

Р.Р. Гумеров

**ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ
БЕЗОПАСНОСТЬ
Российской Федерации**

Теория и практика

Буквально

Рустам Гумеров

**Продовольственная безопасность
Российской Федерации**

«Буквально»

2018

УДК 338.242
ББК 65.9(2Рос)

Гумеров Р. Р.

Продовольственная безопасность Российской Федерации /
Р. Р. Гумеров — «Буквально», 2018

ISBN 978-5-907087-89-7

Хлеб насущный и безопасность – две проблемы, которые идут бок о бок и беспокоят человечество на протяжении всей его истории. Возможность потреблять полноценный набор качественных продуктов питания позволяет человеку ощущать себя в безопасности, вести активный, здоровый образ жизни, реализовать свои способности и желания. Исследование Р.Р. Гумерова направлено на изучение условий, возможностей и рисков обеспечения продовольственной безопасности для всех российских граждан, независимо от уровня дохода и социального положения.

УДК 338.242
ББК 65.9(2Рос)

ISBN 978-5-907087-89-7

© Гумеров Р. Р., 2018
© Буквально, 2018

Содержание

Об авторе	6
Аннотация	7
Введение	8
Глава 1. Методологические и теоретические основы национальной продовольственной безопасности	17
1.1. Существо проблемы. Основные понятия	18
Конец ознакомительного фрагмента.	28

Р.Р. Гумеров
Продовольственная безопасность
Российской Федерации
(теория и практика)

© Р.Р. Гумеров, 2018 г.

© Издательство «Буквально», 2018 г.

* * *

Об авторе

Гумеров Рустам Раулевич – ведущий научный сотрудник Института макроэкономических исследований ВАВТ Министерства экономического развития Российской Федерации, кандидат экономических наук, доцент. Окончил экономический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова и аспирантуру названного факультета.

Член Международного союза экономистов, член редколлегии «Российского экономического журнала». Автор нескольких монографий и более 50 публикаций по проблемам стратегического планирования, продовольственной безопасности и аграрной политики в ведущих российских научных журналах. Один из авторов доклада «О продовольственной безопасности России», подготовленного группой экспертов Изборского клуба под руководством академика РАН С.Ю. Глазьева.

Участвовал в подготовке проектов ряда федеральных целевых программ Российской Федерации, экспертизе проектов государственных программ Российской Федерации и оценке результатов их реализации по заказам Министерства экономического развития Российской Федерации.

Аннотация

В настоящей книге на основе авторской концепции национальной продовольственной безопасности исследуется современное состояние продовольственного рынка Российской Федерации. Автор критикует распространенную трактовку продовольственной безопасности исключительно как самообеспеченности основными продуктами питания, равно как и примитивные рецепты «справедливой международной торговли» продовольствием в рамках ВТО. Автор рассматривает национальную продовольственную безопасность как гарантированную всем социальным группам населения доступность основных продуктов питания в объемах не ниже научно обоснованных норм потребления, достаточных для ведения активного образа жизни, а продовольственную независимость – как необходимость и возможность проведения суверенной агропродовольственной политики, ориентированной на национальные интересы. Самообеспеченность и соответствующая ей стратегия импортозамещения является одним из возможных вариантов обеспечения национальной продовольственной безопасности.

По утверждению автора, современное состояние продовольственного рынка Российской Федерации, вопреки устоявшемуся мнению, можно охарактеризовать как кризисное. В подтверждение этого тезиса автор анализирует уровни потребления продовольствия и затраты на его приобретение в разрезе различных социальных групп населения и территорий страны, внешние неторговые угрозы продовольственной безопасности Российской Федерации, парадоксы современной политики и практики импортозамещения, изъяны законодательного обеспечения и стратегического планирования развития агропродовольственного рынка. Исследование завершается обоснованием практических рекомендаций по обеспечению продовольственной безопасности Российской Федерации, основанных на результатах многолетних научных и прикладных исследований, а также экспертной деятельности автора.

Ключевые слова: продовольственная безопасность, продовольственная независимость, агропродовольственный рынок, стратегическое планирование, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации

Введение

...почти 793 миллиона человек во всем мире до сих пор не имеют регулярного доступа к достаточно питательным пищевым рационам. Это означает, что мы еще очень далеки от достижения цели искоренения голода.

Из информационной записки Всемирной продовольственной программы (ВПП), Международного фонда сельскохозяйственного развития (МФСР) и Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) «Мониторинг продовольственной безопасности и питания в поддержку осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года: подведение итогов и планы на будущее»

Национальная продовольственная безопасность – относительно новая для российских экономистов область исследования. В течение десятилетий исследование проблем продовольственной безопасности представляло для советской науки чисто академический интерес. Вплоть до начала 90-х годов 20-го столетия в отечественной литературе анализировались проблемы глобальной (мировой) продовольственной безопасности, каковыми они представлялись с позиций плановой системы организации производства и относительной обособленности советской продовольственной системы. Первые самостоятельные исследования проблем обеспечения национальной продовольственной безопасности России в связи с проводимыми рыночными реформами относятся к началу 90-х годов.

Теоретические и практические вопросы национальной продовольственной безопасности в условиях переходной экономики активно разрабатывались финансово-экономической секцией Совета по земельной и агропромышленной реформе России. В начале 90-х годов в рамках секции сформировалась концепция обеспечения продовольственной безопасности на основе развития агропромышленного и топливно-энергетического комплексов с привлечением иностранных инвестиций, были обоснованы подходы к разработке соответствующей федеральной целевой программы. В целях реализации программы предполагалось образовать Международный финансовый фонд земельной и агропромышленной реформы¹. Однако в результате известных событий 1993 года Совет по агропромышленной реформе и Международный финансовый фонд земельной и агропромышленной реформы (который, по существу, так и не начал работать) были ликвидированы, работы по подготовке программы свернуты.

Затем в силу ряда причин проблемы национальной продовольственной безопасности отошли на второй план, и лишь активизация переговорного процесса о вступлении России в ВТО на фоне высокой доли импортных товаров на внутреннем продовольственном рынке породили новый всплеск интереса к этой теме. Вместе с тем последнее обстоятельство привело к тому, что и в научных публикациях, и в официальных документах эта проблема вплоть до наших дней в основном сводится к ее внешнеэкономическому аспекту, т. е. трактуется преимущественно как проблема самообеспеченности основными продуктами питания, или продовольственной независимости страны. В свою очередь, продовольственная зависимость рассматривается как некое нежелательное состояние отечественной экономики, которое характеризуется достаточно высоким уровнем потребления импортного продовольствия – вне связи с состоянием внутреннего продовольственного рынка и общим экономическим положением страны. Надо сказать, что негативному отношению к импорту продовольствия способствовала и откоро-

¹ См., например, М. Сидоров, Р. Гумеров, Н. Радугин. Как выправить положение в отечественном продовольственном комплексе. Российский экономический журнал. 1992. № 11.

венно компрадорская позиция тогдашнего руководства страны, в глазах общественности продовольственный импорт прочно ассоциировался с общим губительным экономическим курсом. Печально известно высказывание Б. Федорова, занимавшего в то время посты заместителя Председателя Правительства и министра финансов Российской Федерации: «Наше сельское хозяйство убыточное, зачем нам его поддерживать? Будем продавать нефть, газ, металлы, лес и закупать продовольствие. Это обойдется дешевле»².

После известных событий 2014 года задача самообеспечения трансформировалась в задачу импортозамещения, хотя не очень понятно, чем она в содержательном плане отличается от банальной задачи роста собственного производства.

