

Н. Шагайда, В. Узун

Продовольственная безопасность: проблемы оценки

В работе рассмотрены проблемы мониторинга и оценки состояния продовольственной безопасности, обоснована необходимость изменить сложившиеся в России подходы. Предложена система показателей и методика их исчисления, проведены расчеты обобщенного показателя продовольственной независимости страны, проанализирована экономическая доступность продовольствия для групп населения с различными уровнями доходов. Выявлены регионы с угрозами социальной нестабильности, связанной с ограниченной экономической доступностью продовольствия для значительной части населения.

Ключевые слова: продовольственная безопасность, продовольственная независимость, показатели состояния продовольственной безопасности, методика оценки состояния продовольственной безопасности.

JEL: Q18, Q17, Q13.

При обсуждении вопроса продовольственной безопасности в России традиционно говорят об объемах производства, но не о необходимости обеспечить экономический доступ населения к продовольствию. Приоритет производства над обеспечением доступа выражается в ранжировании задач, включенных в Доктрину продовольственной безопасности в России¹ (далее — Доктрина), а также в критериях оценки ее состояния. Так, задачи обеспечить физический и экономический доступ, а также безопасность пищевых продуктов стоят в конце списка, а критериями фактически выступают коэффициенты самообеспеченности продукцией собственного производства.

Правительство РФ утвердило перечень из нескольких сотен показателей², на основании которых нужно судить о состоянии продовольственной безопасности в стране. Однако остается открытым вопрос, мож-

Шагайда Наталья Ивановна (shagaida@ganepa.ru), д. э. н., директор Центра агропродовольственной политики Института прикладных экономических исследований (ИПЭИ) РАНХиГС (Москва); *Узун Василий Якимович* (uzun@ganepa.ru), д. э. н., проф., г. н. с. Центра агропродовольственной политики ИПЭИ РАНХиГС.

¹ Указ Президента РФ от 30.01.2010 г. № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации».

² Распоряжение Правительства РФ от 18.11.2013 г. № 2138 «Об утверждении перечня показателей в сфере обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации».

но ли их свести воедино, чтобы сделать какой-либо содержательный вывод. В 2011–2012 гг. Минсельхоз РФ профинансировал работы по организации системы мониторинга на сумму около 303 млн руб. Однако в силу то ли особым образом установленных сроков их выполнения (некоторые миллионные контракты нужно было выполнить в срок не более 13 календарных дней³), то ли ставшей уже привычной политики министерства по ограничению доступа к данным воспользоваться результатами этих работ невозможно. Сам Минсельхоз готовит стандартные доклады по этой теме с применением ограниченного круга разрозненных показателей: уровень продовольственной независимости по отдельным группам продуктов; объем производства; экспорт—импорт; нормы и фактическое потребление в целом по стране. Иногда используют показатель «доля расходов на питание в целом по стране». При этом не ясно, что стало с продовольственной безопасностью: положение улучшилось, ухудшилось или не изменилось?

Вместе с тем мониторинг продовольственной безопасности — важный элемент предотвращения негативных социальных ситуаций. В России нет проблемы голода: это видно по всем показателям, опубликованным в российских и международных источниках. Однако в ежегодном докладе ФАО (ФАО — организация по сельскому хозяйству и продовольствию при ООН) за 2013 г. выделен российский регион — Кавказ, положение в котором вызывает опасения (ФАО, 2013. С. 30). Наши оценки также показали, что у некоторых групп населения в целом по стране, а также на отдельных территориях экономический доступ к продовольствию ограничен. Государство должно такие ситуации своевременно выявлять и преодолевать. Задачи настоящей работы — оценить состояние продовольственной безопасности на основании методики, отраженной в Доктрине; выявить проблемы измерения продовольственной безопасности; разработать предложения для правительства РФ по совершенствованию методики оценки.

Международные подходы к оценке продовольственной безопасности

Продовольственная безопасность находится в фокусе внимания международных организаций и межправительственных органов, членом которых является Россия⁴. В числе основных положений Концепции продовольственной безопасности ФАО выделяет главные:

— продовольственная безопасность — *не самообеспечение* продовольствием;

— страна должна производить достаточное количество продуктов для своих нужд, если у нее *есть сравнительные преимущества*;

³ Минсельхоз. Извещение о проведении открытого конкурса. <http://zakupki.gov.ru/pgz/printForm?type=NOTIFICATION&id=4571895>.

⁴ Стратегию в области продовольственной безопасности определяет Комитет по всемирной продовольственной безопасности (КВПБ). Он учрежден в 1974 г. в качестве межправительственного органа для рассмотрения и принятия мер, касающихся политики в области продовольственной безопасности (см.: <http://www.fao.org/cfs/cfs-home/cfs-about/ru>).

– страна должна быть *в состоянии импортировать* необходимое количество продовольствия и удовлетворять потребности своих граждан в нем;

– правительства должны обеспечить физическую и экономическую *доступность* безопасного продовольствия (Курбанова, 2013).

