

УДК 338.439

ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИИ: СОВРЕМЕННОЕ ПОНИМАНИЕ, МЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Шарощенко И.В., Черкашина А.В.

*Владивостокский филиал Российской таможенной академии, Владивосток,
e-mail: irinochka003@inbox.ru*

В данном исследовании рассматривается сущность продовольственной безопасности и основные меры государственного регулирования, в том числе таможенно-тарифного регулирования внешнеторговой деятельности, в целях обеспечения продовольственной безопасности. Актуальность темы исследования определяется значимостью продовольственной безопасности для существования самого государства, а также реальными угрозами, которые на сегодняшний день приобретают новые формы и масштабы. В статье представлены подходы международных организаций, зарубежных и отечественных ученых к пониманию содержания продовольственной безопасности в целом и на разных уровнях: международном, внутриэкономическом и семейном, произведен анализ показателей продовольственной независимости России по основным продуктам за 2007–2015 гг., обобщены меры государственного регулирования внешнеторговой деятельности в сфере обеспечения продовольственной безопасности. Сформулирован вывод о высокой зависимости экономической безопасности РФ от импортных продовольственных товаров, обосновано применение мер таможенного регулирования, что в значительной степени позволит защитить внутренний рынок продовольствия России; предложены отдельные меры по информационно-аналитической работе в области обеспечения продовольственной безопасности, применение которых позволит комплексно и оперативно подойти к решению обозначенной проблемы.

Ключевые слова: продовольственная безопасность, продовольственная независимость, государственное регулирование внешнеторговой деятельности, меры таможенного регулирования

FOOD SAFETY OF RUSSIA: CONTEMPORARY UNDERSTANDING, MEASURES OF GOVERNMENT REGULATION

Sharoschenko I.V., Cherkashina A.V.

Vladivostok branch of the Russian Customs Academy, Vladivostok, e-mail: irinochka003@inbox.ru

This study examines the essence of food security and the main measures of state regulation, including customs and tariff regulation of foreign trade, in order to ensure food security. The relevance of the research topic is determined by the importance of food security for the existence of the state itself, as well as by real threats, which today acquire new forms and scales. The article presents the approaches of international organizations, foreign and domestic scientists to understanding the content of food security in general and at various levels: international, domestic and family, analyzed the indicators of Russia's food independence for major products for 2007–2015, summarized the measures of state regulation of foreign trade Activities in the field of food security. The conclusion is drawn that the economic security of the Russian Federation is highly dependent on imported food products, the application of customs regulation measures is justified, which to a large extent will protect the domestic food market in Russia; Certain measures are proposed for information and analytical work in the field of ensuring food security, the use of which will make it possible to approach the problem in a comprehensive and expeditious manner

Keywords: food safety, food independence, State regulation of foreign trade activity, measures of customs regulation

В настоящее время вопросы обеспечения продовольственной безопасности являются ключевыми для любого государства, поскольку продовольственная безопасность государства представляет собой мощный геополитический фактор и главный инструмент обеспечения устойчивости социально-экономических процессов.

На сегодняшний день проблема продовольственной безопасности приобрела первостепенность в связи со следующими событиями: ухудшением экологической обстановки, сменой природно-климатических условий в мире, перенаселением и, как следствие, угрозой продовольственного кризиса.

По мнению авторов, на сегодняшний день предотвращение или смягчение су-

ществующих угроз продовольственной безопасности возможно только благодаря продуманному комплексу эффективных мер государственного регулирования. Целью статьи является оценка отдельных показателей продовольственной независимости России и определение роли мер таможенного регулирования в обеспечении продовольственной безопасности РФ.

В целях изучения и обобщения сущности понятия «продовольственная безопасность», обобщения мер государственного регулирования внешнеторговой деятельности в сфере обеспечения продовольственной безопасности использованы такие методы, как анализ и синтез. Представленным в настоящей статье результатам исследования предшествовал статистический и эко-

номический анализ официальных данных Федеральной службы государственной статистики и Федеральной таможенной службы России за 2006–2015 гг.

Сущность продовольственной безопасности

Продовольственная безопасность (с англ. «food security») страны заключается в регулярном обеспечении каждого человека страны необходимым для его жизни и деятельности продовольствием.

Впервые термин был введен в широкое употребление в 1974 г. в Риме на Всемирной конференции по проблемам продовольствия, которую организовала Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (далее – ФАО) [1]. Отдельные трактовки термина «продовольственная безопасность» обобщены в табл. 1.

Исследованиями продовольственной безопасности на межгосударственном уровне занимались такие ученые, как Anderson, Strutt, Babu, Tashmatov, Parry, Rosenzweig, Iglesias.

В 1990 г. Р. Anderson отмечал: «Продовольственная безопасность – это обеспечение доступа всех людей и во все времена достаточным количеством пищи для активного, здорового образа жизни». В его понимании она включает в себя два элемента: питательные и безопасные пищевые продукты; гарантированная способность приобретать эти продукты социально приемлемыми способами (например, не прибегая к уборке мусора, воровству и т.д.) [5].

Отечественные же авторы стали изучать сущность и проблемы обеспечения про-

довольственной безопасности с середины 1990-х гг., что было вызвано значительным сокращением собственного производства сельскохозяйственных продуктов и ростом потребления импортного продовольствия.