Предлагаемая монография обобщает результаты многолетних авторских исследований в области национальной продовольственной безопасности, которые публиковались в течение последних двадцати лет, в основном в «Российском экономическом журнале». Однако она не является сборником опубликованных ранее статей, равно как и их отредактированных версий, размещенных в тематическом либо хронологическом порядке. «Безопасность – это процесс, а не результат». Этот тезис, сформулированный американским криптографом Брюсом Шнайером в контексте обеспечения информационной безопасности, вполне применим к концепции продовольственной безопасности.

В одной из статей 2003 года я отмечал, что продовольственная безопасность как всеобщее право на адекватное питание формирует некий вектор движения национальной продовольственной системы к своему идеальному (нормативному) состоянию, подобно стремлению человека достичь абсолютного здоровья – состояния, на практике, как правило, не встречающегося³. В этом отношении обеспечение продовольственной безопасности есть непрерывный процесс, характеризующийся сменой тактических задач и ориентиров, механизмов их решения, прежде всего потому, что меняются сами наши представления об адекватном питании. В этой же статье я позволил себе использовать и другую «медицинскую» метафору, сравнив политику обеспечения национальной продовольственной безопасности с тактикой лечения заболевания: если состояние продовольственной безопасности можно уподобить состоянию абсолютно здорового человека, то специфические для каждой страны угрозы продовольственной безопасности формируют специфические причины и своеобразную симптоматику «заболевания», требующие своих особых методов лечения в каждом конкретном случае.

Точно так же мои взгляды на продовольственную безопасность видоизменялись и уточнялись по мере, во-первых, углубления в тему и, во-вторых, изменения продовольственной ситуации в стране и мире. Менялся не только «диагноз», но и «методы лечения». Сейчас некоторые тезисы моих ранних статей выглядят достаточно наивно и не заслуживающими публикации, некоторые – возможно, даже ошибочными, однако в целом предложенная мной концепция национальной продовольственной безопасности сохранила свои принципиальные черты и, смею надеяться, определенное своеобразие. В числе основных ее особенностей – отход от традиционного понимания продовольственной независимости как самообеспеченности и ее трактовка как необходимости и возможности проводить суверенную агропродовольственную политику, ориентированную на национальные интересы.

Цель этой книги – обосновать авторские подходы к оценке состояния продовольственной безопасности Российской Федерации и сформулировать соответствующие выводы по ее укреплению, отбросив некоторые устоявшиеся догмы типа «абсолютной самообеспеченности» (зачастую в ущерб реальной продовольственной безопасности), равно как и примитивные рецепты «справедливой международной торговли» и исторические мифы об «исконности» российского

² Руслан Хасбулатов: кто и почему смеялся над Гайдаром? // Аргументы и факты от 10.02.2010. URL: <http://www.aif.ru/money/business/16207> (дата обращения 14.11.2015).

³ Гумеров, Р. К разработке методолого-теоретических проблем исследования продовольственной безопасности России // Российский экономический журнал. – 2003. – № 7.

зернового экспорта. Для этого пришлось, в частности, изложить собственную концепцию продовольственной безопасности и независимости в контексте общепризнанных международных подходов с учетом национальной специфики и научных разработок автора, сформулировать понятие и признаки современного кризиса потребления, осмыслить действительные внешние угрозы продовольственной безопасности Российской Федерации, критически оценить современную национальную стратегию продовольственной безопасности страны и сформулировать некоторые рекомендации по ее совершенствованию, в том числе в области программных технологий. Часть этих рекомендаций была включена, в частности, в доклад «О продовольственной безопасности России», подготовленный группой экспертов Изборского клуба под руководством академика РАН С.Ю. Глазьева и размещенный на сайте Изборского клуба.

Хотелось бы избежать излишнего академизма при рассмотрении проблем, затрагивающих и интересующих не только профессионалов, но и людей, далеких от изучения экономических теорий. В изложении концепции я придерживался принципа историзма и научных методов восхождения от абстрактного к конкретному, от теории к практике, но в то же самое время старался, по мере возможности, сохранить публицистические мотивы статей, опубликованных в периодических изданиях.

В первой главе **«Методологические и теоретические проблемы национальной продовольственной безопасности»** исследуются основные термины и понятия, проводятся различия между глобальной и национальной продовольственной безопасностью, между продовольственной безопасностью и продовольственной независимостью, в итоге – формируется понятийный аппарат и очерчивается предмет исследования в том виде, в каком он представляется и анализируется в дальнейшем. В основных своих чертах специфика авторского подхода заключается в следующем:

1. Аутентичный англоязычный термин *food security* имеет несколько значений и может быть переведен двояко: как «продовольственная безопасность» и как «продовольственная обеспеченность». На самом деле термин синтезирует оба этих значения. В значении «продовольственное обеспечение/обеспеченность» внимание акцентируется на целях социально-экономического развития страны в сфере агропродовольственного рынка, в значении «безопасность» – на противодействии и предотвращении рисков и угроз продовольственному обеспечению. Продовольственная безопасность, понимаемая в единстве этих двух аспектов, отражает взаимосвязь и взаимозависимость национальной безопасности Российской Федерации и социально-экономического развития страны. Для целей планирования, программирования и управления продовольственную безопасность можно определить как устойчивое состояние национальной продовольственной системы, при котором независимо от изменения внешней среды и внутренних вызовов и угроз гарантируется физическая и экономическая доступность основных видов продовольствия в объеме не ниже научно обоснованных норм потребления для всех социальных групп населения по всей территории страны без ущерба национально-государственным интересам.

2. Предметом исследования является продовольственная безопасность как желаемое и устойчивое состояние национальной продовольственной системы, поддерживаемое долгосрочной экономической политикой государства. Хроническое, или структурное, отсутствие продовольственной безопасности – это *системная проблема* современного рыночного хозяйства. Кратковременные продовольственные кризисы как результат стихийных бедствий, вооруженных конфликтов и тому подобных экстремальных факторов являются предметом специального исследования, выходящего за рамки монографии.

3. Концепция глобальной продовольственной безопасности акцентирует внимание на тех требованиях, которые предъявляются к продовольственному обеспечению в контексте всеобщего права на адекватное питание: наличие, доступ, использование и стабильность. Концепция национальной продовольственной безопасности сосредотачивается на необходимости разра-

ботки и реализации особой национальной стратегии обеспечения всеобщего права на адекватное питание на национально-государственном уровне, в пределах определенной территории и в интересах собственного населения. Четыре основы глобальной продовольственной безопасности (наличие, доступ, использование и стабильность) дополняются, таким образом, компонентной продовольственной независимости, под которой понимается способность проводить суверенную продовольственную политику. В этом заключается основное отличие авторской позиции от общепринятой точки зрения на продовольственную независимость как самообеспеченность основными продуктами питания. Принцип разумной самообеспеченности, безусловно, является важным элементом суверенной продовольственной политики, но нельзя трактовать ее (политику) односторонне. Даже в Продовольственной программе СССР, при всей закрытости советской экономики, которая ни в какое сравнение не идет с политикой «открытых дверей» первых лет постсоветского периода, не ставилась задача обеспечения максимальной автономности внутреннего продовольственного рынка, приоритет отдавался потреблению. Завершается глава описанием методологических и методических подходов к измерению состояния продовольственной безопасности в процессе мониторинга, оценки и планирования развития национальной продовольственной системы.

Глава 2 **«Современное состояние продовольственной безопасности Российской Федерации»** посвящена анализу современного состояния продовольственной безопасности Российской Федерации в контексте актуальных рисков и угроз. В главе последовательно рассматриваются суть современной продовольственной проблемы и ее признаки, состояние и тенденции развития внутреннего продовольственного рынка (исторический экскурс и перспективы). В особый раздел вынесены проблемы, связанные с генезисом современного экспорта российского зерна, поскольку предполагается, что именно феномен зернового экспорта формирует специфику современной модели российского продовольственного хозяйства.