ФАО сформировала систему показателей для оценки состояния продовольственной безопасности по четырем направлениям:

– наличие продуктов (объем производства, урожайность/продуктивность, уровень запасов, потерь и т. д.);

– доступность продовольствия (экономическая возможность приобретать продовольствие в необходимом объеме при сложившихся доходах населения, возможность доставки продовольствия с помощью оценки доли дорог с твердым покрытием в общей протяженности дорог, плотности железнодорожных путей и т. д.);

– стабильность продовольственного обеспечения (наличие достаточного количества продовольствия в разные периоды, изменение цен на продовольствие и т. д.; отслеживаются случаи стихийных бедствий и социальных беспорядков из-за проблем, связанных с возможной нехваткой продовольствия);

– продовольственное потребление (оценивается с позиции соответствия фактического потребления нормам по пищевой ценности: калориям, белку, микроэлементам и т. д.).

Примерно по этим же направлениям выстраивается система мониторинга продовольственной безопасности в России. Вместе с тем часть конкретных показателей, применяемых ФАО, в систему мониторинга продовольственной безопасности России не входит. Так, для характеристики продовольственной безопасности ФАО использует такие показатели, как индекс голода⁵, производство продукции в стоимостной оценке на душу населения, показатель импортной зависимости страны, долю детей с отставанием в росте, с анемией, нехваткой витамина А, йода, а также распространение ожирения среди взрослого населения.

Вместе с тем предлагаемые ФАО показатели не всегда приемлемы для России. Так, для оценки физического доступа к продовольствию ФАО предлагает использовать показатель плотности дорог с твердым покрытием и железных дорог. Однако в России население расселено не повсеместно, а территория огромная. В такой ситуации определять плотность дорог для всей территории страны в целях обеспечения физического доступа к продовольствию вряд ли разумно. В России целесообразно разработать методику оценки, которая базировалась бы на международных подходах, но учитывала особенности российской статистики и значимость тех или иных показателей для страны. Это позволит в одинаковых терминах характеризовать состояние продовольственной безопасности в России и мире, контролировать адекватность международных оценок по России.

⁵ Индекс голода рассчитывают как среднее арифметическое доли населения с недоеданием, доли детей до 5 лет с недостаточным весом и доли детей, которые умирают до 5-летнего возраста. В России этот показатель находится на минимально допустимом уровне (см.: http://www.bbc.co.uk/russian/international/2010/10/101011_hunger_index.shtml; http://ru.wikipedia.org/wiki/Общий_определятель_голода).

Состояние продовольственной безопасности в России

Измерение продовольственной независимости и степени достижения пороговых значений

Доктриной утверждены пороговые значения показателей продовольственной независимости по восьми продуктам: зерно и картофель (не менее 95%), молоко и молокопродукты (не менее 90%), мясо и мясопродукты, соль (не менее 85%), сахар, растительное масло и рыбная продукция (не менее 80%). Эти пороговые значения выступают критериями продовольственной безопасности: если они выполняются, то безопасность считается достигнутой, если нет — в этой области есть проблема. Согласно Доктрине, показатель рассчитывается так: потребление импортного продукта соотносится с его товарными ресурсами (как собственного производства, так и импортного) с учетом прироста запасов. В итоге получается 8 значений. Какие-то показатели превышают пороговый уровень, какие-то — нет. Но какова ситуация с продовольственной безопасностью в целом?

Другой важный вопрос: почему при расчете показателя учитывается, сколько в товарных ресурсах продукции собственного производства, но не учитывается объем ее вывоза? Если следовать предложенной логике, то при импорте 1 т итальянских макаронных изделий и экспорте 20 млн т зерна (в том числе твердых сортов, из которых делают макароны) в России не будет продовольственной независимости по группе «хлеб и хлебобудничные изделия в пересчете на зерно». Или если вывозится один вид растительного масла и ввозится другой — в значительно меньших объемах, — все равно продовольственной независимости по растительному маслу не будет. В связи с этим методика исчисления показателя продовольственной независимости как критерия продовольственной безопасности требует уточнения.

В нормальных условиях в мире складывается международное разделение труда в сельском хозяйстве. Вряд ли нужно по каждому продукту добиваться продовольственной независимости в отдельно взятой стране: производство ряда продуктов здесь может быть неконкурентным по ценам с продуктами, произведенными в других странах. Если стимулировать такие производства, то национального сельхозпроизводителя нужно будет защищать пошлинами, государственной поддержкой. Или придется поддерживать потребителей, которые будут вынуждены покупать дорогой отечественный продукт. Здесь могут возникнуть проблемы с ВТО, так как Россия согласовала пределы такой защиты. Поэтому вряд ли следует оценивать продовольственную безопасность по отдельным продуктам. Более актуальна задача оценить продовольственную безопасность в целом. Однако до настоящего времени такой показатель не применялся.

Таким образом, на первом этапе анализа возникает два вопроса: как правильно оценить продовольственную независимость по продуктам; как подсчитать обобщенный показатель продовольственной независимости, который по Доктрине выступает критерием продовольственной безопасности?

Уровень продовольственной независимости по отдельным продуктам (ПН) или группам продуктов целесообразно рассчитывать таким образом:

$$\text{ПН} = (\text{ОП} / \text{ОЛ}) \times 100,$$

где: ОП — объем производства + изменение запасов (запасы на начало года минус на конец года); ОЛ — объем личного и производственного потребления внутри страны.

