***Издание осуществлено при финансовой***
***поддержке РГНФ, проект № 13-02-00273а***

# Особенности оценки региональной продовольственной безопасности

*Директор ВИАПИ им. А.А. Никонова, д.э.н.* ***Сиптиц С.О.,***
*Зав. отделом ВИАПИ им. А.А. Никонова, д.э.н.* ***Романенко И.А.,***
*вед.н.с. ВИАПИ им. А.А. Никонова, к.э.н.* ***Евдокимова Н.Е.***

В мире существует много уже разработанных и используемых систем оценки продовольственной безопасности (далее ПБ). В Российской Федерации основным нормативным документом по этому вопросу является действующая Доктрина ПБ [1]. Однако, этот документ регламентирует прежде всего действия на федеральном уровне. Тем не менее, в Доктрине ПБ в пункте 21 поставлены следующие задачи:

«В области организации и управления обеспечением продовольственной безопасности необходимо:

- совершенствовать нормативную правовую базу функционирования агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов, исходя из основных направлений и механизмов реализации положений настоящей Доктрины;
- осуществлять мониторинг, прогнозирование и контроль состояния продовольственной безопасности;
- оценивать устойчивость экономики страны к изменениям на мировых рынках продовольствия и изменениям природно-климатического характера;
- оценивать устойчивость продовольственного снабжения городов и регионов, зависимых от внешних поставок пищевых продуктов;

- сформировать государственные информационные ресурсы в сфере обеспечения продовольственной безопасности».

Этот пункт предполагает, прежде всего, уточнение понятия ПБ на региональном уровне и формирование системной межведомственной информационной базы, позволяющей оценивать ПБ на любом уровне и во взаимосвязи с ситуацией за рубежом.

В экономической литературе за последнее десятилетие, посвященной вопросам оценки ПБ, обсуждается множество разнообразных методов. На первый взгляд раздражает то, что часто авторы попросту подменяют понятия ПБ и продовольственного обеспечения, не затрудняя себя их разграничением и уточнением. Устойчивое обеспечение региона продуктами питания по медицинским нормам не тождественно ПБ, для ПБ региона это необходимое, но не достаточное условие.

Следует также различать технические нарушения продовольственной безопасности и наступление чрезвычайных ситуаций. Эти понятия также не совпадают, как вирус и иммунитет. Отклонения от идеального уровня обеспечения ПБ могут быть связаны с нарушениями экономическими, социальными, административными и т.д. Эта ситуация имеет аналогию с человеком, у которого слабый иммунитет, но он не болен. А именно, в регионе не хватает экономических возможностей или усилий руководства по обеспечению ПБ, но он живет своей обычной жизнью и это его объективно обусловленный уровень ПБ. Наступление чрезвычайных ситуаций его нарушает также, как поражение организма вирусом: и иммунитет страдает, и организм в целом. Возникает не праздный вопрос: как восстанавливать уровень ПБ. Нужно ли восстанавливать после чрезвычайных ситуаций ПБ до идеального уровня, или же только до того, который был в регионе до наступления чрезвычайной ситуации?

Базовым требованием к классификации чрезвычайных ситуаций по отношению к ПБ региона должно быть то, что она разрабатывается в общем,

наиболее полном виде, но агрегирование внутри нее должно соответствовать укрупненным кластерам возможных последствий.

При ликвидации наступившей чрезвычайной ситуации, очень важна алгоритмизация действий, а именно, должна быть разработана методика (технология), которая связывает различные нарушения в жизни региона с региональными индикаторами ПБ.