На основе анализа официальной статистики формулируется суть современной продовольственной проблемы, которая заключается *в недопустимо высоком расслоении российского населения по уровню потребления основных продуктов питания, а также в высокой доле потребительских расходов российского населения на приобретение продовольствия*. Именно в этом, а не в низком уровне самообеспеченности основными продуктами питания, заключается основная угроза продовольственной безопасности Российской Федерации. До настоящего времени не достигнут дореформенный уровень среднеловового потребления основных продуктов питания (мясо, молоко), в среднем население страны использует на приобретение продовольственных товаров треть всех своих расходов, четверть российских граждан населения – более половины. Это при том, например, что в США на приобретение продуктов питания в среднем приходится лишь 6,0 % совокупных расходов домохозяйств, в Великобритании – 7,2 %, Германии – 9,0 %. Столь высокая доля затрат на приобретение продуктов питания, естественно, ограничивает возможности приобретения и потребления населением страны других материальных и духовных благ и услуг.

Современная продовольственная система Российской Федерации складывалась в условиях драматической трансформации общественных отношений и многократной смены условий и факторов своего развития. В исторически сжатые сроки она прошла несколько различных в качественном отношении этапов: преодолела глубокий системный кризис 90-х годов, вошла в полосу вялого восстановления в первое десятилетие 2000-х, испытала на себе влияние глобального продовольственного кризиса 2006–2008 годов и всемирного финансово-экономического кризиса 2008–2010 годов, вновь столкнулась с серьезными внутренними и внешними угрозами во второй половине 2014 года. Нынешнее состояние национальной продовольственной системы характеризуется накопленными структурными и финансовыми диспропорциями, которые сформировались в начальный период либералистских реформ. Причем этот структурно-финансовый кризис был неизбежен, он явился не следствием каких-то тактических

просчетов, а результатом сознательно проводимой политики разгосударствления земельной собственности и приватизации сельскохозяйственных предприятий в рамках общего курса либерализации российской экономики по шаблонам Вашингтонского консенсуса. Упрощенная трактовка рыночных принципов хозяйствования, игнорирование практического опыта стран с развитой рыночной экономикой привели к неоправданному по срокам и масштабам свертыванию государственной поддержки предприятий агропромышленного комплекса. По сути, это была теоретически и практически несостоятельная попытка реформирования крупного машинного производства, каковым является современное сельское хозяйство, на основе ограниченных возможностей индивидуально-частных форм его организации и пресловутом «чувстве хозяина». Вполне естественно, что в результате ускоренной «фермеризации» и принудительной реорганизации крупных сельскохозяйственных предприятий были подорваны конкурентный потенциал и восприимчивость отечественного сельского хозяйства к достижениям научно-технического прогресса, способность к эффективному освоению инвестиций. Была утрачена управляемость сельским хозяйством, и структурные, институциональные и технологические изменения приобрели стихийный характер. С другой стороны, не удалось найти механизмы, обеспечивающие экономическую реализацию земельной собственности, в том числе прав собственников земельных долей. До настоящего времени мы имеем дело лишь с *восстановительным аграрным* ростом без развития, т. е. преодолением последствий глубокого спада 90-х годов прошлого столетия и постепенным восстановлением дореформенных объемов производства. Этот общий спад сопровождался системными структурными сдвигами в сельскохозяйственном производстве. Резко сократилось поголовье скота, а по крупному рогатому скоту падение поголовья продолжается, снизились и так и не достигли дореформенного уровня объемы производства основных видов животноводческой продукции.

Россия превратилась из импортера зерна в одного из крупнейших мировых экспортеров, хотя среднегодовые объемы производства зерновых пока не достигли даже среднегодового уровня 1986–1990 годов. Отечественное сельское хозяйство постепенно втягивается в зависимость от экспорта зерна и конъюнктуры мирового зернового рынка. Когда «выводят» нынешний зерновой экспорт из дореволюционного опыта России, с этим можно согласиться, но без свойственного российским либералам пафоса – зерновой экспорт дореволюционной России отнюдь не являлся следствием высокой конкурентоспособности и эффективности сельского хозяйства, что подтверждают все доступные источники: статистика, официальные документы, свидетельства современников. Нынешняя ситуация с экспортом российского зерна весьма напоминает дореволюционную по своей иррациональности, хотя и без тогдашнего драматизма массового голода и критического состояния торгового баланса.

Глава 3 **«Внешние риски и угрозы национальной продовольственной безопасности»** посвящена комплексному анализу актуальных внешних рисков продовольственной безопасности. Здесь развивается и получает подтверждение тезис о том, что продовольственная независимость не является синонимом самообеспеченности основными продуктами питания. Зависимость от импорта при наличии того аграрного потенциала, которым обладает Российская Федерация, является, безусловно, слабостью национальной продовольственной системы, но сама по себе эта слабость не представляет угрозу национальной продовольственной безопасности. Тем не менее мы должны четко представлять риски и угрозы, вытекающие из втягивания России в систему мирохозяйственных связей, которая сложилась *без ее участия и без учета ее национальных интересов*.

В разделе рассмотрены риски, (а) генерируемые специфическими договоренностями и правилами Всемирной торговой организации, а также конкретными условиями присоединения России к этой организации; (б) связанные с растущим экспортом российского зерна; (в) обусловленные проникновением иностранного капитала на внутренние рынки продовольствия и сельскохозяйственных ресурсов.

Идея «свободной торговли» как фундаментальной цели ВТО, на деле обслуживающая продолжающуюся поляризацию мира на развитые «метрополии» и их колониальные придатки, входит в противоречие с действительными интересами большинства развивающихся, молодых государств, как то: обеспечение всеобщего доступа к продовольствию для ведения активного здорового образа жизни, поддержание жизнеспособности сельских регионов (устойчивости сельской местности), борьба с бедностью, охрана окружающей среды. В разделе формулируются некоторые принципы формирования альтернативной системы регулирования мировой торговли продовольствием.

Наш зерновой экспорт в основе своей есть следствие подавленного внутреннего спроса на зерно со стороны отечественного животноводства. С ростом зернового экспорта отечественное сельское хозяйство попадает во все большую зависимость от его конъюнктуры – как в отношении экспорта (зерно), так и импорта (мясо и мясные продукты, молоко и молочные продукты) сельскохозяйственного сырья и продовольствия. При этом экономические условия реализации российского зерна на мировом рынке ухудшаются. Угроза утраты продовольственной независимости нарастает в связи и по мере перестройки зернового рынка на экспортоориентированный путь развития в его нынешнем российском варианте, когда основные экспортные потоки контролируются транснациональными корпорациями. Не исключен вариант, когда транснациональные корпорации начнут активно действовать в ущерб внутреннему рынку и продовольственному обеспечению населения Российской Федерации.

Торговая политика постепенно утрачивает роль доминирующего инструмента защиты и продвижения экономических интересов национальных производителей (или, по крайней мере, делит эту роль с другими инструментами), поскольку глобализация предоставляет не менее эффективные способы экономической экспансии. На фоне мировых продовольственных кризисов последнего времени богатые страны начинают вести конкурентную борьбу не за продовольствие, а за факторы его производства, используя вывоз национального капитала для скупки и освоения иностранных активов и ресурсов, в том числе не воспроизводимых. По этой причине, в частности, показатель самообеспеченности основными продуктами питания не является абсолютно достоверным показателем национальной продовольственной безопасности. По имеющимся оценкам, в настоящее время иностранные компании через различного рода схемы контролируют в России от 2 до 3 млн га сельскохозяйственных угодий. Согласимся, на сегодняшний день вероятность утраты стратегического контроля над сельскохозяйственными угодьями невелика. Однако с учетом обострения мировой продовольственной проблемы, неупорядоченности прав собственности на земельные участки сельскохозяйственного назначения и несовершенства российского земельного законодательства необходимо официально зафиксировать перечисленные выше угрозы и разработать противодействующие им механизмы. В частности, необходимо поставить задачу актуализации земельного законодательства с учетом новых реалий. Эта задача естественным образом сопряжена и с задачей вовлечения в производство земель, ранее выведенных из хозяйственного оборота.