Если объем производства (с учетом запасов) больше объема потребления, то продовольственная независимость достигнута. Предложенный коэффициент учитывает, какой объем внутренних потребностей можно обеспечить за счет собственного производства. При традиционных расчетах получают показатель, не учитывающий часть производства, которая вывозится. В результате таких подсчетов в России — даже при избыточном производстве — показатель продовольственной независимости будет меньше 100%.

В начале 1990-х годов продовольственная независимость по зерну снизилась с 89,9% (1990 г.) до 74% (1992 г.). Затем она стала расти и с 2001 г. превысила 100%. В последние годы она составляет 120–130%, то есть Россия обеспечивает зерном не только себя, но и десятки миллионов людей в других странах (табл. 1).

По картофелю во все анализируемые годы у России была полная независимость. По молоку и молокопродуктам установленный Доктриной уровень независимости (90%) был достигнут в 1990-е годы. В последние годы он опустился до 77,7%, то есть более чем на 12 п. п. ниже порогового значения. Однако по отдельным молокопродуктам продовольственная независимость нарушена в значительно большей мере: по сыру в 2013 г. она была равна 53%, по маслу животному — 64,6, по сухому молоку и сливкам — 40,2%.

По мясу и мясопродуктам в начале 1990-х годов продовольственная независимость была выше порогового значения (85%), а затем снизилась до 60,6% в 1997 г. Быстрый рост по мясу начался с осуществлением приоритетного национального проекта «Развитие АПК» (2006 г.). В 2013 г. этот показатель составлял уже 78,4%, но все еще был ниже порогового уровня. Вместе с тем по отдельным видам мясной

Т а б л и ц а 1

Продовольственная независимость России по основным продуктам (в %)

Год	Уровень продовольственной независимости			
	зерно (> 95%)	картофель (> 95%)	молоко и молокопродукты (> 90%)	мясо и мясопродукты (> 85%)
1990	89,9	105,4	88,2	88,2
1995	99,8	104,0	86,8	73,4
2000	95,9	101,2	88,6	69,1
2005	117,5	102,0	82,3	62,0
2010	122,4	101,0	80,6	72,4
2013	128,9	104,6	77,7	78,4

Источник: расчеты по данным Росстата.

продукции продовольственная независимость заметно различается. По мясу птицы пороговое значение в 2013 г. было превышено (88,2%), по свинине наблюдалось существенное отставание (69,3%), а по говядине соответствующий показатель составлял лишь 41,1%.

Пороговые уровни продовольственной независимости превышены также по сахару и растительному маслу (критерий — 80%). В 2013 г. уровень независимости по сахару составлял 82,3% (табл. 2). Отметим, что такой высокий уровень достигнут лишь в последние годы. При сохранении сложившихся темпов роста производства и рыночной конъюнктуры Россия в ближайшие годы может стать экспортером сахара.

Т а б л и ц а 2

**Продовольственная независимость
по сахару и растительному маслу**

Год	Уровень продовольственной независимости	
	сахар (>80%)	масло растительное (>80%)
2007	52,7	91,8
2008	57,6	84,0
2009	64,4	109,5
2010	58,0	93,8
2011	61,7	101,7
2012	87,8	132,4
2013	82,3	132,6

Источник: расчеты по данным Росстата.

В дореформенный период уровень продовольственной независимости по растительному маслу не обеспечивался. Затем он систематически рос и в 2013 г. составил 132,6%, то есть намного превысил пороговое значение (80%). Россия стала нетто-экспортером масла и обеспечивает не только свое население по рациональным нормам, но и около 50 млн человек в других странах.

Общий уровень продовольственной независимости (ОУПН) можно рассчитать по следующей формуле:

$$\text{ОУПН} = (1 - (\text{И} - \text{Э}) / \text{РНП}) \times 100,$$

где: И — стоимость импорта; Э — стоимость экспорта; РНП — расходы населения страны на продовольствие.

Расчеты показывают, что общий уровень продовольственной независимости России за анализируемый период изменялся в относительно узком диапазоне. Минимальный уровень наблюдался в 1999 г. (79%), максимальный — в 2012 г. (89%). В последние десять лет показатель колеблется в интервале 86—89% (табл. 3).

В 2012 г. выручка от экспорта продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья составила 16,7 млрд долл. Это превышает стоимость экспорта вооружения⁶.

⁶ http://ria.ru/defense_safety/20130403/930762972.html.

Расчет общего уровня продовольственной независимости России

Год	Экспорт/импорт продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья, млн долл.		Сальдо импорта—экспорта			Расходы населения на продовольствие, млрд руб.*	Общий уровень продовольственной независимости, %
	экспорт	импорт	млн долл.	средне-годовой курс долл.	млрд руб.		
1997	1600	13278	11678	5,8	67,5	409,9	84
1998	1462	10820	9358	9,7	90,7	528,4	83
1999	976	8073	7097	24,6	174,7	827,8	79
2000	1623	7384	5761	28,1	162,0	1121,1	86
2001	1887	9205	7318	29,2	213,6	1495,8	86
2002	2801	10380	7579	31,4	237,8	1781,0	87
2003	3411	12043	8632	30,7	264,9	2026,6	87
2004	3292	13854	10562	28,8	304,2	2303,9	87
2005	4492	17430	12938	28,2	365,4	2763,9	87
2006	5514	21640	16126	27,2	438,2	3058,3	86
2007	9090	27626	18536	25,6	474,0	3524,0	87
2008	9278	35189	25911	24,9	644,3	4649,7	86
2009	9967	30015	20048	31,8	637,0	5118,8	88
2010	8755	36398	27643	30,4	839,6	5800,5	86
2011	13330	42535	29205	29,4	858,7	6429,5	87
2012	16663	40384	23721	31,0	736,5	6866,9	89
2013	16228	43165	26937	31,8	857,1	7391,9	88

* 1997—1999 гг. — расходы на покупку продуктов питания для одного члена домохозяйства в год; 2000—2012 гг. — стоимость основных продуктов питания на одного члена домохозяйства в год, умноженная на численность постоянного населения.

