

УДК 631.1

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

О. С. СУХАРЕВ,
доктор экономических наук, профессор,
главный научный сотрудник
E-mail: o_sukharev@list.ru
Институт экономики РАН

Различные подходы к определению и количественной оценке продовольственной безопасности приводят к неоднозначности трактовок мер государственной политики, направленных на обеспечение населения продовольствием. Определяющее значение в этом вопросе имеет набор институциональных условий — от правил измерения и оценки продовольственной независимости до регламентов эксплуатации земель сельскохозяйственного назначения, владения предприятиями, обеспечивающих переработку сельскохозяйственного сырья в продукты питания.

В статье выделены главные, по мнению автора, институциональные блоки, позволяющие выявить дополнительные, пока не решенные проблемы при обеспечении продовольственной безопасности. Обобщенно рассмотрены относительные успехи в решении продовольственной проблемы в РФ, определены режимы изменения параметров продовольственной независимости. Показано, что имеющиеся предложения по изменению стереотипной методики оценки уровня продовольственной независимости не означают готового решения. В связи с этим требуется внедрение иного ракурса рассмотрения — на основе ресурсного подхода и формирования оценки не по агрегированным, а по частным параметрам, характеризующим уровень продовольственной безопасности по каждому продуктовому направлению.

Отмечено, что по каждому продуктовому направлению следует формировать свою оценку продовольственной независимости, учитывая две составляющие независимости и ресурсную оценку, а также эффективность институтов, отвечающих

за развитие данного продуктового направления. Показано, что получение большого урожая, например пшеницы, может обеспечить соблюдение норматива безопасности и принести дополнительный доход, который следует использовать для реинвестирования развития тех продуктовых направлений, где норматив обеспечения продовольственной безопасности не выполнен, однако в условиях частных рынков и разделения владения различными сегментами агропроизводства сделать такой перелив ресурсов не всегда представляется возможным, особенно в условиях малых сельскохозяйственных фирм. Следовательно, в связи с этим необходимо учитывать специфику каждого региона.

Ключевые слова: продовольственная безопасность, институциональные условия, критерий продовольственной независимости, метод оценки

Представления о продовольственной безопасности и успехи ее обеспечения в России

Продовольственная безопасность государства является важнейшим элементом обеспечения его национальной безопасности. Более того, без обеспечения продовольственной безопасности вряд ли удастся обеспечить и военную безопасность страны, поскольку обеспечение продовольствием как гражданского населения, так и армии является определяющим условием эффективной обороны. В связи с этим планы мобилизационной готовности

и мобилизационный резерв включают достаточное наличие продовольствия как неотъемлемый элемент. В связи с этим термин «продовольственная безопасность» и часто используемое, практически эквивалентное ему понятие продовольственной независимости, по существу, означают возможность страны самостоятельно производить продовольствие в необходимом для удовлетворения своих потребностей объеме и должного качества [7, 12].

Усилению угроз для продовольственной безопасности России в условиях глобализации, а также формированию внешнеэкономической политики России в условиях вступления в ВТО уделено достаточно внимания в специальной литературе [3, 6, 11, 19, 21]. Проблемы обеспечения продовольственной безопасности в национальном масштабе и пути их решения широко освещены различными авторами [1, 3, 8–10, 14, 20]. Особенности решения продовольственных проблем в федеральных округах и различных регионах Российской Федерации, а также накопленный полезный опыт исследованы в работах [1, 4, 5, 13, 17, 18, 21]. Большинство авторов сходится в том, что нарастание проблем в национальной безопасности можно и нужно остановить, а затем активизировать процессы импортозамещения. Следует отметить, что введение экономических санкций со стороны США и Евросоюза будет этому только способствовать.

В настоящем исследовании рассмотрены отдельные проблемы институционального характера, связанные с определением и измерением (оценкой) продовольственной безопасности страны. Отдельно изучены институциональные условия, которые предопределяют результативность функционирования сельскохозяйственного производства в России.

Определение, цели, задачи и критерии продовольственной безопасности приведены в Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации (далее — Доктрина), утвержденной Указом Президента РФ от 30.01.2010 № 120 [7].

Согласно Доктрине, критерием продовольственной безопасности РФ является удельный вес отечественной сельскохозяйственной, рыбной продукции и продовольствия в общем объеме товарных ресурсов (с учетом переходящих запасов) внутреннего рынка соответствующих продуктов. В соответствии с этим документом собственное производство основных пищевых продуктов имеет следующие пороговые значения: сахара — не менее 80%, растительного масла — не менее 80%, мяса и мясопродуктов (в пересчете на мясо) — не менее

85%, молока и молокопродуктов (в пересчете на молоко) — не менее 90%, рыбной продукции — не менее 80%, зерна и картофеля — не менее 95%, соли пищевой — не менее 85% и т.д. [7].