По оценкам Минсельхоза России, доля иностранного капитала в пищевой промышленности продолжает устойчиво расти и уже составляет 60 %. В большинстве подотраслей российского рынка продуктов питания и напитков наибольшая доля рынка принадлежит иностранным корпорациям: почти 60 % рынка переработки молока, более 70 % рынка соковой продукции, порядка 80 % рынка замороженных овощей и фруктов, более 90 % рынка плодово-овощной консервации, более 80 % рынка пивоварения. Расхожий аргумент в пользу иностранных финансовых инвестиций: они поддерживают стабильность соответствующих товарных рынков, сохраняют (возможно, даже приумножают) рабочие места, участвуют в формировании доходной части бюджетов различного уровня. Тем не менее в долгосрочном плане иностранные компании не ощущают никакой социальной ответственности за поддержание стабильности и развитие товарных рынков. Захватив рынки, транснациональные корпорации приступают

к ликвидации «неэффективных» производств и рабочих мест, фальсифицируют продукцию, идут на прямой шантаж, сопротивляясь введению мер государственного контроля и регулирования.

Продовольственный суверенитет реализуется через национальную продовольственную стратегию. В главе 4 **«Национальная стратегия продовольственной безопасности Российской Федерации»** дается оценка национальной стратегии продовольственной безопасности Российской Федерации и формулируются предложения по ее актуализации. В данном случае под национальной стратегией продовольственной безопасности понимается совокупность официально выраженных взглядов на проблему, сформулированных в различных законодательных актах и документах стратегического планирования федерального уровня.

Экономические отношения, касающиеся функционирования продовольственной системы, регулируются, с одной стороны, законодательством о развитии сельского хозяйства, с другой – законодательством о безопасности. В контексте обеспечения национальной продовольственной безопасности критическому анализу подвергается, в частности, Федеральный закон от 29 декабря 2006 года. «О развитии сельского хозяйства». В качестве «вертикали безопасности» рассматриваются Стратегия национальной безопасности Российской Федерации и Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года.

Документом, призванным каким-то образом консолидировать в едином правовом акте нормы, регулирующие вопросы продовольственной безопасности, является Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 года N 120. К сожалению, этой своей миссии Доктрина должным образом не выполняет. Главный вывод соответствующего раздела монографии: Доктрина нуждается не в дополнениях и изменениях, а в радикальной переработке в части понятийного аппарата, состава оценочных показателей, характеристики рисков и угроз, направлений и механизмов реализации. Даже если вынести за скобки неясность с правовым статусом Доктрины, приходится констатировать архаичность использованных подходов и непригодность этого морально устаревшего документа для предотвращения кризисных явлений в сфере продовольственного обеспечения и устойчивого развития сельских территорий. Основным концептуальным недостатком Доктрины, который проходит через все ее разделы, является уже критиковавшееся фактическое сведение понятия продовольственной безопасности до понятия самообеспеченности основными продуктами питания. Утрируя ситуацию, добиться роста «целевой» доли собственного производства можно простым сокращением совокупного внутреннего потребления, каковое мы и наблюдали в начале 90-х годов прошлого столетия. Само понятие самообеспеченности относительно, наше собственное сельскохозяйственное производство находится в глубокой зависимости от импортных поставок семенного и генетического материала, комплектующих товаров. Причем в первую очередь это касается тех видов продукции, по которым Россия формально обеспечивает свои потребности преимущественно за счет собственного производства (сахарная свекла, картофель, мясо птицы). При прочих равных условиях складывается парадоксальная ситуация: чем больше мы производим собственной конечной продукции, тем в большую зависимость от импортных поставок сырья и ресурсов мы попадаем!

Разделяя взгляды большинства отечественных экономистов по поводу высокого потенциала нашего сельского хозяйства и имеющихся значительных резервов его использования, полагаю, что в рамках национальной продовольственной стратегии должны и будут, безусловно, решаться задачи импортозамещения, равно как и наращивания экспорта – но как задачи производные, сопутствующие, а не самодостаточные и целеполагающие. Точно так же заявленная политика импортозамещения должна формулироваться и реализовываться более широко и системно, охватывать не только конечную продукцию агропромышленного комплекса, но и

продукцию связанных с ним отраслей и производств, в первую очередь – определяющих технико-технологический прогресс сельского хозяйства.

Помимо концептуальных предложений по уточнению понятийного аппарата, актуализации перечня и состава угроз и оценочных показателей, направлений и механизмов обеспечения национальной продовольственной безопасности, для включения в обновленную Доктрину рекомендуется включить две новации относительно измерения и оценки показателей продовольственной безопасности. Предлагается, во-первых, использовать для целей мониторинга, анализа и оценки состояния экономической безопасности трехуровневую шкалу значений индикаторов (целевые, транзитивные, критические значения) и, во-вторых, использовать метод исторических аналогий для обоснования значений индикаторов второго и третьего уровней. Метод основан на выборе определенных периодов новейшей отечественной истории, которые соответствовали бы, согласно экспертной оценке, определенному состоянию экономики в контексте продовольственной безопасности. Преимуществом данного метода является то, что оценки основаны на фактических отчетных значениях взаимосвязанных показателей; критерием оценки являются не отдельные гипотетические значения индикаторов, а ситуации в целом «как есть». Эти новации не только повысят методологический уровень документа, но и сделают его более операциональным.

В заключительной пятой главе **«Программный подход к обеспечению продовольственной безопасности Российской Федерации»** исследуются истоки, современное состояние и перспективы использования технологий программного бюджетирования и стратегического планирования в сфере обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации.

Ретроспективный анализ освоения программных методов управления агропромышленным производством сопровождается критикой концептуальных основ и процедур проводившейся в начале 90-х годов земельной реформы.

Начиная с 2008 года, в связи с принятием Федерального закона «О развитии сельского хозяйства», основным инструментом стратегического планирования в сфере агропромышленного комплекса является Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 года № 1950-р Госпрограмма развития сельского хозяйства внесена в перечень государственных программ Российской Федерации. В главе последовательно анализируется логика, или замысел Государственной программы развития сельского хозяйства в контексте обеспечения продовольственной безопасности, основные результаты и механизмы ее реализации в 2008–2015 годах, перспективы формирования системы обеспечения продовольственной безопасности страны, отвечающей современным требованиям.

Формулировка целей программы является не только исходным, но и основополагающим моментом стратегического планирования и программного бюджетирования. Не боясь показаться банальным, повторю забытую мысль К. Маркса: «...самый плохой архитектор от самой лучшей пчелы отличается тем, что, прежде чем строить ячейку из воска, он уже построил ее в своей голове... Человек не только изменяет форму того, что дано природой; в том, что дано природой, он осуществляет вместе с тем и свою сознательную цель, которая как закон определяет способ и характер его действий и которой он должен подчинять свою волю». Важность корректной постановки программных целей и задач хорошо иллюстрируется известным старым анекдотом: «В целях борьбы с вредителями Министерство сельского хозяйства Китая объявило, что за каждую сданную саранчу будет выдан один юань. Теперь все крестьяне разводят саранчу». По результатам исследования замысла и структуры госпрограммы развития сельского хозяйства в главе формулируются рекомендации по составу ее целей, задач и меро-

приятий исходя из важнейших приоритетов социально-экономического развития и обеспечения продовольственной безопасности страны.

