

Ольга В. Забелина
**ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ
РОССИИ И ЕЕ РЕГИОНОВ**

В статье раскрыто содержание продовольственной безопасности страны в контексте формирования государственной политики по ее обеспечению; определена сущность и специфика продовольственной безопасности региона; показана необходимость усиления регионального подхода к управлению продовольственным обеспечением населения России.

Ключевые слова: продовольственная безопасность; самообеспечение продовольствием; продовольственная независимость; регион; Россия.

Лит. 12.

Ольга В. Забеліна
ПРОДОВОЛЬЧА БЕЗПЕКА РОСІЇ ТА ЇЇ РЕГІОНІВ

У статті розкрито зміст продовольчої безпеки країни у контексті формування державної політики з її забезпечення; визначено сутність та специфіку продовольчої безпеки регіону; продемонстровано необхідність посилення регіонального підходу до управління продовольчим забезпеченням населення Росії.

Ключові слова: продовольча безпека; самозабезпечення продовольством; продовольча незалежність; регіон; Росія.

Olga V. Zabelina¹
FOOD SECURITY IN RUSSIA AND ITS REGIONS

The article reveals the essence of food security in the context of public policy ensuring it. The nature and specific features of regional food security are determined; the need to strengthen the regional approach to management of food supply for Russian population is justified.

Keywords: food security; food self-sufficiency; food independence; region; Russia.

Постановка проблемы. Продовольственная безопасность стала острой проблемой для России послереформенного периода. В начале 1990-х гг., когда страна взяла курс на рыночные реформы, начался глубокий трансформационный кризис экономики, серьезно затронувший отечественный сельскохозяйственный сектор. Его инерционный спад за последние годы несколько ослаб, но, тем не менее, продолжается, что порождает проблемы физической доступности продовольствия. Ослабление сельского хозяйства страны сопровождается замещением отечественной сельскохозяйственной продукции на внутреннем рынке импортной, более дешевой и, как правило, менее качественной. Высокая доля импорта на рынке продовольствия, в свою очередь, блокирует возможности развития собственного агропромышленного комплекса. Экономический доступ населения России к продовольствию также затрудняет ряд проблем, а именно: относительно низкий уровень доходов населения, высокий реальный уровень бедности, сильная дифференциация населения по доходам.

В последнее время, ввиду осложнившейся геополитической ситуации и принятых на высшем государственном уровне решений об ограничении ввоза в Российскую Федерацию продовольствия из стран, поддержавших введение

¹ Tver State University, Russia.

против страны экономических санкций, вопрос о продовольственной независимости, возможности продовольственного самообеспечения страны стал особенно актуален.

Анализ последних исследований и публикаций. Чаще всего проблему национальной продовольственной безопасности связывают с продовольственной независимостью. Это предполагает, что страна должна за счет своих собственных ресурсов покрывать потребности своего населения в продовольствии и сводить к минимуму импорт: «Проблема национальной продовольственной безопасности России должна решаться через самообеспечение страны основными видами продовольствия отечественного производства с разумным сочетанием импорта» [9, 40].

При этом сама продовольственная независимость носит сложный системный характер. Во-первых, она должна обеспечиваться высоким уровнем развития сельского хозяйства. Сельское хозяйство, в свою очередь, является не самой привлекательной сферой бизнеса в связи с высокими рисками и относительно невысокими прибылями, поэтому его развитие требует серьезной государственной поддержки. Во-вторых, должны формироваться государственные запасы продовольствия, способные обеспечить население основными продуктами во время чрезвычайных ситуаций, неурожая и т.д. В-третьих, требуется стабильный спрос на отечественную сельскохозяйственную продукцию. Однако ситуация в современной России сложилась иначе, а высокая доля импорта продовольствия блокирует развитие отечественного АПК.

