



**МОСКОВСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В. ЛОМОНОСОВА**

**ЕВРАЗИЙСКИЙ ЦЕНТР ПО
ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ
БЕЗОПАСНОСТИ**

Ленинские горы, д. 1, Москва, ГСП-1, 119991

Телефон: +7 (917)-596-02-00

e-mail: office@ecfs.msu.ru

сайт: <http://ecfs.msu.ru>

№ 35 -19/236-03 от 22.07 2019 г

Департамент
агропромышленной
политики ЕЭК

По результатам рассмотрения сотрудниками Евразийского центра по продовольственной безопасности проекта решения Евразийского межправительственного совета по утверждению Концепции коллективной продовольственной безопасности государств-членов Евразийского экономического союза (далее – Концепция) выявлены следующие вопросы, требующие дополнительной проработки и обоснования:

1. В преамбуле проекта решения Евразийского межправительственного совета дается ссылка на статьи 94 и 95 Договора о Евразийском экономическом союзе (далее – Договор). Однако в указанных статьях Договора не содержится положений, предусматривающих межгосударственное взаимодействие стран ЕАЭС по вопросам продовольственной безопасности. В соответствии с правом ЕАЭС принятие указанного документа выходит за рамки реализации согласованной агропромышленной политики. В этой связи возникает необходимость четкого обоснования правомерности разработки ЕЭК проекта Концепции.

2. Утверждение Концепции выходит за рамки полномочий Евразийского межправительственного совета, предусмотренных Договором и международными договорами в рамках ЕАЭС. Таким образом, рассмотрение указанного вопроса не относится к компетенции Евразийского межправительственного совета.

3. В первом абзаце введения Концепции акцент сделан на дефиците продовольственных ресурсов в мире и росте цен на важнейшие виды продукции. Этот посыл ошибочен и требует корректировки, исходя из следующих соображений. Во-первых, еще в середине восьмидесятых годов прошлого века исследования Всемирного банка убедительно доказали, что темпы роста глобального производства продовольствия опережают темпы роста населения. Во-вторых, в настоящее время мировой агропродовольственный рынок характеризуется нисходящим ценовым трендом. Так,

индекс номинальных цен ФАО (Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН) на продовольствие с 2014 г. по 2018 г. понизился на 29,1%.

4. В соответствии с разделом IV Концепции «каждая страна Союза определяет «научно обоснованные», «целевые» нормативы потребления основных пищевых продуктов на душу населения в год», что вступает в противоречие с абзацем 8 введения Концепции, где обозначена возможность проведения мониторинга состояния продовольственной безопасности по унифицированной для всех стран ЕАЭС системе оценки. В этой связи в целях устранения указанного противоречия в Концепции предлагаем сформулировать положение о разработке ЕЭК единого методологического подхода для определения странами ЕАЭС научно обоснованных норм потребления основных продуктов питания в зависимости от потребностей различных половозрастных групп населения в микро- и макронутриентах, содержащихся в репрезентативных продуктах питания, с учетом исторических и культурных особенностей диет населения Евразии и средней интенсивности труда.

5. Дополнительным аргументом в пользу необходимости разработки единого методологического подхода для определения странами ЕАЭС научно обоснованных норм потребления основных продуктов питания являются значительные различия в действующих национальных нормах потребления (таблица на стр. 15). Также считаем целесообразным проводить регулярное обновление средних норм потребления в соответствии с изменениями половозрастной структуры общества, в связи с чем закрепление норм в тексте Концепции (таблицы на страницах 15 и 18) является излишним.

6. В Концепции не раскрыты механизмы и инструменты упреждения угроз обеспечения национальной продовольственной безопасности на коллективной основе. Это важное направление взаимодействия требует дополнительной проработки.

7. В соответствии с международно признанными методологическими подходами используемые в Концепции показатели физической доступности сельхозпродукции и продовольствия таковыми не являются (см. приложение 3 к Концепции). Данные показатели характеризуют не физическую доступность, а исключительно наличие сельхозпродукции и продовольствия. Данное замечание применимо и к интегральному индексу достаточности производства сельскохозяйственной продукции и продовольствия, который характеризует наличие продовольствия, а не его физическую доступность.