Источники: Росстат. http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/fttrade/#; Российский статистический ежегодник, 2013. М.: Росстат, 2013.

Удовлетворение потребностей населения в основных видах продовольствия

Важнейшим целевым индикатором продовольственной безопасности по Доктрине выступает уровень достижения рациональных норм потребления пищевых продуктов на душу населения. Однако при попытке оценить степень их достижения выясняется следующее.

1. По Доктрине требуется, чтобы потребление мяса приближалось к рациональной (рекомендуемой) норме. Однако последняя установлена Минздравом РФ не для мяса вообще, а по его видам; бюджетные обследования домохозяйств фиксируют потребление мяса только в целом. Аналогичная ситуация с другими продуктами — мукой и молочными продуктами. В результате не ясно, что и с чем сравнивать.

2. Доктрина требует, чтобы фактическое потребление приближалось к норме, однако сама норма установлена в виде не числа, а интервала. Это тоже создает проблемы. Для сравнения рациональную норму надо определить однозначным образом.

3. Неясно, какие данные о фактическом потреблении продуктов нужно использовать для сравнения с рекомендуемыми нормами, если имеются два источника (балансы продовольственных ресурсов и бюджетные обследования домохозяйств), в которых данные о потребле-

нии различаются. Мы приняли за норму среднее значение интервала рациональных норм потребления; сравнение потребления и нормы проводилось по группе продуктов без выделения отдельных (хлеб и хлебобродулки, мясо и мясopодулки и т. д.).

Однако какие данные о фактическом потреблении использовать? Средние значения потребления можно получить на основе балансов продовольственных ресурсов, поскольку бюджетные обследования охватывают потребление в домохозяйствах, оставляя за рамками наблюдения потребление в различных государственных заведениях (больницы, интернаты, тюрьмы и т. д.). В то же время только данные бюджетных обследований дают информацию о потреблении по группам домохозяйств, затратах на потребление, калорийности и питательной ценности рационов в целом и по субъектам Российской Федерации.

Разница между показателями потребления по балансам и бюджетным обследованиям достаточно велика (табл. 4). Так, потребление картофеля по данным бюджетных обследований — 61 кг, а по балансам — 111 кг. По первым существенно выше уровень потребления фруктов, мяса, молока, рыбы, но значительно меньше — хлеба, яиц, сахара, масла растительного. Если учесть круг потребителей за границами домохозяйств, то такое различие вполне объяснимо.

Поэтому для оценки степени достижения рациональных норм в целом по стране мы использовали данные балансов, а для анализа в других разрезах — бюджетных обследований. Расчеты показали, что фактический уровень потребления 6 из 10 основных групп продуктов

Т а б л и ц а 4

Среднедушевое потребление основных продуктов питания в Российской Федерации, исчисленное по разным методикам, 2013 г. (кг в год/чел.)

	По данным балансов	По результатам обследований бюджетов домашних хозяйств	Рациональная норма*	Уровень достижения рациональных норм (%)	
				по данным балансов	по данным бюджетных обследований
Хлебные продукты (хлеб и макаронные изделия в пересчете на муку, мука, крупа и бобовые)	118,0	98	100,0	118,0	98,0
Картофель	111,0	61	97,5	113,8	62,6
Овощи и продовольственные бахчевые культуры	109,0	97	130,0	83,8	74,6
Фрукты и ягоды	64,0	77	95,0	67,4	81,1
Мясо и мясopодулки в пересчете на мясо	75,0	85	72,5	103,5	117,2
Молоко и молочные продукты в пересчете на молоко	248,0	270	330,0	75,2	81,8
Яйца и яйцопродукты, шт.	269,0	217	260,0	103,5	83,5
Рыба и рыбопродукты	17,1	22	20,0	83,8	110,0
Сахар	40,0	32	26,0	153,8	123,1
Масло растительное	13,7	11	11,0	124,5	100,0

Источники: данные Росстата; * Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 2 августа 2010 г. № 593н «Об утверждении рекомендаций по рациональным нормам потребления пищевых продуктов, отвечающим современным требованиям здорового питания».

питания, судя по показателям, рассчитанным на основе балансов, превышает рациональные (рекомендуемые) нормы, а по 4 они не достигнуты. Наиболее существенно превышены нормы потребления по сахару — 40 кг вместо 26, или 153,8% к норме (см. табл. 4). При этом потребление сахара имеет тенденцию к росту.

Традиционно высок уровень потребления хлеба и картофеля: нормы превышены соответственно на 18 и 13,8%. В последние годыросло потребление растительного масла, рациональная норма превышена уже на $\frac{1}{4}$ ⁷.