Таким образом, продовольственная безопасность сводится к обеспечению населения страны сельскохозяйственной продукцией и продовольствием (согласно Доктрине), при этом фактически отождествляются продовольственная безопасность и независимость, причем это осуществляется без учета источников продовольствия и покупательной способности населения. Однако концепция продовольственной безопасности, которой придерживается Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (ФАО), открыто устанавливает, что источник продовольствия для страны не важен, а важно обеспечение продовольствием, если имеются сравнительные преимущества в его производстве. В связи с этим самообеспечение продовольствием формально не является обязательным условием (критерием) безопасности, что открывает простор для импорта продовольствия, по существу, в любом объеме, лишь бы удовлетворить потребности граждан страны в пище. При этом собственно источник продовольствия не важен, а покупательная способность населения, климатические и технические условия учитываются в рамках концепции ФАО [20].

Если обобщить подходы к определению продовольственной безопасности, встречающиеся в научной литературе, то помимо уже указанных, отраженных в соответствующих документах России и ФАО, встречаются еще два подхода. Под продовольственной безопасностью понимают, во-первых, уровень сельскохозяйственного производства, обеспечивающий объем продовольствия, удовлетворяющий спрос потребителей (не менее чем на 75%) и, во-вторых, состояние производственного потенциала агропромышленного комплекса, при котором за счет отечественных мощностей население обеспечивается продовольствием по установленным физиологическим нормам.

По мнению автора, самым адекватным подходом является определение продовольственной безопасности как объема производимого в стране продовольствия на основе отечественной ресурсной базы и с использованием имеющихся мощностей. Таким образом, источник продовольствия крайне важен при оценке продовольственной безопасности, кроме того, важны затраты на получение единицы продовольствия заданной «питательной силы» и те

отечественные ресурсы, которые используются для этого производства.

Следует отметить, что за последние несколько лет, несмотря на сохраняющиеся серьезные проблемы в области развития сельского хозяйства и пищевой промышленности, в России достигнуты относительные успехи в улучшении продовольственной безопасности (табл. 1).

Данные, представленные в табл. 1, показывают, что отечественное производство продукции сельского хозяйства в 2013 г. наиболее приблизилось к уровню 1990 г. (97,4%). Конечно, такое длительное восстановление (более 20 лет) не может быть удовлетворительным, особенно потому, что по отдельным направлениям до сих пор наблюдается существенное отставание. Если по итогам 2013 г. индекс производства продукции сельского хозяйства составил 106,2%, по растениеводству — 112%, то обеспеченность по мясу осталась на уровне 79,7% (в соответствии с Доктриной необходимо 85%), по молоку — 76,4% (необходимо 90%). В целом мясомолочное направление сельскохозяйственного производства признано Правительством РФ отстающим и требующим дополнительных ассигнований [12, 20].

Следует отметить, что в России на сегодняшний день практически обеспечены рациональные нормы потребления (хлеб, картофель, яйцо, растительное масло, мясо, сахар) за исключением молока и молочных продуктов, фруктов, овощей и рыбы. По зерну, сахару, растительному маслу (по зерну и растительному маслу Россия обеспечивает кроме самой себя еще 50 млн чел. в мире) пороговые показатели продовольственной независимости значительно превышены. Уровень продовольственной безопасности страны, по мнению Председателя Правительства РФ, достаточно устойчив и составляет 89%. Кроме того, улучшена доступность продовольствия, особенно в региональном разрезе.

Однако продовольствие (продукты питания) в России по ряду наименований в среднем дороже, чем

в Европе (имеется повышательная опережающая динамика цен на российское продовольствие по отношению к Западной Европе). Как отмечают исследователи из РАНХиГС при Президенте РФ, в ходе предпринятого ими обследования домохозяйств выявлено, что малоимущие граждане около 45% своего дохода тратят на питание, а богатые — около 15%, при этом бедные чаще недоедают, а обеспеченные не используют всех приобретенных продуктов питания.

Таким образом, по ряду продовольственных направлений острота проблемы обеспечения продовольственной безопасности в России сохраняется. Особую роль при этом играют действующие правила и нормативные установки, а также инерционные процессы в сельском хозяйстве, которые, если оценивать их по ресурсной составляющей, имеют негативную основу. Ресурсный подход является определяющим при формировании более или менее адекватной методики оценки уровня продовольственной безопасности (независимости) страны.

Институциональные условия обеспечения продовольственной безопасности

Рассматривать проблемы продовольственной безопасности следует в виде трех крупных институциональных блоков [15, 16], детерминирующих как сами эти проблемы, так и вероятные способы их решения.