За последнее десятилетие по сельскохозяйственной тематике количество статей, затрагивающих ПБ, имеет следующую динамику:

***Объединенный каталог ЦНСХБ оглавлений журналов и сборников:***

| | До 2002 года | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Статьи по ПБ | 116 | 92 | 138 | 208 | 214 | 237 | 342 | 509 | 387 | 423 | 212 | 41 |
| Статьи по ПБ регионов | | 1 | 6 | 15 | 18 | 11 | 19 | 67 | 30 | 28 | 19 | 2 |

***Электронный каталог ЦНСХБ аналитическая роспись:***

| | Книги по | | Статьи на тему | |
|---|---|---|---|---|
| | ПБ | ПБ региона | ПБ | ПБ региона |
| До 1980 года | 4 | | | |
| 1981-1990 | 9 | | | |
| 1991-2000 | 85 | 6 | 208 | 23 |
| 2001-2010 | 368 | 56 | 1332 | 172 |
| С 2011 года | 130 | 11 | 710 | 73 |

Статистика научных публикаций наглядно показывает, что во-первых, после принятия Доктрины ПБ снижается интенсивность выхода работ по проблематике ПБ в целом, а во-вторых, объективно менее разработан вопрос по региональной ПБ. Это прискорбно, поскольку устойчивая ПБ государства зависит именно от качественной региональной политики, ее базис складывается именно на уровне региона.

Методология оценки ПБ на региональном уровне весьма существенно отличается от методов оценки ПБ на мировом, межгосударственном и

национальном уровнях. Прежде всего, не стоит использовать показатели, оценивающие продовольственную независимость отдельных субъектов РФ. В работе Ибрагимова М.-Т.А. и Дохоляна С.В. «Методические подходы к оценке состояния ПБ региона» [2] предлагается оценивать степень *продовольственной зависимости* региона. Это обосновывается тем, что усилия по достижению полного самообеспечения регионов продовольствием влечет за собой крупные финансовые вложения, которые вызваны производством сельскохозяйственной продукции в неблагоприятных условиях. Следующее отличие состоит в том, что региональные власти не должны заниматься созданием и обеспечением сохранности стратегических запасов продовольствия (что ни в коей мере не отменяет страховые запасы). Исходя из выше сказанного, следует подчеркнуть, что для отдельных регионов ПБ может характеризоваться наличием переходящих запасов зерна, а для других объемы его ввоза являются основным путем обеспечения их ПБ.

По ПБ региона Ибрагимов М.-Т.А. и Дохолян С.В. [2] понимают «способность системы производства, хранения, переработки, оптовой и розничной торговли продуктами питания обеспечить ими стабильно и равномерно в течение года все категории населения соответствующих территорий в размерах потребления отвечающих научно-обоснованным медицинским нормам.»

В работах Оловянникова Д.Г. «Методика оценки состояния ПБ региона на примере республики Бурятия» [3,4] и других его статьях предложена целостная методика оценки региональной ПБ. Автор исходит из того, что ПБ это многомерная и комплексная категория.

Во-первых, это экономический процесс обеспечения продуктами питания. Базовыми индикаторами этого процесса выступают: физическая, экономическая доступность продовольствия, распределение продуктов и рацион питания, качество и безопасность пищи. Система критериев ПБ представлена на следующем ниже рисунке.