Значительно возросло в последние годы потребление мяса и мясопродуктов. Фактически достигнут дореформенный уровень, что соответствует рекомендуемым Минздравом РФ рациональным нормам. Полное удовлетворение потребности в мясе и мясопродуктах обеспечивается при сохранении существенного дисбаланса по отдельным видам мяса. Так, фактическое потребление говядины при рациональной норме 25 кг/чел. почти в 2,5 раза меньше. Существенно меньше нормы потребляется фруктов и ягод (на уровне 67,4%), хотя в последние годы потребление увеличилось почти в два раза. Недостаточен уровень потребления молока и молокопродуктов (75,2%), овощей и бахчевых (83,8%). Отметим, что потребление овощей в последние годы быстро растет.

Существенное расхождение данных, рассчитанных по разным методикам, ставит под сомнение саму возможность объективно оценить соответствие сложившихся рационов питания нормам, утвержденным Минздравом РФ. Для решения проблемы необходимо уточнить методику их оценки специально для целей мониторинга.

Энергетическая и питательная ценность рационов. Для оценки качества рационов питания определяется их энергетическая и питательная ценность: содержание в них энергии, белков, в том числе животного происхождения, жиров и углеводов. Роспотребнадзор разработал нормы физиологических потребностей в энергии и пищевых продуктах⁸. Однако эти нормы установлены для различных половозрастных групп населения. Средние нормы не рассчитываются, хотя численность и половозрастная структура населения на каждый год известны.

Энергетическая и питательная ценность сложившихся рационов питания населения изучается в рамках бюджетных обследований Росстата. Мы сравнили эти данные со средними показателями, за которые в настоящей работе приняты рекомендуемые нормы для мужчин и женщин в возрасте 32—39 лет (табл. 5).

Как видно из приведенных данных, содержание энергии и белков в рационах питания после 1990 г. резко упало, а в последнее десяти-

⁷ Все расчеты проведены на основе рациональных норм потребления, предлагаемых Минздравом РФ. По некоторым продуктам они не соответствуют рационам питания в европейских странах. Например, потребление масла растительного в них в два и более раз превышает российскую норму. В то же время рекомендуемая в России норма потребления животного масла намного больше, чем в большинстве европейских стран. Если следовать европейской практике, то нам следовало бы не вывозить свое растительное масло, а потреблять его и сократить ввоз животного масла. Это можно сказать и о нормах потребления отдельных видов мяса. Структура его потребления меняется во всем мире: говядина уступает свои позиции в пользу мяса птицы и свинины, а Минздрав РФ рекомендует высокие нормы потребления дорогой говядины.

⁸ Методические рекомендации МР 2.3.1.2432-08 «Нормы физиологических потребностей в энергии и пищевых веществах для различных групп населения Российской Федерации».

Энергетическая и белковая ценность рационов питания
(в среднем за сутки на одного члена домохозяйства)

Показатель	Фактические показатели по всем домохозяйствам			Рекомендуемые нормы	2013 г. к рекомендуемым нормам, %
	1990	2000	2013		
Белки, г	74	62	78	82	95,1
в том числе животного происхождения			49	41	116,3
Жиры, г	98	82	106	95	110,2
Углеводы, г.	349	351	337	417	81,7
Килокалории, всего	2590	2394	2626	2850	92,4

Источники: Росстат. Социальное положение и уровень жизни населения России, 2003; Социальное положение и уровень жизни населения России, 2013.

летие возросло и приблизилось к рекомендуемым нормам. Особенно важно, что превышено содержание белков животного происхождения⁹.

Экономическая доступность продовольствия. В Доктрине продовольственной безопасности экономическая доступность питания определяется как «возможность приобретения пищевых продуктов по сложившимся ценам в объемах и ассортименте, которые не меньше установленных рациональных норм потребления». Продовольственная безопасность считается достигнутой, если каждому человеку обеспечена возможность потребления по рациональным нормам.

Вместе с тем возможность приобретать продовольствие зависит от уровня доходов населения и цен на продукты питания. Доходы существенно дифференцированы по децильным группам населения в зависимости от сферы занятости, источника доходов (пенсии, зарплаты и т. д.), места проживания. Ниже представлен анализ экономической доступности продовольствия для указанных групп населения (табл. 6).

Анализ потребления по децильным группам в зависимости от среднедушевых располагаемых ресурсов показывает, что в рационах

Характеристики суточного рациона по децильным группам

	1-я	2-я	3-я	8-я	9-я	10-я	Рациональная норма
Белки, г	55	65	70	86	92	94	82
в том числе в продуктах животного происхождения	32	39	43	56	60	61	41
Жиры, г	72	87	95	116	126	131	95
Углеводы, г	260	294	310	355	379	391	417
Килокалории, всего	1914	2224	2382	2822	3028	3132	2850

Источники: Росстат. Потребление основных продуктов питания населением Российской Федерации, 2013 г.; Доходы, расходы и потребление домашних хозяйств в 2013 году (по итогам выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств).

⁹ При принятом допущении — ориентации на нормы для мужчин и женщин в возрасте 32–39 лет.