Первый блок включает в себя правила (методики) оценки продовольственной безопасности (полноту показателей, адекватность методик, содержательную сторону определений и др.), нормы потребления и их изменение, учет качества продовольствия. Указанные моменты составляют нормативную сторону проблемы продовольственной безопасности. Именно здесь закладывается оценка, определяющая зависимость от источника продовольствия, когда согласно имеющимся представлениям возможен вариант удовлетворения потреб-

Таблица 1

Динамика отдельных секторальных и экономических показателей России в 1993–2013 гг., %

Показатель	1993	1995	1998	2000	2005	2008	2009	2010	2011	2013
Производство промышленной продукции	64,9	49,7	46,2	54,2	71,2	81,3	73,8	80,2	83,5	89,0
Производство продукции сельского хозяйства	82,7	67,0	56,0	62,8	73,1	83,9	85,4	73,4	92,1	97,4
Инвестиции в основной капитал	44,9	30,7	21,0	25,9	41,5	65,3	55,0	60,4	63,2	71,7
Реальные (располагаемые) доходы населения	51,1	40,0	32,8 (1999)	36,7	63,3	82,9	84,6	87,9	90,0	98,8

Примечание. За 100% принят уровень развития АПК России в 1990 г. Рассчитано автором на основании статистических данных.

ностей за счет импорта. Однако в таком случае не решается задача создания резерва продовольствия, включая военные нужды, поскольку допускается неограниченный объем импорта продовольствия. По мнению автора, такой нормативный подход не является удовлетворительным.

Проблема качества продовольствия является определяющей в вопросе продовольственной безопасности страны. Рыночный подход создает торговые стимулы, смысл которых сводится к увеличению срока годности продовольствия, однако реальный срок годности детерминирован биологическими свойствами продукта и может быть изменен искусственно только при некоторых физических воздействиях на него, что и осуществляют продавцы, стремясь увеличить свою прибыль. Вместе с тем это действие способно резко снизить качество продукта, увеличивая негативные последствия от его потребления для здоровья населения. Подобный сценарий насыщения продовольственного рынка не совместим с подлинным обеспечением продовольственной безопасности. Более того, сельскохозяйственные производители, стремясь увеличить свои доходы, применяют различные методы увеличения урожайности и сохранности продукции, включая применение генетически модифицированных компонентов, гормонов, обеспечивая химизацию продовольствия, в том числе идя на поводу у оптовых покупателей продовольствия, которые стремятся увеличить срок годности товара.

Для формирования и реализации Доктрины продовольственной безопасности в нашей стране, на взгляд автора, необходима постановка вопроса о воспроизводстве экологически чистого, с естественными сроками хранения дешевого продовольствия, произведенного на отечественных мощностях и ресурсах. Сегодня экологически чистая пища является элитным и дорогим продуктом, доступным лишь небольшому кругу жителей крупных мегаполисов.

Следовательно, обеспечение продовольственной безопасности — это введение соответствующих нормативов потребления, критериев качества пищи (экологических параметров, естественных сроков годности и др.), нацеленных на выполнение физиологически здорового потребления продукции, не подвергавшейся генной модификации, избыточной химизации и воздействию гормонов¹.

¹ Данные меры предполагают соответствующие усилия (в первую очередь со стороны Роспотребнадзора) по недопущению проникновения на отечественный рынок контрафактной продукции.

Второй блок определяет задачу обеспечения продовольственной безопасности как задачу государственного уровня, решение которой должно осуществляться посредством развития частных сельскохозяйственных предприятий. Здесь необходимо решить проблемы эффективности агропроизводства, концентрации, оптимального размера сельскохозяйственных фирм (хозяйств). Некоторые исследователи считают этот блок задач чуть ли не определяющим, однако параметры эффективности функционирования могут сами стать институциональными ограничителями для роста масштаба сельскохозяйственных фирм. Видимо, для России необходимо сочетание малых, средних и крупных хозяйств, причем такая структура будет сильно детерминирована условиями сельскохозяйственного производства, изменяющимися от региона к региону.

Главным институциональным условием обеспечения продовольственной безопасности в этом аспекте является распределение собственности в сельском хозяйстве между отечественными и иностранными владельцами. Если активы пищевой промышленности (например, маслоперерабатывающей или кондитерской) принадлежат иностранным собственникам, то часть сырья они могут получать извне, применять привнесенные технологии со всеми вытекающими из этого последствиями. Формально такие производители вносят вклад и в ВВП страны, и в объем создаваемого продовольствия, но только это продовольствие либо изготовлено из иностранного сырья, либо с высокой долей зарубежного технологического ресурса. При любом международном конфликте (санкциях) эти производства могут быть репрофилированы или остановлены, что повлечет перебои с данным видом продовольствия, а это — прямой ущерб продовольственной безопасности страны. Известно, что в настоящее время в России примерно в половине крупных сельхозпроизводителей от 35 до 99% акций принадлежат иностранным собственникам — напрямую или опосредованно. Этот факт определенно снижает продовольственную безопасность страны, но используемые количественные показатели ее оценки, особенно агрегированной, не позволяют учесть это институциональное обстоятельство.