Предложения, изложенные в этом разделе, основаны на достаточно большом опыте автора в разработке проектов федеральных целевых программ, в первую очередь в качестве руководителя коллектива по подготовке проекта целевой программы «Развитие базы гарантированного зернового производства в Алтайском крае и создание рынка зерна Сибири и Дальнего Востока в 1996–2001 годах», которая разрабатывалась в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 15 марта 1995 года N 260. Равным образом использован опыт подготовки методологических основ разработки и реализации государственных программ Российской Федерации, экспертизе проектов государственных программ Российской Федерации и результатов их реализации по заказам Министерства экономического развития Российской Федерации в 2012–2017 годы.

Предлагаемая монография – это не только одно из многочисленных научных исследований проблематики национальной продовольственной безопасности, но и попытка обоснования необходимых практических шагов по ее обеспечению – в надежде, что хотя бы незначительная часть их будет реализована и принесет положительные эффекты. В любом случае предлагаемый понятийный аппарат и рекомендации создают широкое поле для обсуждения и поиска рациональной и эффективной национальной продовольственной стратегии.

Благодарю мою жену Светлану Ивановну Гумерову за каждодневную поддержку и конкретную помощь в обработке статистических данных и проведении прогнозно-аналитических расчетов.

Буду признателен за любые критические научные суждения и конструктивные предложения.

Глава 1. Методологические и теоретические основы национальной продовольственной безопасности

*В мире есть царь: этот царь беспощаден,
Голод название ему.
Водит он армии; в море судами
Правит; в артели сгоняет людей,
Ходит за плугом, стоит за плечами
Каменотесцев, ткачей.*

Н.А. Некрасов

Продовольственная безопасность – сложный, многокомпонентный феномен, обладающий множественными характеристиками и потому достаточно сложно идентифицируемый. В одном из исследований 1999 года упомянуто примерно 200 определений продовольственной безопасности и 450 ее индикаторов⁴. Раннее определение Дж. Конуэя и Е. Барбера, ставшее классическим, характеризует продовольственную безопасность как обеспечение гарантированного «доступа всех жителей и в любое время к продовольствию в количестве, необходимом для активной здоровой жизни»⁵, подчеркивая тем самым связь продовольственной безопасности с обеспечением первичных потребностей индивида.

⁴ Round table on monitoring food security. Technical background paper “Measuring food insecurity: Meaningful concepts and indicators for evidence-based policy-making” // Rome – 2011 – P.2.

⁵ Conway G., Barber E. After the Green Revolution. Sustainable Agriculture for Development. London, 1990. P. 60.

1.1. Существо проблемы. Основные понятия

Отечественные источники содержат достаточно противоречивые трактовки продовольственной безопасности, акцентирующие внимание на том или ином ее атрибутивном признаке, который, в свою очередь, выступает критерием продовольственной безопасности. В качестве таковых выделяются: обеспечение равного доступа к продовольственным ресурсам необходимого объема и качества, устойчивость продовольственного обеспечения (при этом в понятие устойчивости может вкладываться разное содержание), конкурентоспособность отечественной продовольственной системы или продукции, способность национальной продовольственной системы нейтрализовать внешние шоки и функционировать в автономном режиме и другие. Так, Д.Ф. Вермель обращает особое внимание на устойчивость продовольственного обеспечения по отношению к факторам внешнего и внутреннего воздействия, при этом в качестве объекта возможного воздействия выступает продовольственное обеспечение: «Под продовольственной безопасностью в наиболее распространенной трактовке понимается устойчивое к отрицательным внутренним и внешним воздействиям обеспечение всех слоев населения страны продовольствием в необходимом количестве, ассортименте и качестве⁶». Авторы коллективного исследования «Безопасность России. Правовые, социально-экономические и научно-практические аспекты. Продовольственная безопасность. Раздел I» пишут: «Продовольственная безопасность Российской Федерации и ее регионов рассматривается как способность государства гарантировать удовлетворение потребностей в продовольствии на уровне, при котором обеспечивается нормальная жизнедеятельность населения»⁷.

В большинстве современных публикаций подчеркивается многокомпонентное содержание продовольственной безопасности, подлежащее поэлементному структурированию и анализу. При этом, как правило, в качестве одного из конституирующих признаков выделяется самообеспеченность основными продуктами питания. «...Под продовольственной безопасностью, – указывают В.С. Балабанов и Е.Н. Борисенко, – подразумевается не только гарантированный доступ всех жителей страны к продовольствию, но и способность государства обеспечить продуктами питания текущие и чрезвычайные потребности за счет собственных ресурсов. Сейчас такая способность многими странами утеряна. Все это не только обостряет процессы развития, но и создает серьезные угрозы текущим и стратегическим перспективам, подрывая при этом национальные интересы государства»⁸. С. Тимофеев пишет: «Стратегической целью продовольственной безопасности является надежное обеспечение населения страны сельскохозяйственной продукцией, сырьем и продовольствием. Гарантацией ее достижения является стабильность внутренних источников продовольственных ресурсов»⁹. Схожую позицию высказывают А. Кравченко и Ю. Хлыстун: «Национальная продовольственная безопасность представляет собой систему, поддерживающую процесс жизнеобеспечения, имея при этом в виду возможную надежность снабжения из внешних источников, тем не менее базирующуюся на концепции самообеспечения основными видами продовольствия»¹⁰.

⁶ Д.Ф. Вермель. Проблемы обеспечения продовольственной безопасности России: ее содержание и значение // Организационно-экономические основы аграрного рынка. – Москва-Минск. 1997. С. 11. В данном определении речь идет скорее о надежности, нежели устойчивости продовольственного обеспечения. О разграничении названных понятий см. ниже.

⁷ «Безопасность России. Правовые, социально-экономические и научно-практические аспекты. Продовольственная безопасность. Раздел I» – М., МГФ «Знание», 2000. С. 30.

⁸ В.С. Балабанов, Е.Н. Борисенко. Продовольственная безопасность (международные и внутренние аспекты) М., Экономика. 2002. С. 10.

⁹ Тимофеев С.В. Развитие региональной потребительской кооперации на основе интегрированных связей // РИСК: Ресурсы, информация, снабжение, конкуренция. 2010. № 1. С. 85.

¹⁰ Кравченко А.А., Хлыстун А.Ю. Состояние продовольственной безопасности: мониторинг и оценка // Азиатско-тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2010. № 1. С. 28.