питания нижних групп ощущается недостаток белков, в том числе животного происхождения. Даже по общей калорийности эти рационы явно недостаточны для нормального жизнеобеспечения. По нормам ФАО минимальная калорийность пищевого рациона, ниже которого наблюдается недоедание, составляет 1819 ккал в день. Для климатических условий России этот показатель должен быть выше. В первой децильной группе население получает с продуктами питания только 1914 ккал в сутки. Особенно сложное положение в городской местности. Здесь в первой децильной группе в 2012 г. калорийность питания составила лишь 1885 ккал/чел. в сутки.

В двух верхних группах, наоборот, калорийность и обеспеченность белками избыточны. Недоедание в первых группах сопровождается перееданием в последних, что приводит к ухудшению показателей продовольственной безопасности по ожирению.

Особого внимания требуют семьи первой группы. В их суточном рационе в 2013 г. содержалось лишь 55 г белка, или 67% рациональной нормы. В соответствии с рекомендациями Роспотребнадзора вероятность недостаточного потребления пищевых веществ возникает у людей при потреблении менее 0,75 г белка на 1 кг веса в день. Сложившийся средний уровень потребления белка в этой группе уже находится на грани риска.

В среднем по России на покупку продуктов питания в 2013 г. население тратило 27,7% всех потребительских расходов, и до 2014 г. этот показатель ежегодно снижался. Однако за средним показателем скрывается резкая дифференциация по группам: в десятой децильной группе домашних хозяйств расходы на питание составляли 15,8%, а в первой — 43,9%. Самая проблемная группа домохозяйств — те, у которых на покупку продовольствия уходило более 70% потребительских расходов. В 2013 г. таких было 2,6% в целом по стране.

Для потребления продовольствия по рациональным нормам семьям первой децильной группы нужно было тратить 78,8% потребительских расходов. Домохозяйства этой группы могут купить на все доходы лишь 1,3 набора продуктов по рациональным нормам, а последней, десятой группы — 8 таких наборов.

Суммы потребительских расходов, выделяемые населением первой децильной группы на приобретение продовольствия, составляют лишь 55,7% стоимости набора продуктов по рациональным нормам. И наоборот, расходы на продовольствие в последней децильной группе позволяют купить 1,25 такого набора.

Доступность продовольствия для городских и сельских жителей. Такой анализ в России не проводится. Однако выявление различий позволило бы скорректировать политику, направленную на развитие села, обеспечение доступа сельских семей к земле, стимулирование малого бизнеса.

До 1995 г. потребление в сельской местности отличалось от потребления в городе значительно сильнее, чем в настоящее время. Здесь было существенно выше потребление хлеба (до +50%), картофеля (до +70%). При этом наибольшее отрицательное отклонение от города наблюдалось по рыбе (-45%) и фруктам/ягодам (-40%). С 2000 г.

у городских и сельских жителей отмечается устойчивая тенденция к сближению потребления по всем группам продуктов.

По овощам и рыбопродуктам на селе и в городе потребление в последние годы одинаково, а по сахаросодержащим продуктам, хлебу и картофелю — в сельской местности выше на 12–26%. Наибольшее отрицательное отклонение наблюдается по фруктам (около 20%), мясу и молоку (около 10%). Таким образом, структура питания на селе все еще хуже, чем в городе: больше потребляется хлеба, картофеля и сахара, меньше — молока, мяса, фруктов.

Калорийность питания на селе выше, что достигается большим потреблением углеводов. При более низких доходах такое питание обеспечивает более высокую по сравнению с городом калорийность по всем децильным группам.

Удовлетворение потребностей населения субъектов РФ в основных видах продовольствия. В рамках определения уровня продовольственной безопасности России оценку в территориальном разрезе проводят не всегда, но этот аспект анализа один из самых важных. Субъекты РФ осуществляют такой анализ, однако его вряд ли можно признать удовлетворительным. Например, в Нижегородской области рассчитывают и оценивают динамику показателей продовольственной независимости региона и на этой основе определяют направления государственной поддержки сельского хозяйства¹⁰. Однако в одной стране, без торговых барьеров, в условиях многообразия природно-климатических условий расчеты коэффициентов продовольственной независимости региона вызывают сомнения.

Удовлетворение потребностей в основных продуктах питания традиционно оценивают, сопоставляя фактическое потребление и рациональную норму по каждой группе продуктов. В результате по каждому субъекту РФ нужно рассчитать десять коэффициентов и сделать соответствующий вывод. Однако по части продуктов фактическое потребление может быть выше рациональных норм, по другим — ниже. При этом низкое потребление не всегда свидетельствует об ограниченном экономическом доступе. Возможна ситуация, когда в силу традиций рекомендуемые нормы могут не достигаться, хотя семьи располагают ресурсами для этого. Здесь требуется иная методика анализа.

Чтобы сделать общий вывод о степени удовлетворения потребности населения региона в основных продуктах питания, была разработана следующая методика.

1. Перемножение текущих цен и объема продовольствия по рекомендуемым (рациональным) нормам дает стоимость питания по каждой группе основных продуктов и в целом всего рекомендуемого набора.