Существует и другая точка зрения. Придерживающиеся ее авторы считают, что продовольственное обеспечение населения целесообразно создавать за счет «расширения международных торговых связей и общей взаимозависимости стран» [12, 224]. То есть, самообеспечение продовольствием не является для государства таким уж обязательным. Данное мнение сложно поддержать, так как обеспечение первичных потребностей человека — это задача государства, гражданином которого он является. К тому же, например, в военное время или в периоды обострения геополитической обстановки надеяться зачастую можно лишь на свои силы.

Продовольственную независимость часто приравнивают к вопросу продовольственной безопасности в целом. Она, безусловно, важна, однако продовольственная безопасность является более широкой проблемой, и помимо данного аспекта, включает множество других [10, 4].

Так, например, немаловажным аспектом является энергетическая ценность и безопасность продовольствия для человека. Это относится как к отечественной продукции, так и (еще больше) к импортной. Ведь существует подкрепленное фактами мнение о том, что Россия стала «свалкой» для некачественного продовольствия. Действительно, значительная доля импорта при проверке не соответствует санитарным и иным нормам. В Россию поставляется продукция, которая не прошла проверку в странах-импортерах или у которой истек срок хранения. Данный аспект формирует еще одну составляющую продовольственной безопасности — безопасность питания.

Вышеуказанные составляющие продовольственной безопасности обращают внимание в основном на физическую доступность продовольствия. Под

ней понимается «уровень развития товаропроводящей инфраструктуры, при котором во всех населенных пунктах страны обеспечивается возможность приобретения населением пищевых продуктов или организации питания в объемах и ассортименте, которые не меньше установленных рациональных норм потребления пищевых продуктов» [2].

Однако, одним из важнейших условий обеспечения продовольственной безопасности является экономическая доступность продовольствия, т.е. «возможность приобретения пищевых продуктов по сложившимся ценам в объемах и ассортименте, которые не меньше установленных рациональных норм потребления, обеспеченная соответствующим уровнем доходов населения» [2].

Таким образом, основополагающими элементами продовольственной безопасности страны являются: продовольственная независимость, стабильность физической и экономической доступности продовольствия, безопасность продовольствия.

В связи с этим можно согласиться с определением продовольственной безопасности, данным в Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации: «продовольственная безопасность — это состояние экономики страны, при котором обеспечивается продовольственная независимость Российской Федерации, гарантируется физическая и экономическая доступность для каждого гражданина страны пищевых продуктов, соответствующих требованиям законодательства Российской Федерации о техническом регулировании, в объемах не меньше рациональных норм потребления пищевых продуктов, необходимых для активного и здорового образа жизни» [2].

Поскольку регионы России различаются по природно-географическим, экономическим, демографическим, социальным и другим признакам, проблема продовольственной безопасности страны диверсифицирована и требует регионального подхода к управлению агропромышленным комплексом, решению вопросов в социальной сфере, а также к разработке механизмов продовольственного обеспечения населения.

Цель исследования — рассмотреть понятие продовольственной безопасности в контексте формирования государственной политики России по ее обеспечению; раскрыть содержание продовольственной безопасности региона страны для обоснования необходимости усиления региональных подходов в обеспечении населения продовольствием.

Основные результаты исследования. Рассмотрим продовольственную безопасность в контексте формирующегося российского национального права.

Прежде всего, стоит обратить внимание на попытку принятия соответствующего федерального закона от 1997 года.

Проект данного закона предполагал в своем содержании отразить основные понятия, касающиеся продовольственной безопасности; ее правовую основу; вопросы обеспечения продовольственной безопасности и независимости страны; полномочия Правительства РФ в ее обеспечении; требования к информации о продовольственной безопасности; определить понятие государственного контроля за обеспечением продовольственной безопасности и

контроля рынка продовольствия; дать понятия баланса необходимого и фактического уровня производства продовольствия, государственного продовольственного резерва и государственной системы стимулирования и регулирования производства продуктов питания и др. [6].