В третий блок входят технико-технологическая база агропромышленного производства, аграрные технологии, селекция, кормовая база, семенной материал, которые предопределяют возможности страны в обеспечении продоволь-

твенной безопасности (независимости), а также развитость инфраструктуры села и эффективность института владения землей. Совершенствование инфраструктуры села является перманентным и довольно длительным процессом. При этом земельный кодекс, земельный кадастр и другие документы, устанавливающие характер правоотношений относительно земли и ее использования, являются базовыми ордонансами, определяющими эффективность землепользования.

Государственные сельскохозяйственные земли и так называемая «земельная реформа» должны включать спецификацию правомочий с государственным контролем за целевым (по назначению) использованием земель (с ранжиром по плодородию), предотвращающим увод земель в иностранную собственность. Кроме того, необходимо выводить земли из теневого, а также спекулятивного оборота, обеспечивая контрольную функцию за использованием земель со стороны государства, целиком подчинив это пользование задаче обеспечения населения продовольствием.

В применяемых методиках оценка продовольственной безопасности сводится к расчету уровня продовольственной независимости P_n , который может определяться различными способами:

$$P_n = Q/L, \quad (1)$$

где Q — объем производства продовольствия с учетом изменения запасов либо объем потребления продукции отечественного производства (по данным Минсельхоза России);

L — объем потребления, включая производственное.

Такой подход является стереотипным и дает самую общую оценку.

Другой способ учитывает ввоз и вывоз продовольствия:

$$P_n = [1 - (Im - Ex)/R] 100\%, \quad (2)$$

где Im , Ex — соответственно импорт и экспорт продовольствия;

R — расходы населения на продовольствие [5].

Преобразуя формулу (2), приходим к выражению $P_n = (R - Im + Ex)/R$, которое представляет собой прямой эквивалент формулы (1). Тем самым предложение агрегировать количественный параметр продовольственной независимости согласно формуле (2) все равно приводит к подходу, выраженному формулой (1). Такое представление и подобная агрегация (экспорт — импорт) мало что дает с точки зрения оценки уровня продовольственной независимости. Приведем еще два

варианта (показателя), которые могут оказаться полезными при количественном измерении уровня продовольственной независимости (безопасности). Соотношение $P_n = Im/Q$ показывает долю импорта продовольствия в общем объеме производства продовольствия, а $P_n = Im/(Q - Ex)$ — долю импортного потребления в общем внутреннем потреблении продовольствия.

Важно учесть, на основе какого ресурса производится продовольствие внутри страны, причем оценку ресурса можно давать с учетом владения иностранными контрагентами собственностью пищевой и агроперерабатывающей промышленности.

Продовольственную независимость можно оценивать и по соотношению импортных и местных технологических составляющих при производстве продуктов питания:

$$P_n = R_i/R_v,$$

где R_i — импортный ресурс, идущий на создание единицы продовольствия;

R_v — внутренний (отечественный) ресурс, идущий на создание единицы продовольственного продукта в стране. Интересно также учесть величину продовольствия, произведенного в стране в пересчете на 1 руб. иностранной и отечественной собственности либо сравнить величину продовольствия, создаваемого единицей иностранной и отечественной собственности.

Ресурсный подход, на взгляд автора, является весьма полезным и наравне с оценкой доли импорта продовольствия в общем объеме его потребления дает полноценную картину с позиций обеспечения продовольственной независимости. Кроме того, поскольку отдельные направления в сельском хозяйстве являются самостоятельными секторами, то оценку продовольственной независимости обоснованно осуществлять по отдельным продуктовым направлениям. Дело в том, что агрегация такой оценки «съедает» существо проблем, имеющих по каждому из направлений, и даже системных проблем, связанных с функционированием конкретных институтов.

В институциональном смысле важно то, кто владеет ресурсом, с помощью которого создается продовольствие, ибо качество ресурса и форма владения им определяют уровень продовольственной безопасности. Земля здесь является главным ресурсом, поэтому основная проблема сводится к введению частной собственности на крупные земельные угодья, которые можно использовать в сельскохозяйственном производстве. В конечном

счете требуется ответить на вопрос: нужен ли России общественный класс крупных землевладельцев и насколько его появление в современных условиях отразится на народно-хозяйственной эффективности? Ведь результаты процесса создания крупного промышленного собственника в ходе приватизации государственной собственности довольно сомнительные (если не сказать отрицательные) с позиций общей эффективности функционирования экономической системы. В настоящее время в России сосуществуют две установки, напрямую касающиеся земельного вопроса.