Некоторые авторы предлагают расширительную трактовку продовольственной безопасности, включая в нее понятие качества и безопасности пищевых продуктов. Так, С. Руденко пишет: «Если говорить о сути дела, то следует выделить две ее составляющие: во-первых, это обеспечение за счет собственного производства основными видами продовольствия, его физической и экономической доступности для любого человека в соответствии с рациональными нормами здорового питания в объемах, достаточных для поддержания активной жизни, и, во-вторых, это высокое качество и безопасность потребляемых продуктов питания»¹¹. По мнению Н. Соболева, продовольственная безопасность «охватывает по сути три важнейшие функции исполнительной и законодательной власти, бизнеса и общества, а именно: *первая* – обеспечение продовольственной безопасности населения страны, т. е. создание условий для производства отечественного продовольствия в достаточных объемах, контроль качества пищи, обеспечение физической и экономической доступности продуктов питания; *вторая* – обеспечение продовольственной независимости национального хозяйства и государства в целом, т. е. использование механизмов критериального регулирования объемов импорта-экспорта продовольствия, формирования государственных страховых продовольственных ресурсов на федеральном и региональном уровнях, построение системной инфраструктуры продовольственных рынков; *третья* – создание институциональной среды, обеспечивающей качество жизни и здоровье населения на основе науки о здоровом питании, т. е. внедрение в практику знаний об оптимальном питании и здоровом образе жизни»¹². Е. Антамошкина считает, что понятие продовольственной безопасности раскрывается через следующие 4 критерия: 1) самообеспеченность страны продовольствием; 2) физическая доступность продуктов питания для потребителей, т. е. наличие продуктов питания на всей территории страны в каждый момент времени и в необходимом ассортименте; 3) экономическая доступность продовольственной продукции, состоящая в том, что уровень доходов независимо от социального статуса населения позволяет ему приобретать продукты питания, по крайней мере на минимальном уровне потребления; 4) безопасность продовольствия для потребителей, т. е. возможность предотвращения производства, реализации и потребления некачественных пищевых продуктов, которые могут нанести вред здоровью населения¹³. Однако для безопасности пищевых продуктов в англоязычной литературе используется другой термин – *food safety*, и соответствующие требования к безопасности продукции и производственных процессов в сельском хозяйстве и перерабатывающей промышленности регулируются специальными законодательными и нормативными актами. На международном уровне вопросы безопасности сельскохозяйственной продукции регулируются, в частности, Соглашением по применению санитарных и фитосанитарных мер ВТО и Кодексом Алиментариус (*Codex Alimentarius*, Пищевой Кодекс) – сводом пищевых международных стандартов, принятых Международной комиссией ФАО/ВОЗ по внедрению кодекса стандартов и правил по пищевым продуктам и охватывающих широкий спектр продуктов питания.

Некоторые авторы включают в понятие продовольственной безопасности признаки не только управляемой (продовольственный рынок), но и управляющей (государственное регулирование) системы. Так, С. Демин выделяет три основных ее признака: 1) поддержание снабжения населения продовольствием на уровне, достаточном для обеспечения здорового питания; 2) устранение зависимости страны от импорта, достижение ее самообеспеченности сельско-

¹¹ Руденко С.И. Концептуальные основы обеспечения продовольственной безопасности России // Ученые записки Российского государственного социального университета. 2010. № 1. С. 78.

¹² Соболев Н.С. Взаимообусловленность продовольственной неопределенности с продовольственной безопасностью населения и государства // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: социология. Политология. 2010. Т. 10. № 3. С. 49.

¹³ Е. Антамошкина. Реализация аграрной политики в обеспечении продовольственной безопасности России // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3: Экономика. Экология. 2013. № 1.

хозяйственной продукции и защита интересов сельскохозяйственных производителей; 3) разработка национальной стратегии как политики, которая позволяет достичь наиболее высокой степени самообеспеченности страны продовольствием¹⁴. С. Демину вторит В. Власов: «Продовольственную безопасность следует рассматривать как политико-правовой термин, выражающий институциональную взаимосвязь между обеспечением продовольственных интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, отдельных групп населения и отдельного взятого гражданина, и направленный на предотвращение и ликвидацию продовольственных угроз и рисков каждому из вышеперечисленных субъектов, посредством проведения эффективной государственной продовольственной политики»¹⁵. В последнем определении мы видим также попытку структурировать понятие продовольственной безопасности по уровням продовольственного обеспечения – федеральный, субфедеральный (региональный), местный (муниципальный), домохозяйственный.

Для понимания сути категории следует обратиться к истории вопроса. Аутентичный англоязычный термин *food security* имеет несколько значений и может быть переведен двояко: как «продовольственная безопасность» и как «продовольственная обеспеченность». На самом деле он как бы синтезирует оба этих значения. В значении «продовольственное обеспечение/обеспеченность» внимание акцентируется на факторах аграрного роста и бесперебойного продовольственного снабжения, в значении «безопасность» – на противодействии и предотвращении рисков и угроз продовольственному обеспечению.

В русском языке аналогичный двуединый термин, к сожалению, отсутствует, что и вызывает такой разброс мнений относительно сути этого понятия. В отечественной литературе в силу ряда причин изначально закрепилось значение «безопасность», хотя исходя из духа решений мировых форумов, возможно, более корректно было бы употреблять термин «обеспечение/обеспеченность». В дальнейшем я попытаюсь устранить это своеобразное противоречие путем формулировки собственных определений национальной продовольственной безопасности, национальной продовольственной системы и национальной продовольственной стратегии. Далее в тексте используется устоявшийся термин «безопасность», под которым, однако, в содержательном плане подразумевается термин *food security* в единстве обоих его основных значений.

Де-факто понимание двойственной природы национальной безопасности, в том числе продовольственной безопасности как ее составной части, реализовано в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (далее – Стратегия). Последняя определяет национальную безопасность как «состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации»¹⁶. Стратегия исходит из неразрывной взаимосвязи и взаимозависимости национальной безопасности Российской Федерации и социально-экономического развития страны¹⁷, т. е. реализует идею единства национальных интересов и стратегических приоритетов социально-экономического развития страны, с одной стороны, и системы защиты от внутренних и внешних угроз – с другой. Стратегия включает в

¹⁴ С. Демин. К проблеме продовольственной безопасности и импорта продовольствия в Россию // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2009. № 4

¹⁵ В. Власов. Государственная продовольственная политика современной России в области обеспечения продовольственной безопасности (политико-правовой анализ) // Вестник Красноярского государственного аграрного университета. 2011. № 5. С. 171.

¹⁶ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. Раздел I, п. 6 (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. N 683).

¹⁷ Там же, п. 5.

понятие национальной безопасности «оборону страны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации, прежде всего государственную, общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность, безопасность личности». Продовольственная безопасность определяется, прежде всего, как важнейшая гарантия национальной безопасности в области повышения качества жизни российских граждан. Вместе с тем национальная продовольственная безопасность тесно сопряжена с национальными интересами и стратегическими приоритетами в областях экономической и экологической безопасности.

Термин «продовольственная безопасность» (*food security*) был введен в официальный оборот в 1974 году на Всемирной конференции по проблемам продовольствия, организованной ФАО по следам глобального продовольственного кризиса. Содержание понятия продовольственной безопасности развивалось и обогащалось в связи и по мере изменения ситуации на мировом продовольственном рынке, появления новых угроз продовольственной безопасности и осмысления причин и последствий глобальных продовольственных кризисов и обострения продовольственной проблемы. Взгляды мирового сообщества на проблему продовольственной безопасности последовательно эволюционировали от преимущественно технических вопросов продовольственного обеспечения (надежность поставок, объемы предложения и запасов) к идее обеспечения одного из фундаментальных прав человека – права на достаточное и полноценное питание для ведения активного образа жизни.

В 1950-е годы многие страны акцентировали внимание на продовольственной самообеспеченности в результате того, что военные действия нарушили налаженные ранее торговые связи, а также под воздействием платежного кризиса. Нехватка валюты для осуществления расчетов за продовольствие вынуждала многие страны (в частности, Латинской Америки) сокращать его ввоз даже на фоне дефицита внутреннего производства.

1970-е годы были отмечены серией продовольственных кризисов: мировое производство продовольствия резко сокращалось в 1972-м, а затем в 1974 году под воздействием неблагоприятных погодных условий в основных производящих сельскохозяйственную продукцию регионах. К моменту созыва в 1974 году Всемирной конференции по проблемам продовольствия мировые запасы пшеницы упали до самого низкого уровня за предшествующие 20 лет – с 50 млн т (1971 г.) до 27 млн т (1973 г.), а цены на зерно выросли в 3 раза. Продовольственный кризис усугубился резким ростом цен на сырую нефть по решению стран-участниц ОПЕК в ответ на девальвацию доллара США. В результате цены на минеральные удобрения в течение 1974 года возросли втрое. Во всех странах мира отмечался рост цен на продукты питания. Вполне логично поэтому, что в документах Конференции продовольственная безопасность определялась как «постоянное (*at any time*) наличие адекватных мировых запасов основных продуктов питания для удовлетворения устойчиво растущего потребления продовольствия и компенсации колебаний производства и цен»¹⁸. Центральной темой Конференции было создание и поддержание достаточных запасов продовольствия на национальном и/или региональном и международном уровнях. Предполагалось, что эти запасы создадут гарантии продовольственной безопасности в случаях локальных, национальных или региональных экстремальных ситуаций, а также покроют потребности мирового рынка (международного обмена).