25 декабря 1997 г. закон был одобрен Советом Федерации. Однако президентская инстанция вернула законопроект без рассмотрения по существу, сославшись на несоблюдение при его внесении в Государственную Думу требования ч. 3 ст. 104 Конституции РФ, согласно которой «законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации». Новый законопроект «О продовольственной безопасности Российской Федерации», принятый к рассмотрению Государственной Думой 11 февраля 1999 г., прошел ряд обсуждений и согласований, по итогам которых был утвержден в первом чтении, однако, в конечном счете, был фактически без всякой мотивировки отклонен и летом 2005 г. снят с рассмотрения.

В 2000 г. был принят Федеральный закон «О качестве и безопасности пищевых продуктов», регулирующий одну из сторон продовольственной безопасности. Согласно ему, «качество пищевых продуктов — совокупность характеристик пищевых продуктов, способных удовлетворять потребности человека в пище при обычных условиях их использования»; «безопасность пищевых продуктов — состояние обоснованной уверенности в том, что пищевые продукты при обычных условиях их использования не являются вредными и не представляют опасности для здоровья нынешнего и будущих поколений» [1].

В законе отражаются полномочия Российской Федерации и основы государственного регулирования в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, общие требования к обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов; ответственность за нарушение данного закона.

Официально свое отражение продовольственная безопасность находит в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. В ней установлено, что одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности в среднесрочной перспективе является продовольственная безопасность. Продовольственная безопасность должна обеспечиваться за счет развития биотехнологий и импортозамещения по основным продуктам питания, а также путем предотвращения истощения земельных ресурсов и сокращения сельскохозяйственных земель и пахотных угодий, захвата национального зернового рынка иностранными компаниями, бесконтрольного распространения пищевой продукции, полученной из генетически модифицированных растений с использованием генетически модифицированных микроорганизмов и микроорганизмов, имеющих генетически модифицированные аналоги [3].

Положения Стратегии национальной безопасности развиваются в Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации [2], которую, скорее всего, можно считать основополагающим документом в данной области. Доктрина представляет собой совокупность официальных взглядов на цели, задачи и основные направления государственной экономической поли-

тики в области обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации. Доктрина является основой для разработки нормативно-правовых актов в сфере обеспечения продовольственной безопасности, развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов.

Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации включает в себя показатели продовольственной безопасности и критерии их оценки; риски и угрозы обеспечения продовольственной безопасности; основные направления государственной экономической политики в сфере обеспечения продовольственной безопасности; механизмы и ресурсы обеспечения продовольственной безопасности.

Немаловажными документами в области обеспечения продовольственной безопасности России являются «Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы» и «Государственная программа «Развитие рыбохозяйственного комплекса».

Первая программа предполагает достижение таких целей, как обеспечение продовольственной независимости России в параметрах, заданных Доктриной продовольственной безопасности РФ; повышение конкурентоспособности российской сельскохозяйственной продукции на внутреннем и внешних рынках в связи с вступлением России во ВТО; повышение финансовой устойчивости предприятий АПК; устойчивое развитие сельских территорий; воспроизводство и повышение эффективности использования в сельском хозяйстве земельных и других ресурсов, а также экологизация производства [4].

Целью второй программы является обеспечение перехода от экспортно-сырьевого типа к инновационному типу развития на основе сохранения, воспроизводства, рационального использования водных биологических ресурсов, внедрения новых технологий и обеспечение глобальной конкурентоспособности вырабатываемых российским рыбохозяйственным комплексом товаров и услуг [5].

Как уже отмечалось, проблема обеспечения продовольственной безопасности такой страны, как Россия, объективно должна решаться не только на национальном, но и на региональном уровне. Понятие «продовольственная безопасность» в отношении регионов не является достаточно устоявшимся и первоначально употреблялось лишь применительно к степени самообеспеченности продовольственными продуктами на уровне страны.

Часть ученых считает, что применение понятий «продовольственная безопасность» и «продовольственная независимость» в отношении региона является некорректным в силу единства продовольственного рынка страны, отсутствия видимых барьеров. Поэтому необходимо говорить не о продовольственной безопасности региона, а о региональных особенностях обеспечения продовольственной безопасности России.