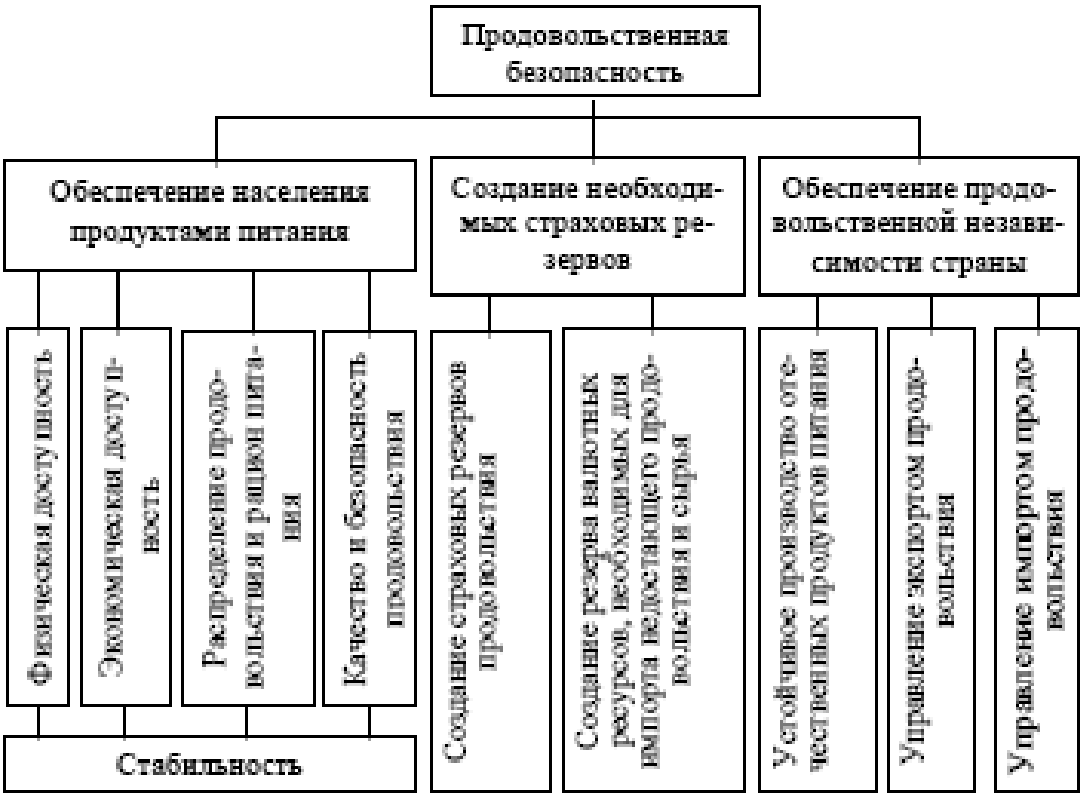



**Рис. 1. Критерии продовольственной безопасности**

Во-вторых, это государственная работа по обеспечению процесса продовольственного обеспечения национальной безопасности. Это политико-экономическая и стратегическая стороны ПБ: обеспечение продовольственной независимости страны и создание страховых запасов продовольствия. ПБ зависит не только от экономических и социальных условий в национальном продовольственном комплексе, но и от состояния национальной и мировой экономики.

Таким образом, по Оловянникову Д.Г, ПБ – «это состояние экономики, при котором население имеет стабильный физический и экономический доступ к достаточному количеству безопасного и питательного продовольствия отечественного производства для удовлетворения своих диетических потребностей и пищевых предпочтений, для ведения активного и здорового образа жизни, а также обеспечивается создание требуемых страховых резервов продовольствия.»

Оценка ПБ региона происходит поэтапно. На *первом этапе* происходит

формирование системы показателей комплексной оценки состояния продовольственного рынка по следующим критериям:

- качество и безопасность продовольствия,

- распределение продовольствия и рацион питания,

- экономическая доступность,

- физическая доступность.

На *втором этапе* определяются уровни оценки показателей и анализ показателей в динамике. *Третий этап* состоит в составлении сводной матрицы для расчета уровня региональной ПБ. *На четвертом этапе* определяем уровень региональной ПБ и выявляем недостатки продовольственного рынка. *Пятый этап* необходим для разработки предложений по обеспечению ПБ.

«Уровень региональной ПБ (УРПБ) находится как сумма оценок основных критериев ПБ: физической доступности (Ф), экономической доступности (Э), достаточности потребления продовольствия (Д), качества продовольствия (К):

**УРПБ = Ф + Э + Д + К.**

Каждый из указанных критериев имеет уровни: 1-й (высокий), 2-й (допустимый) , 3-й (низкий), 4-й (недопустимо низкий). Для измерения и дифференцированной оценки УРПБ введем следующие характеристики:

- высокий уровень ПБ: УРПБ = 4 (как результат высоких значений показателей физической и экономической доступности, достаточности потребления продовольствия и его качества);

- допустимый уровень ПБ: 4 < УРПБ < 9 (оценки по каждому из критериев не превосходят 2);

- низкий уровень ПБ: 5 < УРПБ < 13 (оценки по каждому из критериев не превосходят 3 и хотя бы один из них принимает значение 3);

- недопустимо низкий уровень ПБ: 6 < УРПБ (хотя бы один из критериев принимает значение 4).»