Первая установка состоит в том, что у земли должен быть хозяин, эффективно ей распоряжающийся. Такого хозяина можно получить, только если предоставить экономическим субъектам право не только владеть землей, но и торговать ей по собственному усмотрению. Это и называется правом полной частной собственности на землю.

Вторая установка сводится к тому, что каждому гражданину страны изначально принадлежат ресурсы государства, в котором он родился и проживает, включая и землю. А поэтому земля не может принадлежать одному частному лицу или ограниченному кругу таких лиц.

Из первой установки вытекает обязательность частной собственности на земли сельскохозяйственного назначения с возможностью их продажи (могут быть варианты — без возможности продать или продавать только внутренним покупателям, а не иностранцам и др.).

Из второй установки следует необходимость только государственной собственности на данный вид земель, предполагающая долгосрочную аренду частными лицами с государственным контролем за использованием арендованных земель. Поскольку невозможно с приемлемой точностью показать, какая из установок в большей степени соответствует генетическому укладу российской экономики, то дискуссия по данному вопросу, в конечном счете, сводится к дилемме «справедливость — эффективность». Другими словами, необходимо определить отношение моральных принципов противоположных сторон, реализация которых в процессе институционализации одной из установок происходит через систему политического, а значит властного преобладания. В итоге экономическая система может получить долгосрочный динамический импульс той или иной направленности при принятии какой-либо нормы, который будет означать победу одних целей над другими в результате политичес-

кой конкуренции. Однако это не означает, что будет отсутствовать конкуренция принятой нормы с неправовыми формами взаимодействия субъектов, а также с отвергнутой системой правил.

Некоторые соотношения для критерия продовольственной независимости

Дальнейший анализ проведем, используя величину норматива согласно уровню продовольственной безопасности и величину производства продовольствия и потребления (в зависимости от покупательной способности населения).

Введем следующие обозначения:

Q^* — объем продовольствия по данному потребительскому направлению, отвечающий нормативу безопасности;

$w(p_0, I, T)$ — величина производства продовольствия по данному продуктовому направлению, являющаяся функцией начального плодородия земли (p_0), инвестиций — I и технологии — T и зависящая от времени года и климатических условий;

$g(p)$ — величина продажи продовольствия населению (внутреннее потребление), зависящая от уровня цен p , т.е. покупательной способности населения. Тогда можно вести речь о двух типах продовольственной независимости:

$P_n = w/Q^*$ — по производству (в данном случае важно еще учитывать независимость по ресурсу, используемому для производства данного вида продовольствия);

$P_n^p = g(p)/Q^*$ — по потреблению.

Величина продовольственного запаса на данный момент времени определяется величиной $z = w - g(p)$, причем, если $w > g(p)$, то имеет место экспорт продовольствия, если $w < g(p)$, то — импорт продовольствия либо использование созданного ранее запаса².

Ситуация, когда производство и потребление продовольствия отвечают норме продовольственной безопасности, понятна и не представляет в нашем случае особого интереса, а вот отклонение от норматива безопасности целесообразно рассмотреть с точки зрения анализа и разработки мер экономической политики.

Итак, если производство продовольствия по какому-то продуктовому направлению ниже норматива безопасности, то $w < Q^*$. При отрицательном наклоне кривой спроса на данный вид продовольс-

² Для упрощения будем считать, что имеет место только импорт продовольствия.

твия $p^* < p$, где p — текущая цена для производства w , а p^* — цена для норматива продовольствия Q^* . При $w > Q^*$, т.е. когда объем производства продовольствия превышает величину норматива безопасности, соотношение цен меняется на $p^* > p$.

Для первого случая можно записать, что $p = p^* + p_1$, для второго случая — $p = p^* - p_2$, где p_1 и p_2 — некоторые отклонения от текущей цены. В случае, если спрос на продовольствие эластичный, имеем для первого и второго случаев соответственно:

$$pw < p^*Q^*, pw > p^*Q^*,$$

откуда $P_n < p^*/p$ или $P_n > p^*/p$.

Для неэластичного спроса получим соотношения для продовольственной независимости с измененным знаком неравенства; полученные результаты представлены в табл. 2.