Вторая точка зрения по данному вопросу диаметрально противоположна: продовольственную безопасность и независимость стоит рассматривать не только на уровне страны, но и на уровне отдельных регионов. Т.е. подход к определению продовольственной безопасности, включающий прежде всего проблему независимости, актуален и на региональном уровне.

Конечно, с данным подходом сложно согласиться. Продовольственная независимость российского региона выглядит абсурдной, поскольку производство полного набора основных видов продуктов питания (фрукты, например) в требуемых объемах либо экономически нецелесообразно, либо практически невозможно на значительной части российской территории. Традиционно большую роль играет специализация регионов страны по сельскохозяйственной направленности. Поэтому, на наш взгляд, вместо термина «независимость» корректнее употреблять «самообеспеченность». Особо стоит подчеркнуть, что самообеспеченность — это неплохо, но все-таки она не является главной целью продовольственной безопасности региона. В этом и заключается одно из главных отличий продовольственной безопасности на региональном и национальном уровнях.

Несмотря на кажущуюся нелогичность данного подхода, все же иногда он имеет право на существование. А именно, когда регион (как, например, южные регионы Центрального федерального и Приволжского федеральных округов, Южный федеральный округ, Северо-Кавказский федеральный округ) имеет потенциал сельского хозяйства, позволяющий создать экономически целесообразное обеспечение продовольственной независимости и при этом одновременно за счет данного региона обеспечиваются и другие регионы страны. Тем не менее, здесь «независимость» выступает не фактором безопасности, а фактором дальнейшей специализации региона и его экономического развития, а также источником продовольственных ресурсов для других российских регионов. Данный подход также имеет силу, если речь идет о скоропортящихся или малотранспортабельных продуктах. Поэтому в любом случае в определении продовольственной безопасности региона данный аспект не является ключевым.

Сложился и третий подход, согласно которому для регионов вполне правильным и корректным является рассмотрение их продовольственной безопасности, а «продовольственная независимость» применима только к национальному уровню [8, 9].

Автор согласен с тем, что продовольственная безопасность регионов базируется на «рациональном территориальном разделении труда в сфере агропромышленного производства, рациональном сочетании в потреблении местной и привозной продукции, отсутствии каких-либо барьеров при межрегиональной торговле продовольствием» [11, 84].

Учитывая вышесказанное, дадим следующее авторское определение продовольственной безопасности региона, которое производно от определения продовольственной безопасности страны. Продовольственная безопасность региона — это такое состояние его экономики, особенно агропромышленного комплекса, когда обеспечивается полный физический доступ к продовольствию при условии рациональной структуры местной и ввозимой продукции, формируемой на основе специализации регионов, а также экономический доступ для всех групп населения в объеме, отвечающем научно обоснованным медицинским требованиям и обеспечивающим здоровую активную жизнь.

На региональном уровне должны решаться задачи, зависящие от потенциальных возможностей самого региона по производству, переработке сельс-

кохозяйственной продукции, его близости от территорий, производящих недостаточную продукцию для полного обеспечения данной местности в необходимом наборе [7, 180].

Стоит отметить, что в России сложилась ситуация, при которой федеральные власти не гарантируют продовольственную безопасность каждому отдельно взятому региону, т.е. не проводится общенациональная политика развития специализации сельского хозяйства и межрайонного обмена продовольствием. В таких условиях каждый регион должен решать проблему продовольственной безопасности в рамках собственной территории самостоятельно.

В связи с этим у некоторых российских регионов (Волгоградская область; Воронежская область; Кабардино-Балкарская Республика; Костромская область; Нижегородская область; г. Москва; Приморский край; Свердловская область; Ставропольская область; Ульяновская область) в последние годы появились собственные законы о продовольственной безопасности. Наиболее развернутыми и всеобъемлющими являются законы о продовольственной безопасности г. Москвы и Свердловской области. В целом, в региональных законах о продовольственной безопасности регламентируются следующие моменты: основные понятия относительно продовольственной безопасности; обеспечение продовольственной безопасности, в некоторых случаях — и продовольственной независимости; полномочия органов исполнительной и законодательной власти региона в сфере обеспечения продовольственной безопасности; механизмы обеспечения региональной продовольственной безопасности; баланс производства и потребления продовольствия; мониторинг состояния продовольственной безопасности; формирование и использование продовольственного фонда региона; обеспечение качества и безопасности пищевых продуктов и пр.