8. ЕЭК использует весьма поверхностный и устаревший подход для характеристики уровня питания населения. Да и сам термин «уровень питания населения» является не совсем удачным. В место этого термина предлагаем ЕЭК использовать термин «полноценность и сбалансированность питания», а показатель энергетической ценности пищевого рациона населения считаем целесообразным дополнить системой показателей, характеризующих пищевую ценность - потребление населением белков, жиров и углеводов. По аналогии с интегральными индексами достаточности производства и потребления предлагаем также разработать интегральный индекс, характеризующий полноценность питания и безопасность продовольствия. Это легко обосновывается данными ФАО, в соответствии с которыми в странах ЕАЭС более распространена проблема избыточного веса и ожирения, недостатка микроэлементов (так называемый «скрытый голод»), чем экономической доступности продовольствия или недоедания. ЕЭК же в рамках предлагаемой системы мониторинга продовольственной безопасности фактически «закрывает глаза» на существующие в странах ЕАЭС проблемы, что свидетельствует о

весьма поверхностной проработке вопроса, игнорировании международного опыта, отсутствии адекватного обоснования и аналитического обеспечения разработки Концепции.

9. Предлагаем усилить Концепцию разработкой мер интеграционного характера, направленных на обеспечение продовольственной безопасности и сбалансированного питания наиболее уязвимых групп населения: малых фермеров, детей и женщин. Эта проблема особенно актуальна для Кыргызстана и Армении.

10. Предлагаемая в Концепции система оценки состояния продовольственной безопасности не является инклюзивной, поскольку в целях мониторинга и оценки фактически предусматривается установить индикаторы только по наличию сельхозпродукции и продовольствия, его экономической доступности. За рамками мониторинга и оценки остались такие международно признанные направления или, следуя терминологии Концепции, критерии обеспечения продовольственной безопасности, как физическая доступность продовольствия, полноценность питания и пищевая безопасность, стабильность доступа к продовольствию. Это фактически свидетельствует об отказе ЕЭК от использования опыта ФАО в условиях действующего меморандума о взаимопонимании, что неприемлемо, поскольку наднациональные нормы ЕАЭС должны инкорпорировать лучший международный и национальный опыт, в том числе и по вопросам продовольственной безопасности.

11. В соответствии с положениями второго абзаца раздела II Концепции коллективная продовольственная безопасность государств ЕАЭС достигается на основе рационального использования ресурсного потенциала АПК, инновационного развития отраслей, межгосударственной кооперации, а также сбалансированного функционирования продуктовых рынков. В этой связи показатели для мониторинга и оценки продовольственной безопасности должны в обязательном порядке включать количественные характеристики ресурсного обеспечения АПК (зависимость внутреннего рынка стран ЕАЭС от импорта селекционных и генетических ресурсов, техники и оборудования, средств защиты растений, кормов и кормовых добавок, состояние земельных ресурсов и др.), инновационного развития отраслей, межгосударственной кооперации, сбалансированности рынка.

12. В отдельных разделах Концепции достаточно разнородно представлены полномочия ЕЭК по выработке мер, направленных на укрепление продовольственной безопасности. В этой связи рекомендуем привести к единообразному пониманию соответствующие положения абзаца 8 введения, абзаца 7 раздела IV Концепции и абзаца 6 раздела VI Концепции. При этом серьезные сомнения вызывают возможности ЕЭК по выработке рекомендаций по формированию стратегических запасов сельскохозяйственной продукции в условиях ограниченного доступа к подобной информации. С учетом глобальной повестки и существующих в странах ЕАЭС проблем в области продовольственной безопасности предлагаем ЕЭК сфокусироваться на подготовке рекомендаций по рациональному питанию, развитию сельского хозяйства, ориентированного на полноценное и здоровое питание, поддержке уязвимых слоев населения, формированию устойчивых, климатически оптимизированных продовольственных систем, устойчивому управлению земельными и водными ресурсами, минимизации продовольственных потерь и пищевых отходов, укреплению региональных производственно-сбытовых продовольственных цепочек и эффективному встраиванию

сельхозпроизводителей в глобальные продовольственные цепочки, диверсификации сельской экономики и сельскохозяйственного производства, борьбе с антимикробной резистентностью, трансграничными болезнями животных и вредителями сельскохозяйственных растений.