При равенстве производства продовольствия w нормативу безопасности Q^* получим $p^* = p$, и тогда $Q^* = g(p) + z$. Если потребление продовольствия ниже норматива безопасности $g(p) < Q^*$, тогда $w - z < Q^*$, или

$$\frac{p_1}{p} < \left[1 - \frac{w-z}{Q^*}\right];$$

$$P_n^p < \frac{P^*}{p}.$$

Введем параметры $a_i = Im/Q^*$ и $a_e = Ex/Q^*$, т.е. доли импорта и экспорта продовольствия в объеме продовольствия, отвечающего продовольственной безопасности. Тогда, если норматив безопасности по производству продовольствия не достигнут, т.е. $w/Q^* < 1$, то возможны два сценария: $g(p) > w$, т.е. внутреннее потребление продовольствия превышает его производство; $g(p) < w$ — внутреннее потребление меньше его производства. Данные ситуации отражаются двумя системами неравенств:

$$\begin{cases} w < g(p) < Q^* - Im \\ P_n^p < 1 - a_i \end{cases}$$

Таблица 2

Продовольственная независимость P_n при отрицательном наклоне кривой спроса

Спрос	Соотношение объема производства и норматива продовольственной безопасности	
	$w < Q^*$	$w > Q^*$
Эластичный	$p^* < p$ $P_n < p^*/p$	$p^* > p$ $P_n > p^*/p$
Неэластичный	$p^* > p$ $P_n > p^*/p$	$p^* < p$ $P_n < p^*/p$

$$\begin{cases} g(p) < Q^* - Ex \\ P_n^p < 1 - a_e \end{cases}$$

Оба эти случая, когда потребление продовольствия превышает или ниже его производства, описываются неравенством:

$$P_n^p < 1 - \frac{a_i + a_e}{2}.$$

При достижении норматива производства продовольствия, отвечающего безопасности, получаем:

$$w \rightarrow Q^*;$$

$$P_n^p = 1 - \frac{a_i + a_e}{2}. \tag{3}$$

На основании приведенных выкладок можно сделать вывод, что обеспечение продовольственной безопасности по производству требует применения ресурсного подхода, причем функция производства продовольствия зависит от значительного числа факторов, включая институциональные $w = f(p_0, I, T)$, а также от климатических и иных условий. В свою очередь функция потребления продовольствия определяется покупательной способностью населения, которую можно задать через уровень цен на продовольствие $g(p)$. Критерий продовольственной независимости по потреблению требует оценки изменения запасов продовольствия (импорта/экспорта), что и отражает полученная формула (3). Таким образом, при достижении норматива безопасности по производству получена точная оценка продовольственной независимости (безопасности) по потреблению.

В заключение необходимо отметить, что по каждому продуктовому направлению следует давать свою оценку продовольственной независимости, учитывая две составляющие независимости и ресурсную оценку, а также эффективность институтов, отвечающих за развитие данного продуктового направления. Так, получение большого урожая, например пшеницы, может обеспечить соблюдение норматива безопасности и принести дополнительный доход, который следует использовать для реинвестирования развития тех продуктовых направлений, где норматив обеспечения продовольственной безопасности не выполнен.

Однако в условиях частных рынков и разделения владения различными сегментами агропроизводства провести такое перераспределение ресурсов не всегда возможно. В условиях малых сельскохозяйственных фирм такой «перелив» будет

особенно затруднен, что и представляет определенную трудность в решении продовольственной проблемы. В связи с этим необходимо, учитывая специфику каждого региона, оценивать возможности концентрации различных форм ведения сельского хозяйства совместно с возможностями развития предприятий пищевой промышленности России. Контроль за распределением собственности, включая иностранное участие, является при этом важной институциональной задачей обеспечения продовольственной безопасности страны.