2. Отнесение стоимости фактически потребленного продовольствия к стоимости набора питания по рациональной норме в текущих ценах показывает, насколько сложившиеся расходы на питание могут обеспечить потребление по этой норме. По каждому региону должен быть получен один коэффициент. Если стоимость потребленного на-

¹⁰ Закон Нижегородской области от 9 августа 2011 г. № 111-З «Об обеспечении продовольственной безопасности в Нижегородской области».

бора равна или больше стоимости набора по рациональной норме (коэффициент равен 100% или больше), то это означает, что в среднем житель региона имел возможность обеспечить потребление по рациональным нормам. Чем сильнее коэффициент отклоняется от 100% в меньшую сторону, тем ниже возможность достичь потребления по рациональным нормам на сумму сложившихся расходов на питание.

В целом по стране уровень достижения рекомендуемой нормы в 2011 г. составил 93%, в 2012 г. — 95%. Группировка субъектов РФ по уровню потребления продовольствия приведена в таблице 7. Регионы до 2014 г. смещались в группу с потреблением от 90 до 100% относительно рекомендуемой нормы, увеличивалось число субъектов, в которых жители могли питаться на уровне, превышающем ее. Вместе с тем в двух регионах страны сохранялось низкое потребление продовольствия.

Потребление белка животного происхождения в целом по стране увеличилось с 47,4 до 49,4 г/сутки. При этом численность группы субъектов РФ, в которых потребление ниже среднего по стране, уменьшилась на 11 (табл. 8).

Доля расходов на продовольствие в России в 2011–2013 гг. в потребительских расходах семьи сократилась в среднем с 29,5 до 27,7. Однако в среднем по стране остается около 21% домохозяйств, которые тратят на продовольствие более 50% всех потребительских расходов. По методике ФАО эти семьи относятся к бедным и уязвимым.

Т а б л и ц а 7

Группировка субъектов РФ по отношению стоимости фактически потребленного набора продуктов к рациональному (число регионов)

Группа	2011	2013
До 70%	2 (Тыва, Ингушетия)	2 (Тыва, Ингушетия)
До 80% вкл.	10	6
До 90% вкл.	31	22
До 100% вкл.	26	37
До 110% вкл.	10	11
Больше 110%	1 (Чечня)	2 (Камчатский край, Карачаево-Черкесия)

Источник: Росстат. Доходы, расходы и потребление домашних хозяйств в 2013 году (по итогам выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств).

Т а б л и ц а 8

Группировка субъектов РФ по уровню потребления с продуктами питания белка животного происхождения (число регионов)

Показатель	2011	2013
До 30 г/сутки	2 (Тыва, Ингушетия)	1 (Тыва)
30,1–40	6 (Северная Осетия – Алания, Калмыкия, Марий Эл, Удмуртия, Тамбовская обл.)	8 (Ингушетия, Калмыкия, Алтай, Северная Осетия – Алания, Дагестан, Хакасия, Марий Эл, Кабардино-Балкария, Удмуртия)
40,1–50	53	41
Больше 50	19	29
Всего	80	80

Источник: см. табл. 7.

По регионам ситуация более сложная. В трех регионах страны от 60 до 83,9% домохозяйств тратят на питание более 50% потребительских расходов (Дагестан, Чечня, Ингушетия). Особенно сложное положение в Ингушетии: здесь очень высокая доля домохозяйств с расходами на питание более 50% (83,9%), наиболее низкая степень достижения рекомендуемой нормы питания, низкое потребление животного белка (30,9 г/сутки при среднероссийском показателе 49,4 г). При этом в республике один из самых высоких показателей плотности населения в России — 124,8 чел./кв. км (четвертое место по стране после Москвы, Санкт-Петербурга и Московской области). Кроме того, доля населения, которое тратит более 50% своих потребительских расходов на питание, за два года даже немного выросла (в отличие от Чечни и Дагестана, где она снизилась).

Это явная точка социальной нестабильности. Государственная политика здесь должна быть направлена на повышение доходов населения, в том числе способами, которые не требуют больших бюджетных расходов. Например, в этих республиках не была проведена приватизация сельскохозяйственных земель. Все они числятся за сельскохозяйственными организациями, однако почти вся продукция производится хозяйствами населения. Значит, здесь развит «серый» рынок земли, поскольку в настоящее время отсутствуют легальные способы ее передачи от сельскохозяйственных организаций хозяйствам населения. Легализация перераспределения государственных земель сократила бы расходы семей, позволила бы использовать землю для повышения их доходов.

Как видно из представленной выборки регионов, наблюдается их сильная дифференциация. До 2014 г. ситуация улучшалась: если в 2011 г. в число 10 наименее благоприятных входили регионы, где доля таких семей составляла от 37%, то в 2013 г. — от 33% (табл. 9).

Т а б л и ц а 9

**Выборка регионов с максимальной долей домохозяйств,
расходующих на питание от 40% всех потребительских расходов
(10 наиболее неблагоприятных регионов) в 2011 и 2013 гг.**

Субъект РФ	2011 г.		Субъект РФ	2013 г.	
	более 40%	более 50%		более 40%	более 50%
Российская Федерация	44,5	24,0	Российская Федерация	40,6	20,8
Республика Ингушетия	94,8	87,4	Республика Ингушетия	97,9	83,9
Чеченская Республика	88,5	74,1	Чеченская Республика	87,6	64
Республика Дагестан	83,9	63,9	Республика Дагестан	83,5	60,2
Пензенская область	66,1	43,8	Рязанская область	65,0	41,4
Саратовская область	65,7	43,6	Карачаево-Черкесская Республика	59,3	37,5
Республика Калмыкия	59,3	39,5	Чукотский авт. округ	57,1	37,5
Тверская область	61,0	37,8	Брянская область	64,2	36,6
Ульяновская область	58,4	37,2	Пензенская область	56,3	34,6
Брянская область	63,3	37,1	Саратовская область	57,0	33,9
Карачаево-Черкесская Республика	61,3	37,0	Псковская область	53,7	32,9

Источник: см. табл. 7.