13. В конце раздела II Концепции перечислены риски, связанные с новыми угрозами на мировом агропродовольственном рынке. Один из таких рисков – усиление либерализации мировой торговли. Следует отметить, что указанное положение Концепции противоречит глобальной повестке в области продовольственной безопасности, в соответствии с которой агропродовольственная торговля через прозрачные и эффективно функционирующие рынки и в соответствии с обязательствами, принятыми сторонами в рамках Всемирной торговой организации, способствует появлению новых возможностей для встраивания сельхозпроизводителей в глобальные производственно-сбытовые цепочки. Кроме того, торговля способствует снижению волатильности цен на агропродовольственную продукцию. В этой связи либерализация мировой торговли является фактором ее развития и не представляет угрозы для обеспечения продовольственной безопасности. С учетом изложенного в качестве угрозы предлагаем рассматривать усиление протекционизма в мировой торговле и так называемые «торговые войны».

14. В разделе I Концепции приводятся данные о динамике прироста объема производства сельскохозяйственной продукции за период с 2012 года по 2018 год. При выборе такого периода просматривается явная попытка ЕЭК приукрасить действительность и игнорировать существующие проблемные вопросы. Поскольку ЕАЭС начал функционировать с 2015 года, предлагаем при характеристике развития АПК использовать период с 2014 года по 2018 год. Элементарный анализ показывает, что за указанный период максимальные объемы сельскохозяйственного производства в целом по данному интеграционному объединению были достигнуты в 2017 г. К этому времени сельхозпроизводство приросло на 10% по сравнению с показателем 2014 г. Однако уже в 2018 г. продукция сельского хозяйства продемонстрировала отрицательную динамику. На текущем этапе развития ЕАЭС темпы роста сельхозпроизводства в Армении и Беларуси существенно отстают от среднего показателя по интеграционному объединению в целом. Наряду с нестабильностью производства продукции растениеводства в этих странах серьезную обеспокоенность вызывает наметившаяся в 2018 г. тенденция спада в животноводстве. В этой связи рекомендуем агропромышленному блоку ЕЭК разработать комплекс мер, направленных на стабилизацию и обеспечение устойчивого функционирования агропродовольственных систем в Армении и Беларуси в условиях евразийской интеграции.

15. В целях повышения результативности мониторинга полноценности питания населения предлагаем использовать данные по среднелюдовому потреблению установленных товарных групп продукции в год в каждом из государств-членов в разрезе отдельных половозрастных групп.

16. Считаем также целесообразным определиться с периодичностью проведения ЕЭК мониторинга и предоставления сторонами данных по отдельным показателям.

17. В Концепции используется термин «уровень коллективной продовольственной безопасности государств-членов». Однако значение этого термина не определено. В этой связи предлагаем ЕЭК разработать сводный интегральный индекс продовольственной

безопасности государств ЕАЭС, состоящий из частных индексов, характеризующих отдельные критерии (направления) продовольственной безопасности. Это позволит оценивать уровень и динамику продовольственной безопасности по странам ЕАЭС в целом, интегрируя в сводном показателе различные критерии продовольственной безопасности.

18. Предлагаем определиться с используемыми в Концепции понятиями «экологически чистая высококачественная продукция» и «эффективность взаимной торговли», поскольку эти термины не являются общепринятыми.

