины 2020 в качестве рекомендуемых, что станет препятствием для развития межрегионального обмена сельхозпродукцией и продовольствием.

Литература

Барсукова С. Ю. Доктрина продовольственной безопасности российской Федерации: оценка экспертов // TERRA ECONOMICUS. 2012. № 4. С. 37–46.

Белова Т. Н. Ситуация на рынке продовольствия: новые сигналы и старые проблемы // ЭКО. 2019. № 1 (535). С. 131–152. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-1-131-152

Грешонков А. М., Абрамова Л. М. Смена ориентиров доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации // Социально-экономические явления и процессы. 2014. Т. 9. № 9. С. 32–36.

Гумеров Р. Р. Продовольственная безопасность Российской Федерации (теория и практика). СПб.: Издательство «Буквально», 2018. 420 с.

Кучумов А. В., Воробьёва Е. С., Трофименкова Е. В. Стратегия развития агропромышленного комплекса России в рамках доктрины продовольственной безопасности // Экономический журнал. 2018. № 2 (50). С. 40–51.

Национальная экономика: обеспечение продовольственной безопасности в условиях интеграции и глобализации: Монография / Под ред. Э.Н. Крылатых, В.З. Мазлоева. М.: ИНФРА-М, 2016. 238 с.

Панков Н. В. О реализации Доктрины продовольственной безопасности // Фундаментальные и прикладные исследования кооперативного сектора экономики. 2012. № 5. С. 12–15.

Продовольственная безопасность региона: монография / Т.В. Ускова, Р.Ю. Селименков, А.Н. Анищенко, А.Н. Чекавинский. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2014. 102 с.

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

Прокопьев М. Г. Продовольственная безопасность: анализ проекта доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации (часть I) // Региональные проблемы преобразования экономики. 2018а. № 9 (95). С. 37–42. DOI: 10.26726/1812–7096–2018–9–37–42

Прокопьев М. Г. Продовольственная безопасность: анализ проекта доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации (часть II) // Региональные проблемы преобразования экономики. 2018б. № 10 (96). С. 7–12. DOI: 10.26726/1812–7096–2018–10–7–12

Развитие экспортного потенциала АПК России: ценовой аспект: науч. изд. / *И.Г. Ушачев, А.Г. Панцов, А.Ф. Серков* и др. М.: ФГБНУ: Росинформагротех, 2019. 312 с.

Чигвинцев В. В. Доктрина продовольственной безопасности России: становление, законодательное регулирование, проблемы практической реализации // Северо-Кавказский юридический вестник. 2014. № 2. С. 85–88.

Шилова А. Э., Лубкова Э. М., Мазурова М. А. Нормативно-правовое регулирование категории «продовольственная безопасность» в Российской Федерации: от межнационального до национального уровня // Экономика и предпринимательство. 2017. № 4–1 (81–1). С. 174–179.

Яковлев Г. Е., Кузнецова Э. Г. Проблемы реализации Доктрины продовольственной безопасности // Вестник Чувашского университета. 2011. № 1. С. 493–498.

Статья поступила 26.03.2020.

Статья принята к публикации 19.05.2020.

Для цитирования: *Лубкова Э. М., Шилова А. Э.* Особенности новой доктрины продовольственной безопасности 2020 // ЭКО. 2020. № 11. С. 124–140. DOI: 10.30680/ECO0131–7652–2020–11–124–140.

Summary

Lubkova, E.M., Cand. Sci. (Econ.), Shilova, A.E., Cand. Sci. (Econ.), Kuzbass State Technical University named after T.F. Gorbachev, Kemerovo

A New Doctrine of Food Security of the Russian Federation: a Paradigm Change

Abstract. The adoption of the new Doctrine of Food Security is changing the approach to security. The paper summarizes implementation of the previous Doctrine, provides a comparative analysis of main provisions of the two doctrines. The authors believe that the positive results of implementation of the 2010 Doctrine were an increase in the production and consumption of basic food resources and a lower share of imported food products in retail commodity resources, the fulfillment of targets for production of most types of domestic food declared in the doctrine. At the same time, new challenges appeared over the ten-year period, including a significant change in the external economic situation, new economic restrictions, the need to clarify quantitative indicators of food security and improve the organizational and economic mechanism for ensuring food security. The authors believe that the main changes in the current doctrine focused on food quality issues, identifying specific national interests in food security, recognizing the need for technological and personnel development of agriculture, raising attention to development of commodity markets, clarifying indicators of food availability, expanding the list of agricultural products and self-sufficiency thresholds for food, displacement of development vector of the food sector from import substitution to positive trade balance and increasing functionality of the RF Government and the public authorities of the Russian Federation in ensuring food security.