Список литературы

1. Антамошкина Е.Н. Оценка продовольственной безопасности Южного федерального округа // Региональная экономика: теория и практика. 2013. № 42. С. 30–38.
2. Антамошкина Е.Н. Реализация аграрной политики в обеспечении продовольственной безопасности России. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/realizatsiya-agrarnoy-politiki-v-obespechenii-prodovolstvennoy-bezopasnosti-rossii>.
3. Аскеров Ш.С. О продовольственной безопасности России. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/o-prodovolstvennoy-bezopasnosti-rossii>.
4. Бабурин А.И. О реализации комплексной программы обеспечения продовольственной безопасности города Москвы на 2010–2012 гг. // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2010. № 27.
5. Гладких Н.В. Оценка социально-экономической эффективности обеспечения продовольственной безопасности. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-sotsialno-ekonomicheskoy-effektivnosti-obespecheniya-prodovolstvennoy-bezopasnosti>.
6. Демин С.Ю. К проблеме продовольственной безопасности и импорта продовольствия в Россию. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/k-probleme-prodovolstvennoy-bezopasnosti-i-importa-prodovolstviya-v-rossiyu>.
7. Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации. URL: <http://kremlin.ru/news/6752>.
8. Кайгородцев А.А. Самообеспечение как индикатор национальной продовольственной безопасности // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2006. № 4.
9. Кормишкин Е.Д. Проблемы обеспечения продовольственной безопасности в национальном и региональном масштабах // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2009. № 14.
10. Лысоченко А.А. Продовольственная безопасность в современных условиях глобализации // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2008. № 5.
11. Новицкая А.А. Внешнеэкономическая политика обеспечения национальной продовольственной безопасности России в условиях вступления в ВТО // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2010. № 5.
12. О продовольственной безопасности России. Доклад группы экспертов Изборского клуба под руководством академика С.Ю. Глазьева. URL: <http://dynacon.ru/content/articles/1725>.
13. Сатаева Р.Р. Обеспечение продовольственной безопасности как один из национальных приоритетов страны // Региональная экономика: теория и практика. 2010. № 44. С. 50–60.
14. Семенова Н.Н. Обоснование продовольственной безопасности как важнейшего государственного приоритета // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2011. № 37. С. 69–75.
15. Сухарев О.С. Институциональная теория и экономическая политика. М.: Экономика, 2007. 1320 с.
16. Сухарев О.С. Структурный анализ экономики. М.: Финансы и статистика, 2012. 216 с.
17. Сухарева А.Н. Формирование системы продовольственного самообеспечения индустриальной территории // Региональная экономика: теория и практика. 2007. № 17.
18. Ташиева Г.Р. Эколого-биологический аспект проблем продовольственного обеспечения населения и продовольственной безопасности (на примере Республики Татарстан) // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2009. № 13.
19. Чеботарева М.С. Продовольственная безопасность в России и мире: сущность и проблемы // Молодой ученый. 2012. № 8. С. 149–151.
20. Шагайда Н.И., Узун В.Я. Продовольственная безопасность в России: мониторинг, тенденции и угрозы. М.: РАНХиГС, 2014. 56 с.
21. Яркова Т.М., Светлаков А.Г. Новые направления аграрной политики в условиях ВТО (на примере Пермского края). URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/novye-napravleniya-agrarnoy-politiki-v-usloviyah-vto-na-primere-permskogo-kрая>.

National interests: priorities and security
 ISSN 2311-875X (Online)
 ISSN 2073-2872 (Print)

Threats and security

INSTITUTIONAL CHALLENGES TO FOOD SECURITY OF RUSSIA

Oleg S. SUKHAREV

Abstract

Various approaches to the identification and quantification of food security lead to ambiguity of public policies aimed at providing the population with food. A crucial point in this matter is a set of institutional environment: the rules for the measurement and valuation of food independence and regulations for the operation of agricultural land, the ownership of enterprises processing agricultural raw materials into food. The article highlights the main, in the author's opinion, institutional units to identify additional, yet unresolved, problems with food security. The paper generally considers the relative success in solving the food problem in the Russian Federation, determines the modes of change of food independence. It shows that the existing proposals to change the stereotype of a technique of an estimation of the level of food self-sufficiency do not mean a turnkey solution. Therefore, this wants to introduce a perspective of resource-based approach and evaluation not by aggregate, but by individual parameters characterizing the level of food security for each product line. The paper notes that food independence should be assessed for each product line, given the two components of independence and resource assessment, as well as the effectiveness of the institutions responsible for the development of this particular product direction. The article says that a large crop of wheat, for example, can ensure compliance with security regulations and bring additional income to be used for reinvestment in those product areas, where the standard of food security is not completed, however, private markets and the separation of the various segments of agriculture make the mobility of resources not always possible, especially in small rural firms. Therefore, it is necessary to take into account the specifics of each particular region.

Keywords: food security, institutional environment, food independence, criteria, evaluation method

References

1. Antamoshkina E.N. Otsenka prodovol'stvennoi bezopasnosti Yuzhnogo federal'nogo okruga [Food security assessment of the Southern Federal District]. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika = Regional economics: theory and practice*, 2013, no. 42, pp. 30–38.
2. Antamoshkina E.N. *Realizatsiya agrarnoi politiki v obespechenii prodovol'stvennoi bezopasnosti Rossii* [The implementation of agrarian policy to ensure the food safety of Russia]. Available at: <http://cyberleninka.ru/article/n/realizatsiya-agrarnoy-politiki-v-obespechenii-prodovolstvennoy-bezopasnosti-rossii>. (In Russ.)
3. Askerov Sh.S. *O prodovol'stvennoi bezopasnosti Rossii* [The food security of Russia]. Available at: <http://cyberleninka.ru/article/n/o-prodovolstvennoy-bezopasnosti-rossii>. (In Russ.)
4. Baburin A.I. O realizatsii kompleksnoi programmy obespecheniya prodovol'stvennoi bezopasnosti goroda Moskvy na 2010–2012 gg [On implementation of the integrated program of food security of Moscow for 2010–2012]. *Natsional'nye interesy: priority i bezopasnost' = National interests: priorities and security*, 2010, no. 27.
5. Gladkikh N.V. *Otsenka sotsial'no-ekonomicheskoi effektivnosti obespecheniya prodovol'stvennoi bezopasnosti* [An assessment of the socio-economic efficiency of food security]. Available at: <http://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-sotsialno-ekonomicheskoy-effektivnosti-obespecheniya-prodovolstvennoy-bezopasnosti>. (In Russ.)
6. Demin S.Yu. *K probleme prodovol'stvennoi bezopasnosti i importa prodovol'stviya v Rossiyu* [Food security and food imports to Russia]. Available at: <http://cyberleninka.ru/article/n/k-probleme-prodovolstvennoy-bezopasnosti-i-importa-prodovolstviya-v-rossiyu>. (In Russ.)
7. Food Security Doctrine of the Russian Federation. Available at: <http://kremlin.ru/news/6752>. (In Russ.)
8. Kaigorodtsev A.A. Samoobespechenie kak indikator natsional'noi prodovol'stvennoi bezopasnosti [Self-sufficiency as an indicator of national food security]. *Natsional'nye interesy: priority i bezopasnost' = National interests: priorities and security*, 2006, no. 4.
9. Kormishkin E.D. Problemy obespecheniya prodovol'stvennoi bezopasnosti v natsional'nom i