19. Обращаем внимание, что в таблицах приложений 1 и 2 к Концепции отсутствуют некоторые данные по Республике Казахстан. Кроме того, не ясна методология расчета показателей самообеспеченности в таблице приложения 2 к Концепции. В этой связи предлагаем подготовить соответствующие пояснения. Также обращаем внимание на целесообразность расчета показателей самообеспеченности по отношению к рациональным нормам потребления.

20. Таблицу приложения 3 предлагаем расширить, включив в нее дополнительные критерии продовольственной безопасности (физическая доступность продовольствия, полноценность питания и пищевая безопасность, стабильность доступа к продовольствию) и соответствующие им показатели с учетом современных международно признанных подходов. Кроме того, в целях повышения результативности мониторинга считаем необходимым дополнить перечень показателей индикаторами, характеризующими ресурсный потенциал АПК, инновационное развитие отраслей, межгосударственную кооперацию в производственной и научно-технологической сферах.

21. В приложении 4 к Концепции представлен перечень кодов ТНВЭД для мониторинга экспорта и импорта сельхозпродукции и продовольствия. Считаем необходимым проводить также мониторинг взаимной торговли государств ЕАЭС. Поскольку основная цель такого мониторинга, вероятно, заключается в обеспечении сбалансированности агропродовольственного рынка ЕАЭС, предлагаем проводить мониторинг на квартальной основе, оценивая соответствие внешних и взаимных потоков сельхозпродукции и продовольствия показателям сводных прогнозных балансов с учетом их равномерного поквартального распределения в текущем году. Это позволит поднять статус прогнозных балансов, трансформировать их в реально используемый и востребованный инструмент интеграционной работы. При таком подходе товарная номенклатура для мониторинга должна быть привязана к товарной номенклатуре, используемой для составления совместных и сводных прогнозов.

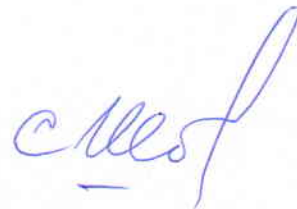
С учетом представленных замечаний считаем, что проект документа нуждается в существенной переработке, поскольку предложенные ЕЭК подходы к мониторингу и оценке продовольственной безопасности являются устаревшими и не носят инклюзивного характера. По этой причине принятие Концепции в текущей редакции не окажет влияния на улучшение состояния продовольственной безопасности в странах ЕАЭС. Кроме того, основная часть мероприятий, предусмотренных Концепцией, может быть выполнена в рамках отдельных направлений согласованной агропромышленной политики (прогнозирование, развитие экспорта, государственная поддержка и регулирование общего аграрного рынка, единые требования к производству и обращению сельхозпродукции и продовольствия, интегрированное информационное обеспечение, научное и инновационное развитие). В целях насыщения Концепции современными подходами в области продовольственной безопасности и учета международного опыта предлагаем

агропромышленному блоку ЕЭК активизировать сотрудничество с ФАО в рамках заключенного меморандума о взаимопонимании.

Для детальной проработки вопроса, адекватного обоснования необходимости принятия Концепции считаем целесообразным департаменту агропромышленной политики ЕЭК подготовить комплексный аналитический доклад по вопросам продовольственной безопасности и питания в странах ЕАЭС, содержащий анализ глобальной повестки и международного опыта, особенностей национальных политик в области продовольственной безопасности и полноценного питания, определение основных стейкхолдеров и их интересов, рассмотрение национальных стратегий достижения продовольственной безопасности и полноценного питания, характеристику нормативно-правовой базы и институтов регулирования, предложения по развитию интеграционного взаимодействия в соответствующих сферах.

Со своей стороны, Евразийский центр по продовольственной безопасности МГУ имени М.В. Ломоносова готов оказать посильную помощь и методическое обеспечение при подготовке указанного доклада, а также осуществлять экспертизу материалов по официальному запросу от профильного члена Коллегии ЕЭК в соответствии с Регламентом работы ЕЭК.

Директор Евразийского центра
по продовольственной безопасности МГУ,
Член-корр. РАН, профессор



С.А. Шоба