Покупательная способность населения. В принятой правительством РФ системе мониторинга экономическая доступность оценивается через покупательную способность средних располагаемых ресурсов, номинальной заработной платы или пенсий. При этом всю сумму доходов/заработной платы или пенсий делят на цену отдельных продуктов, то есть все переводят в килограммы чая байхового, потом — вермишели, потом — капусты и т. п. Всего нужно провести расчеты по 24 продуктам по разным видам доходов: сколько килограммов того или иного продукта можно купить на доход того или иного вида.

Этот подход требует корректировки: для оценки покупательной способности целесообразно перейти от отдельных продуктов к их наборам — фактически сложившимся или по рекомендуемым нормам. Кроме того, вряд ли нужно оценивать в первую очередь покупательную способность заработной платы или пенсии. В семье на питание тратят общие деньги. Поэтому следует исходить из располагаемых ресурсов домохозяйств или из суммы потребительских расходов, которые могут быть потрачены на приобретение продовольствия. Их покупательную способность и нужно оценивать¹¹. Такой подход был использован нами. Для расчета применялась следующая методика:

— оценивается стоимость потребленного набора продуктов в текущих ценах в расчете на одного члена домохозяйства по данным бюджетных обследований Росстата;

— определяется, сколько наборов продовольствия можно купить на сумму потребительских расходов.

В этом случае все оценки экономической доступности продуктов вместо 24 показателей по 24 продуктам сводятся к одному. Так, в 2013 г. в среднем в России на сумму потребительских расходов можно было купить 3,6 набора продуктов (по сложившимся структуре и ценам), по регионам — от 1,6 (в Ингушетии) до 4,8 (в Москве). Если бы население потребляло продовольствие по рекомендуемым нормам Минздрава, то при среднем показателе по России 3,4 набора продуктов разброс по регионам составил бы от 1,1 (в Дагестане) до 4,5 (в Москве). В число наименее благополучных попали (в порядке улучшения ситуации) Ингушетия, Дагестан, Тыва, Калмыкия, Чечня.

* * *

Введение Россией антисанкций в отношении стран — традиционных поставщиков продовольствия в Россию, углубление финансового кризиса создают серьезное напряжение на рынке продуктов питания. В этих условиях актуален оперативный мониторинг состояния продовольственной безопасности в стране и в первую очередь — экономического доступа к продовольствию по территориям, группам населения с разными доходами. Требуется разработать методику

¹¹ Чтобы определить доступность продовольствия для пенсионеров, размер пенсий которых устанавливает государство, полезно проводить такие расчеты для этой категории населения. Однако, чтобы выделить рацион их питания, придется дополнить систему бюджетных обследований.

мониторинга и анализа состояния продовольственной безопасности в России. Существующие подходы нуждаются в серьезной корректировке в части уточнения информационной базы, набора показателей, характера анализа, выявления неблагоприятных территорий с затрудненным доступом к продовольствию. Необходимо подготовить набор мероприятий в отношении таких территорий, направленных на снижение рисков возникновения негативных социальных явлений.

Список литературы / References

- ФАО (2013). Положение дел в связи с отсутствием продовольственной безопасности в мире. Множественные проявления продовольственной безопасности. Рим. <http://www.fao.org/docrep/019/i3434r/i3434r.pdf>. [FAO (2013). *The state of food insecurity in the world. The multiple dimensions of food security*. Rome. <http://www.fao.org/docrep/018/i3434e/i3434e.pdf>.]
- Курбанова Г. (2013). Обзор продовольственной безопасности в Евразийском регионе. Материалы круглого стола «Развитие Евразийской интеграции и торговли в целях обеспечения устойчивости сельского хозяйства и продовольственной безопасности», Евразийская экономическая комиссия, Москва, 12 сент. [Kurbanova G. (2013). *Overview of food security in the Eurasian region*. Proceedings of the round table “Development of the Eurasian integration and trade in order to ensure the sustainability of agriculture and food security”, Eurasian Economic Commission, Moscow, September 12. (In Russian).]

Food Security: Problems of Assessing

*Natalya Shagaida, Vasiliy Uzun**

Authors affiliation: Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russia).

* Corresponding author, email: uzun@ranepa.ru.

The article is focused on the problem of monitoring and evaluation of food security. The necessity of changing the existing Russian approaches is proved, a system of indicators and methods of their calculation are proposed, calculations of integral index of food independence are developed, economic access to the food for the population with different income levels is estimated. Regions with threats of social instability associated with limited economic access to food for a large part of the population are revealed.

Keywords: food security, food sovereignty, food security status indicators, methods of assessment of food security.

JEL: Q18, Q17, Q13.