Keywords: *food security; agri-food sector; food supply; agribusiness competitiveness*

References

- Barsukova, S. Yu. (2012). Russia's Food Security Doctrine: experts' opinion. *TERRA ECONOMICUS. TERRA ECONOMICUS*. No. 4. Pp. 37–46. (In Russ.).
- Belova, T.N. (2019). Situation in the Food Market: New Signals and Old Problems. *ECO*. No. 1 (535). Pp. 131–152. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-1-131-152
- Chigvincev, V.V. (2014). The Doctrine of Food Security in Russia: Formation, Legislative Control, Problems of Practical Realization. *Severo-Kavkazskij juridicheskij vestnik. North Caucasus legal vestnik*. No. 2. Pp. 85–88. (In Russ.).
- Greshonkov, A.M., Abramova, L.M. (2014). Change of reference points of the Food Security Doctrine of the Russian Federation. *Social'no-ekonomicheskie yavleniya i process. Social and economic phenomena and processes*. T. 9. No. 9. Pp. 32–36. (In Russ.).
- Gumerov, R.R. (2018). *Food Security of the Russian Federation (theory and practice)*. SPb. Publ. Bukval'no. 420 p. (In Russ.).
- Kuchumov, A.V. et al. (2018). Strategy of Development of Agroindustrial Complex of Russia in the Framework of Food Security Doctrine. *Ekonomicheskij zhurnal. Economic journal*. No. 2 (50). Pp. 40–51. (In Russ.).
- National economy: food security in the context of integration and globalization: monograph*. (2016). edited by E.N. Krylatyh, V.Z. Mazloeva. Moscow. Publ. INFRA-M. 238 p. (In Russ.).

Pankov, N.V. (2012). Realization of the Food Safety Doctrine. *Fundamental'nye i prikladnye issledovaniya kooperativnogo sektora ekonomiki. Fundamental & applied researches of coop sector of economics*. No. 5. Pp. 12–15. (In Russ.).

Prokop'ev, M.G. (2018). Food security: the analysis of the draft Doctrine of Food Security of the Russian Federation (part I). *Regional'nye problemy preobrazovaniya ekonomiki. Regional problems of economic transformation*. No. 9 (95). Pp. 37–42. (In Russ.). DOI: 10.26726/1812–7096–2018–9–37–42

Prokop'ev, M.G. (2018). Food security: the analysis of the draft Doctrine of Food Security of the Russian Federation (part II). *Regional'nye problemy preobrazovaniya ekonomiki. Regional problems of economic transformation*. No. 10 (96). Pp. 7–12. (In Russ.). DOI: 10.26726/1812–7096–2018–10–7–12

Shagaida, N.I., Uzun, V. Ya. (2015). Food Security in Russia: Monitoring, Trends and Threats. Moscow. Publ. Delo. RANHiGS, 110 p. (In Russ.).

Shilova, A.E. et al. (2017). The normative and legal regulation of the category “food security” in the Russian Federation. *Ekonomika i predprinimatel'stvo. Journal of Economy and entrepreneurship*. No. 4–1 (81–1). Pp. 174–179. (In Russ.).

Ushachev, I.G. et al. (2019). *Development of the export potential of the Russian agro-industrial complex: price aspect*. Moscow. Publ. FGBNU. Rosinformagrotekh. 312 p. (In Russ.).

Uskova, T.V. et al. (2014). *Food Security in the Region: monograph*. Vologda. Publ. ISERT RAN. 102 p. (In Russ.).

Yakovlev, G.E., Kuznecova, E.G. (2011). The necessity of state regulation of process of realization of the Doctrine of Food Safety. *Vestnik Chuvashskogo universiteta. Bulletin of the Chuvash University*. No. 1. Pp. 493–498. (In Russ.).

For citation: Lubkova, E. M., Shilova, A. E. (2020). A New Doctrine of Food Security of the Russian Federation: a Paradigm Change. *ECO*. No. 11. Pp. 124–140. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECC00131-7652-2020-11-124-140.