Физическая доступность продовольствия оценивается с помощью показателей самообеспечения региона продовольствием, как средняя величина за ряд лет, а также с помощью показателей динамики и региональной структуры импорта и экспорта продовольствия. Степень физической доступности продовольствия измеряется с помощью следующих показателей: коэффициент самообеспечения, коэффициент покрытия импорта продовольствия, а для измерения степени экономической доступности продуктов питания выбраны коэффициент бедности, коэффициент покупательной способности доходов населения региона, коэффициент концентрации доходов (индекс Джини). Для обобщенной оценки уровня достаточности потребления продовольствия Оловянников Д.Г. предлагает два показателя, характеризующие этот критерий количественно: коэффициент достаточности (калорийности), коэффициент структуры питания (рациона).

В статье Лачуевой З.М. «Особенности обеспечения ПБ региона» [5] особо выделена следующая мысль: «Территория России отличается чрезвычайным разнообразием природно-климатических условий, неравномерностью размещения производственно-экономического потенциала, различиями в социальной инфраструктуре, национальными традициями питания и др. Указанные факторы определяют значительные различия, с одной стороны, возможностей и масштабов производства сельскохозяйственной продукции, с другой - объема спроса на продукты питания. Значительные различия между производством продовольствия и потребностью в нем на территории различных регионов страны порождает неоднозначности в определении ПБ региона. ПБ регионов - это элемент общей системы ПБ.

ПБ региона - это определенное состояние регионального продовольственного фонда, при котором предложение продуктов питания в регионе и текущий потребительский спрос на них формируются на

приемлемом для населения уровне, при достаточном ассортименте, а также создаются необходимые резервы продукции.

В то же время ПБ региона – это принципиально особая экономическая категория. Особенности ПБ регионов, как показывают исследования Лачуевой З.М., состоят в следующем:

- ПБ региона основывается на собственном сельскохозяйственном и продовольственном производстве;

- регионы различаются по возможностям производства экологически чистой продукции;

- регионы имеют ограниченные возможности для импорта продовольствия из-за низких доходов населения, больших затрат на транспортные перевозки и ограниченности бюджетов.

Поэтому формирование ПБ региона во многом зависит от его местоположения, специализации, развитости инфраструктуры, издержек на транспортные перевозки и затрат на хранение продовольствия.

Обеспечение ПБ на уровне региона объективно должно быть дифференцировано:

- в одних регионах приоритетным направлением их решения является повышение реальных доходов;

- в других регионах для увеличения производства продовольствия приоритетным должно быть стимулирование развития сельского хозяйства, диверсификации пищевой и перерабатывающей промышленностей и торговли за счет поддержки всех форм аграрного бизнеса;

- в третьих регионах первостепенное значение имеет защита интересов потребителей продовольствия путем расширения его стандартизации и принятия мер государственного контроля, а также мер социальной поддержки потребления продовольствия малообеспеченными слоями населения за счет государственных фондов продовольствия и финансовых средств.

Исходя из всего сказанного, автором уточняется понятие ПБ региона: «под ПБ региона понимается способность системы производства, хранения, переработки, оптовой и розничной торговли обеспечивать продуктами питания стабильно и равномерно в течение года все категории населения соответствующей территории в размерах потребления, отвечающих научно-обоснованным медицинским нормам. ПБ регионов базируется на рациональном территориальном разделении труда в сфере аграрного производства, рациональных сочетаниях в потреблении местной и привозной продукции, отсутствии каких-либо барьеров при межрегиональной торговле продовольствия.»

Автор приходит к выводу, что полномасштабное и равномерное обеспечение всей территории страны продовольствием (в необходимых количествах) не может быть в полной мере осуществлено только с использованием рыночных механизмов. Эти мероприятия должны осуществляться в рамках единой федеральной аграрной и продовольственной политики. Об этом свидетельствует и опыт развитых стран мира, где проблемы продовольственного обеспечения (обеспечения ПБ) решаются централизованно главным образом, на уровне федерального правительства.