На наш взгляд, в современных условиях именно региональные власти в тесном взаимодействии с научным сообществом должны, учитывая специфику конкретного субъекта федерации, выработать конкретные механизмы обеспечения его продовольственной безопасности, в том числе на основе преодоления кризиса в региональном агропромышленном комплексе, роста конкурентоспособности продукции местных производителей на внутреннем рынке, повышения физической и экономической доступности продовольствия населению региона.

Выводы. Продовольственная безопасность страны является важной составной частью ее экономической безопасности. В то же время, продовольственную безопасность недостаточно рассматривать только на национальном уровне, особое внимание должно уделяться региональному уровню. Это обуславливается, прежде всего, тем, что государственная политика в области обеспечения продовольственной безопасности страны направлена преимущественно на развитие агропромышленного комплекса для формирования условий самообеспечения и создание надежных запасов продовольствия. Она ориентируется на обобщенные показатели по стране, территория которой в силу ее обширности, характеризуется разнообразием природно-климатических, социально-экономических и других условий. Поэтому

возможна ситуация, когда одни регионы будут иметь полный физический и экономический доступ к продовольствию, а другие затрудненный, а в итоге средний показатель будет вполне приемлем. Иными словами, продовольственная безопасность страны не может гарантировать в полной мере доступ к продуктам питания в каждом отдельно взятом регионе.

Продовольственная безопасность региона призвана обеспечить полный физический доступ к продовольствию с условием рациональной структуры местной и ввозимой продукции, которую обуславливает специализация регионов, а так же экономический доступ, в объемах, отвечающих научно обоснованным медицинским нормам. Стоит отметить, что (в отличие от данной проблемы на национальном уровне) здесь не придается решающее значение самообеспеченности и формированию запасов продовольствия. Хотя, безусловно, если регион имеет потенциал для этого, то его необходимо реализовывать.

1. О качестве и безопасности пищевых продуктов: Федеральный закон от 2.01.2000 №29-ФЗ // www.consultant.ru.

2. Про утверждение Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 30.01.2010 №120 // www.kremlin.ru.

3. Про утверждение Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента Российской Федерации от 12.05.2009 №537 // www.scrf.gov.ru.

4. Про утверждение Государственной программы Российской Федерации «Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы»: Постановление Правительства Российской Федерации от 14.07.2012 №717 (изм. от 15.04.2014 №315) // www.mcx.ru.

5. Про утверждение Государственной программы Российской Федерации «Развитие рыбохозяйственного комплекса»: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 07.03.2013 №315-р // www.mcx.ru.

6. О продовольственной безопасности Российской Федерации: Проект Федерального закона от 29.10.1997 // www.i-stroy.ru.

7. *Ибрагимов М.А.* Методические подходы к оценке состояния продовольственной безопасности региона // Региональные проблемы преобразования экономики.— 2010.— №4. — С. 172–193.

8. *Костусенко И.И.* Продовольственная безопасность и продовольственная независимость регионов: сущность и подходы к их оценке // Аграрный вестник Урала.— 2009.— №1. — С. 8–13.

9. *Кундиус В.А.* Агропродовольственный комплекс: понятие, сущность и значение в обеспечении продовольственной безопасности России // Вестник Алтайского государственного аграрного университета.— 2004.— №3. — С. 40–45.

10. *Назаренко В.И.* Продовольственная безопасность (в мире и в России). — М.: Памятники исторической мысли, 2011. — 286 с.

11. *Самбраш Л.В.* Продовольственная безопасность в контексте региональной безопасности // Вестник Камчатского государственного технического университета.— 2011.— №18. — С. 83–89.

12. *Серова Е.В.* Аграрная экономика. — М.: ГУ ВШЭ, 1999. — 480 с.

Стаття надійшла до редакції 26.08.2014.