В середине 1980-х ФАО вновь подошла к переосмыслению концепции продовольственной безопасности. Старые подходы подчеркивали важность двух основополагающих элементов: собственного производства и создания и поддержания адекватных запасов (резервов), т. е. акцентировали внимание на предложении продовольствия. В 1983 году ФАО сфокусировала

¹⁸ “Availability at all times of adequate world food supplies of basic foodstuffs to sustain a steady expansion of food consumption and to offset fluctuations in production and prices”. Авторский перевод по: FAO Policy Brief – June 2006 – Issue 2 “Food security”. FAO’s Agriculture and Development Economics Division (ESA), p.1 // Официальный сайт ФАО // URL: ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb_02.pdf (дата обращения 18.11.2015).

анализ на спросе на продовольствие и предложила формулировку, которая подчеркивала важность баланса спроса-предложения (экономическая доступность продовольствия). Новая формулировка, уточненная на Римской Конференции, акцентировала внимание на всеобщей (экономической) доступности продовольствия в связи с обострением проблемы роста нищеты и голода (недоедания) в мире, а также неравномерным распространением этих явлений по странам и социальным группам: «обеспечение постоянного как физического, как и экономического доступа каждого к основным продуктам питания в соответствии с потребностями»¹⁹. Одновременно по этим же причинам разграничивались понятия продовольственной безопасности на разных уровнях продовольственного обеспечения.

Актуальное понятие продовольственной безопасности было сформулировано на Всемирной встрече на высшем уровне (саммите) по проблемам продовольствия (Рим, 1996 г.). Согласованный на уровне руководителей и представителей 185 стран, 80 неправительственных организаций, различных международных учреждений План действий определяет, что «продовольственная безопасность существует, когда все люди в любое время имеют физический и экономический доступ к достаточной в количественном отношении, безопасной и питательной пище, чтобы удовлетворять свои диетические потребности и вкусовые предпочтения для ведения активного и здорового образа жизни»²⁰. Данное определение было практически продублировано в Добровольных руководящих принципах в поддержку постепенного осуществления права на достаточное питание в контексте национальной продовольственной безопасности (приняты на 127-й сессии Совета ФАО в ноябре 2004 г.) и дополнено замечанием следующего содержания: «Четырьмя основами продовольственной безопасности являются наличие, устойчивость предложения, доступ и использование»²¹. Позднее Декларация Всемирного саммита по продовольственной безопасности (Рим, 16–18 ноября 2009 г.) особо акцентировала внимание на праве на достаточное питание: «Мы должны совместно ускорить принятие мер, для того чтобы... направить развитие в мире по пути, обеспечивающему последовательную реализацию права на достаточное питание в контексте национальной продовольственной безопасности». В той же Декларации характеристики физической и экономической доступности были дополнены характеристикой равной социальной доступности продовольствия²².

Нельзя согласиться с мнением авторов коллективного труда «Продовольственная безопасность. Раздел I», которые утверждают, что «в стабильные периоды развития общества, когда необходимое производство продовольствия – привычный и как бы самоочевидный факт общественного бытия, проблема продовольственной безопасности как актуальная не возникает. Она возникает в моменты стихийных бедствий, вызывающих неурожай, во время войн, физически разрушающих сельхозпроизводство, земледелие и пищевую промышленность, в период экономических кризисов, при радикальных преобразованиях экономического строя общества и отношений собственности на землю», т. е. привязывают понятие продовольственной безопасности к экстремальным ситуациям²³. Однако еще в 1986 году в докладе Всемирного банка «Бедность и голод» были разграничены понятия хронического и временного отсутствия продовольственной безопасности (хронической и временной продовольственной небезопасно-

¹⁹ Ibid.

²⁰ “Food security exists when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life”. Авторский перевод по: World Food Summit Plan of Action (i.1) // World food summit – 13–17 November – Rome // URL: <http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.HTM> (дата обращения 18.11.2015).

²¹ Добровольные руководящие принципы в поддержку постепенного осуществления права на достаточное питание в контексте национальной продовольственной безопасности. Пункт 15 // ФАО ООН – Рим. 2005. С. 5

²² Декларация Всемирного саммита по продовольственной безопасности (Рим, 16–18 ноября 2009 г.), п.16 // URL: www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/pdf/summit2009_declaration.pdf (дата обращения 28.06.2016).

²³ «Безопасность России. Правовые, социально-экономические и научно-практические аспекты. Продовольственная безопасность. Раздел I» – М., МГФ «Знание». 2000. С. 23.

сти). Первое связывалось с «продолжительной или структурной» бедностью и низким уровнем доходов, второе – со стихийными бедствиями, экономическими кризисами или политическими конфликтами. По оценкам ФАО, примерно 96 % голодающих в мире страдают от факторов хронической продовольственной небезопасности (необеспеченности), и только около 4 % – в результате краткосрочных негативных последствий стихийных бедствий или человеческой деятельности²⁴. Отсутствие продовольственной безопасности (продовольственная небезопасность) – это не признак экономического кризиса, не результат стихийных бедствий, вооруженных конфликтов и тому подобных экстремальных факторов, а прежде всего *системная проблема* современного рыночного хозяйства. В принципе по временному критерию можно выделить а) хроническую, б) сезонную/циклическую, в) временную/преходящую продовольственную небезопасность. Долгосрочные системные проблемы обеспечения продовольственной безопасности решаются в рамках долгосрочной экономической государственной политики, с помощью механизмов прогнозирования и стратегического планирования, направленных на оценку и предотвращение устойчивых угроз продовольственной безопасности с учетом оптимального распределения ограниченных ресурсов. Продовольственный кризис и его последствия ликвидируются чрезвычайными мерами ситуативного реагирования, если по тем или иным причинам долгосрочные механизмы обеспечения продовольственной безопасности не обеспечивают желаемых результатов. Соответственно, необходимо выстраивать национальную продовольственную стратегию исходя из наличия долгосрочных и системных рисков и угроз продовольственной безопасности.

Далее следует остановиться на различиях понятий глобальной и национальной продовольственной безопасности. Исторически, как мы видим, интерес к проблемам продовольственной безопасности был инициирован драматическими событиями на мировых рынках продовольственных товаров, затем понятие продовольственной безопасности было транслировано на национальные продовольственные рынки. Последнему обстоятельству есть простое объяснение: в конечном счете состояние мирового продовольственного рынка зависит от состояния национальных рынков и способности аграрных экономик различных стран эффективно взаимодействовать друг с другом – посредством торговли сельскохозяйственным сырьем и продовольствием, а также иных форм международного сотрудничества.

Концепция глобальной продовольственной безопасности акцентирует внимание на тех требованиях, которые предъявляются к продовольственному обеспечению в контексте всеобщего права на адекватное питание: «Продовольственная безопасность существует, когда все люди всегда имеют физический, социальный и экономический доступ к достаточному количеству безопасного и питательного продовольствия для удовлетворения своих диетических потребностей и пищевых предпочтений для ведения активной и здоровой жизни. Четырьмя основами продовольственной безопасности являются следующие: наличие, доступ, использование и стабильность. Аспект, касающийся питательности, является неотъемлемой частью концепции продовольственной безопасности»²⁵.