Итак, не подлежит сомнению, что система ПБ должна обеспечиваться на моровом, международном, национальном и региональном уровнях.

В работах белорусских экономистов-аграрников понятию национальной и региональной ПБ уделено много внимания. Так, в книге [6] указывается на то, что региональная ПБ неоднозначна из-за следующих аспектов самих регионов: прежде всего это различия в требуемых объемах продуктах питания, условиям сельскохозяйственного производства, а также его потенциалу и специализации, экологической ситуации и т.п.

В другой работе З.М. Ильиной и С.А. Кондратенко [7] дается, исходя из этих особенностей, следующее определение региональной ПБ: «Безопасность регионального сообщества представляет собой систему продовольственной безопасности местной демографической популяции

населения, сформированную из взаимосвязанных подсистем по функциональному, организационному, ресурсному и технологическому признакам (экономические, социальные, экологические отношения), имеющую целью бесперебойное, достаточное и качественное удовлетворение физиологических потребностей населения основными продуктами питания из собственных, межрегиональных, государственных и международных источников.» Исходя из этого определения, авторами формулируются основные принципы региональной ПБ. Во-первых, это самообеспечение региона основными видами продовольствия, во-вторых, использование преимуществ межрегионального разделения труда на основе экономически обоснованной производственной специализации, и в-третьих, создание социально-экономических условий для повышения уровня и качества жизни местного населения.

«ПБ на региональном уровне следует оценивать по следующим критериям:

уровень потребления основных видов продовольствия по группам исследования;

состояние покупательной способности всех групп населения регионов;

производство в данном регионе сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, его динамика;

динамика цен на продовольственном рынке в соседних регионах на отечественную и импортную продукцию;

объем поставок сельскохозяйственной продукции и продовольствия из других регионов;

состояние инфраструктуры продовольственного рынка и размеры реализации продукции по разным каналам (перерабатывающие предприятия, собственная торговая сеть, иные каналы);

сложившиеся межрегиональные связи по ввозу и вывозу сельскохозяйственной продукции;

наличие и деятельность интегрированных объединений по производству, переработке и реализации сельскохозяйственной продукции;

качество сельскохозяйственного продовольствия и деятельность организаций, обеспечивающих за ним контроль.»

Комплексное влияние факторов на уровень продовольственного самообеспечения территории, а также и уровень ПБ рассчитывается в виде совокупного индекса по методу определения среднего геометрического для исходной совокупности индексов.

Краткое и выборочное рассмотрение определений понятия ПБ региона и методов ее оценки подводит нас к вывду о том, что с формальной точки зрения оценка уровня продовольственной безопасности может рассматриваться как результат применения некоторого оператора, который отображает значения влияющих на нее факторов на шкалу, принятую для ее измерения.

*ЛИТЕРАТУРА*

1. Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации. http://www.rg.ru/2010/02/03/prod-dok.html

2. Ибрагимов М.-Т.А., Дохолян С.В. «Методические подходы к оценке состояния ПБ региона» // «Региональные проблемы преобразования экономики», №4, 2010, http://www.rppe.ru

3. Оловянников Д.Г. Методика оценки состояния продовольствен-ной безопасности региона на примере Республики Бурятия. // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2009. – №3.

4. Оловянников Д.Г. Пути улучшения продовольственной безопас-ности региона. // Сб. науч. тр. – Улан-Удэ: Изд-во ВСГТУ, 2008. – Вып.15.

5. Лачуева З.М. Особенности обеспечения продовольственной безопасности региона. // «Региональные проблемы преобразования экономики», №2, 2010, http://www.rppe.ru

6. Ильина З.М. и др. Система ПБ: закономерности формирования и факторы развития. // Минск: Институт экономики НАН Беларуси, 2007.

7. З.М. Ильина, С.А. Кондратенко Региональный продовольственный рынок. Теоретические и методологические аспекты. – Минск: Ин-т системных исследований в АПК НАН Беларуси, 2010.