regional'nom masshtabakh [Food security at the national and regional levels]. *Natsional'nye interesy: priority i bezopasnost'* = *National interests: priorities and security*, 2009, no. 14.

10. Lysochenko A.A. Prodovol'stvennaya bezopasnost' v sovremennykh usloviyakh globalizatsii [Food security in modern conditions of globalization]. *Natsional'nye interesy: priority i bezopasnost'* = *National interests: priorities and security*, 2008, no. 5.

11. Novitskaya A.A. Vneshneekonomicheskaya politika obespecheniya natsional'noi prodovol'stvennoi bezopasnosti Rossii v usloviyakh vstupleniya v VTO [Foreign economic policy of national food security in terms of entry in the WTO]. *Natsional'nye interesy: priority i bezopasnost'* = *National interests: priorities and security*, 2010, no. 5.

12. The food safety of Russia. Report of the expert group of the Izborsk Club under the guidance of academician S. Glaz'ev. Available at: <http://dynacon.ru/content/articles/1725>. (In Russ.)

13. Sataeva R.R. Obespechenie prodovol'stvennoi bezopasnosti kak odin iz natsional'nykh prioritetrov strany [Food security as a national priority of the country]. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika* = *Regional economics: theory and practice*, 2010, no. 44, pp. 50–60.

14. Semenova N.N. Obosnovanie prodovol'stvennoi bezopasnosti kak vazhneishogo gosudarstvennogo prioriteta [Support for food security as a key priority of the State]. *Natsional'nye interesy: priority i bezopasnost'* = *National interests: priorities and security*, 2011, no. 37, pp. 69–75.

15. Sukharev O.S. *Institutsional'naya teoriya i ekonomicheskaya politika* [Institutional theory and economic policy]. Moscow, Ekonomika Publ., 2007, 1320 p.

16. Sukharev O.S. *Strukturnyi analiz ekonomiki* [A structural analysis of the economy]. Moscow, Finansy i statistika Publ., 2012, 216 p.

17. Sukhareva A.N. Formirovanie sistemy prodovol'stvennogo samoobespecheniya industrial'noi territorii [The formation of food self-sufficiency of an industrial area]. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika* = *Regional economics: theory and practice*, 2007, no. 17.

18. Taisheva G.R. Ekologo-biologicheskii aspekt problem prodovol'stvennogo obespecheniya naseleniya i prodovol'stvennoi bezopasnosti (na primere Respubliki Tatarstan) [An ecological and biological aspect of the problems of food supply and food security (the Republic of Tatarstan case study)]. *Natsional'nye interesy: priority i bezopasnost'* = *National interests: priorities and security*, 2009, no. 13.

19. Chebotareva M.S. Prodovol'stvennaya bezopasnost' v Rossii i mire: sushchnost' i problemy [Food security in Russia and in the world: the essence and problems]. *Molodoi uchenyi* = *Young Scientist*, 2012, no. 8, pp. 149–151.

20. Shagaida N.I., Uzun V.Ya. *Prodovol'stvennaya bezopasnost' v Rossii: monitoring, tendentsii i ugrozy* [Food security in Russia: monitoring, trends and threats]. Moscow, RANEPА Publ., 2014, 56 p.

21. Yarkova T.M., Svetlakov A.G. *Novye napravleniya agrarnoi politiki v usloviyakh VTO (na primere Permskogo kraja)* [The new directions of agrarian policy under the WTO (the Perm Krai case study)]. Available at: <http://cyberleninka.ru/article/n/novye-napravleniya-agrarnoy-politiki-v-usloviyah-vto-na-primere-permskogo-kraja>. (In Russ.)

Oleg S. SUKHAREV

Institute of Economics of RAS,

Moscow, Russian Federation

o_sukharev@list.ru