Концепция национальной продовольственной безопасности сосредотачивается на необходимости разработки и реализации особой национальной стратегии обеспечения всеобщего права на адекватное питание на национально-государственном уровне, в пределах определенной территории и в интересах собственного населения. Последнее не означает, что национальная продовольственная безопасность осуществляется в ущерб национальным интересам других стран или отдельных групп их населения, однако предусматривает приоритет собственных национальных интересов при соблюдении общих принципов глобальной продовольствен-

²⁴ Guidelines for national FIVIMS. FAO 2000 – P. 1.

²⁵ Декларация Всемирного саммита по продовольственной безопасности. Рим, 16–18 ноября 2009 года // URL: www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/pdf/summit2009_declaration.pdf (дата обращения 28.06.2016).

ной безопасности. Четыре основы глобальной продовольственной безопасности дополняются, таким образом, компонентной продовольственной независимости, под которой понимается способность проводить суверенную продовольственную политику. В этом тезисе заключается основное отличие авторской позиции от общепринятой точки зрения на продовольственную независимость как самообеспечение основными продуктами питания. Принцип опоры на собственные ресурсы, безусловно, является важным элементом суверенной продовольственной политики, но нельзя трактовать его односторонне.

Опираясь на изложенные выше подходы и обобщая различные трактовки национальной продовольственной безопасности, содержащиеся в официальных решениях международных форумов на высшем уровне, в зарубежной и отечественной экономической литературе, я предлагаю следующее многокритериальное/многокомпонентное определение продовольственной безопасности²⁶.

Национальная продовольственная безопасность представляет собой постоянно поддерживаемое состояние защищенности национальных продовольственных систем от внешних и внутренних рисков и угроз, которое обеспечивает бесперебойное снабжение всех социальных групп населения основными продуктами питания в соответствии с правом каждого человека на адекватное питание согласно стандартам здорового и полноценного питания, актуальным на заданном временном отрезке²⁷.

Вышеприведенное определение объединяет три ключевых принципа: 1) устойчивые гарантии всеобщего права на полноценное питание; 2) постоянное развитие продовольственных систем (производства, хранения и распределения продуктов питания) путем наиболее эффективного освоения и бережного использования национальных природных ресурсов, широкого использования технических и научных знаний; 3) упреждающее противодействие внутренним и внешним рискам и угрозам надежному и устойчивому снабжению населения продовольствием на основе национальных продовольственных стратегий.

Сущность продовольственной безопасности раскрывается через ряд ее критериальных признаков: наличие продовольствия, физическая доступность продовольствия (надежность снабжения), экономическая доступность продовольствия, устойчивость продовольственного снабжения, продовольственная независимость (таблица 1.1).

²⁶ В своих основных чертах это определение, равно как и определение национальной продовольственной системы, впервые было предложено в статье автора «К разработке методолого-теоретических проблем исследования продовольственной безопасности России» // Российский экономический журнал. 2003. № 7.

²⁷ «Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи...» // Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.) – статья 25 – пункт 1.

Таблица 1.1 – Критериальные признаки продовольственной безопасности

Признак	Содержание признака
Наличие	Способность национальной продовольственной системы производить, импортировать, обеспечивать хранение и поддержание запасов продовольственных товаров надлежащего качества и ассортимента в объемах, достаточных для удовлетворения рациональных (научно обоснованных) потребностей населения и ведения здорового образа жизни («постоянное наличие адекватных запасов основных продуктов питания»)
Экономическая доступность продовольствия	Равенство всех социальных групп российского населения в потреблении минимально достаточного в количественном отношении, сбалансированного по ассортименту набора продовольственных товаров, отвечающего принятым стандартам питательности и качества («все люди имеют экономический доступ к продовольствию требуемого объема и качества», «обеспечение реализации права на достаточное питание», «компенсация колебаний производства и цен»)
Физическая доступность, или надежность национальной продовольственной системы	Способность национальной продовольственной системы на постоянной основе аккумулировать и доводить до всех категорий конечных потребителей наличные продовольственные ресурсы, минимизировать влияние пространственно-территориальных, сезонных, погодных и иных ограничений на снабжение населения всех без исключения регионов страны продовольствием («все люди всегда имеют доступ к продовольствию»)
Устойчивость национальной продовольственной системы	<ol style="list-style-type: none"> 1. Развитие национальной продовольственной системы в режиме расширенного воспроизводства во всех его аспектах – производственном, социальном, экологическом. 2. Использование механизмов, снижающих уязвимость национальной продовольственной системы по отношению к внутренним и внешним рискам и угрозам

Признак	Содержание признака
Продовольственная независимость	Способность реализовать суверенную стратегию продовольственного обеспечения в соответствии с имеющимися ресурсами, национальными традициями и заявленными приоритетами. Страна обладает возможностями обеспечения устойчивого и достаточного потребления продуктов питания в условиях изменений конъюнктуры внутреннего и мирового продовольственного рынков, а также иных внешних факторов

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам ООН подготовил специальный документ «Замечание общего порядка № 12. Право на достаточное питание», который трактует некоторые понятия и термины, касающиеся продовольственной безопасности²⁸.

Под наличием в документе понимаются возможности либо пропитания непосредственно за счет продуктивных земельных или других природных ресурсов, либо надлежащего функционирования систем распределения, переработки и сбыта, благодаря которым продовольствие доставляется от места производства к месту потребления в соответствии со спросом. В данном определении, на мой взгляд, объединены понятия собственно наличия продовольствия, с одной стороны, и его физической доступности, или надежности продовольственного обеспечения – с другой.

Наличие продовольствия относится к возможностям национальной продовольственной системы производить, импортировать и иными способами аккумулировать продовольственные ресурсы и их запасы в целях последующего рыночного и вне рыночного распределения в соответствии с запросами населения.

Физическая доступность есть характеристика надежности продовольственной системы и означает ее способность осуществлять надлежащее хранение и доведение наличных ресурсов продовольствия до потребителей всех категорий и регионов страны. Проще говоря, надежность характеризует состояние товаропроводящей сети продовольственного хозяйства страны. Уровень развития товаропроводящей инфраструктуры определяет, насколько эффективно и своевременно наличные и экономически доступные ресурсы продовольствия могут быть доставлены конечному потребителю. Как отмечалось на совещании по вопросам переработки сельскохозяйственной и рыбной продукции, которое прошло 16 сентября 2010 года в Мурманске под председательством тогдашнего Президента Российской Федерации Д. Медведева, в сфере переработки, транспортировки и хранения сельскохозяйственной продукции имеются серьезные резервы улучшения продовольственного снабжения населения страны. Скажем, из-за дефицита современных элеваторных мощностей стоимость подработки и хранения продукции может быть выше на десятки процентов, чем в развитых странах. Похожая ситуация складывается на рынке овощей, где из-за недостатка современных мощностей по хранению потери составляют в среднем 15 %²⁹. Несколько забегаая вперед, можно отметить, что в редакции Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохоз-

²⁸ Вопросы существа, возникающие в ходе осуществления международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Замечание общего порядка № 12: (Двадцатая сессия, 1999 г.) // URL: <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/gencomm/Repcomm12s.html> (дата обращения 22.05.2017).

²⁹ Выдержки из стенографического отчета о совещании по вопросам переработки сельскохозяйственной и рыбной продукции, Мурманск, 16 сентября 2010 года // Официальный сайт Президента России // URL: <http://www.kremlin.ru/news/8925> (дата обращения 06.12.2010).

ственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы от 19 декабря 2014 была поставлена задача «обеспечения сбыта сельскохозяйственной продукции, повышение ее товарности за счет создания условий для ее сезонного хранения и подработки».

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.