Так, М.С. Чебатырева определяет продовольственную безопасность как «состояние экономики страны, при котором гарантируется стабильное обеспечение перерабатывающей промышленности сельскохозяйственным сырьем, населения – достаточным количеством безопасных и полноценных продуктов питания с учетом получаемых доходов, а также относительная независимость от импорта сырья и продовольствия» [6, 7]. А.И. Алтухов трактует продовольственную безопасность как: «способность государства гарантировать удовлетворение потребности в продовольствии на уровне, обеспечивающем нормальную жизнедеятельность» [8]. Н.С. Оглуздин отмечает, что это: «степень обеспеченности населения страны экологически чистыми и полезными для здоровья продуктами питания отечественного производства по научно обоснованным нормам и доступным ценам при сохранении и улучшении среды обитания» [9].

В общем виде продовольственная безопасность представляет собой такое качественное состояние экономики страны, при котором в государстве имеется продовольствия в достаточном количестве, а население располагает возможностью его свободно приобрести. И как следствие, продовольственная безопасность достигается путем обеспечения физического и экономического доступа к безопасному и достаточному продовольствию.

Таблица 1

Различные трактовки понятия «продовольственная безопасность»

Источник	Дефиниция
ФАО (1974 г., Всемирный продовольственный саммит)	«Состояние, когда все люди во все времена имеют физический, социальный и экономический доступ к пище в надлежащем количестве и надлежащего качества с точки зрения многообразия, разнообразия, содержания питательных веществ и безопасности для удовлетворения своих пищевых потребностей и предпочтений для ведения активного и здорового образа жизни в сочетании с надлежащими санитарными условиями, соответствующим уровнем здравоохранения, образования и медицинского обслуживания» [2]
ЮНИСЕФ (2008 г.)	«Состояние, когда надлежащая пища (по количеству, качеству, безопасности, социально-культурной приемлемости) имеется и доступна для всех людей во все времена и соответственно используется и утилизируется ими для ведения здорового и активного образа жизни» [3]
Целевая группа высокого уровня системы учреждений ООН по вопросам глобальной продовольственной безопасности (ЦГВУ) (2010 г., в обновленной Всеобъемлющей рамочной программе действий (ВРПД))	«Состояние, 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» [4]

Юридическое закрепление понятие продовольственной безопасности в РФ нашло в Федеральной целевой программе «Стабилизация и развитие агропромышленного производства Российской Федерации на 1996–2000 гг.» [10]. На государство в области производства и потребления продуктов агропромышленного комплекса была возведена задача – достижение продовольственной безопасности страны [11, 12]. В 2010 г. была принята Доктрина продовольственной безопасности, в которой продовольственная безопасность РФ понимается как состояние экономики страны, при котором обеспечивается продовольственная независимость страны, гарантируется физическая и экономическая доступность для каждого гражданина страны пищевых продуктов, соответствующих требованиям законодательства РФ о техническом регулировании, в объемах не меньше рациональных норм потребления пищевых продуктов, необходимых для активного и здорового образа жизни [13].

В зависимости от субъектов, решающих проблему, и выполняемых функций отечественные авторы различают разные уровни продовольственной безопасности. Так, А.С. Трошиным предложены семь: глобальный, субрегиональный, межгосударственный, государственный, местный, групп населения, семейный (домашние хозяйства) [14]. В.И. Бельский выделяет три основных уровня: международный, внутриэкономический и семейный [12]. А в международной практике в основном используется двухуровневая (мировой и национальный уровни) система продовольственной безопасности. Основной, наиболее важный уровень – мировой. Проблемы продовольственной безопасности на данном уровне, как уже отмечалось ранее, решают международные организации и специализированные органы (ФАО, ВТО, Комитет по продовольственной безопасности и др.). Основная функция таких организаций – это разработка мероприятий по содействию стабилизации экономик государств, в целях обеспечения необходимого уровня жизни населению.

Все уровни иерархии продовольственной безопасности взаимосвязаны между собой. Одним из вариантов решения продовольственной проблемы можно считать согласованные действия субъектов всех уровней иерархии, при условии решения конкретных задач каждым субъектом по отдельности.

В настоящее время все большее значение приобретает национальный уровень

продовольственной безопасности, подразумевающий сохранение и обеспечение жизненно важных интересов основных слоев населения государства [15]. Именно на национальном уровне разрабатываются положения и принципы, основанные на социальных и экономических показателях отдельной страны, способствующие решению изучаемой проблемы.

На наш взгляд, решение проблем обеспечения продовольственной безопасности на национальном уровне во многом определяется наличием межгосударственных соглашений по вопросам солидарного поведения государств в области торговли, ценообразования, стандартизации продукции и других мер государственного регулирования внешней торговли и мер защиты внутреннего рынка государств, в том числе мер таможенно-тарифного регулирования.

Учитывая сложность решения таких задач, продовольственная безопасность государства должна обеспечиваться созданием совокупности экономических и социальных условий, связанных как с развитием отдельных отраслей, так и с общим состоянием национальной и мировой экономики.

Законодательная основа обеспечения продовольственной безопасности

Законодательную основу обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации составляют такие основные документы как: Федеральный закон от 24.10.1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» [16], Федеральный закон от 02.01.2000 № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов», Федеральный закон от 25.10.2001 № 136-ФЗ «О Земельном кодексе Российской Федерации», «Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации», принятая Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120 [13]. Настоящая Доктрина является основой для разработки нормативных правовых актов в сфере обеспечения продовольственной безопасности, развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов. Доктрина учитывает рекомендации Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций по предельной доле импорта и запасов продовольственных ресурсов, а также определяет основные понятия, используемые в сфере обеспечения продовольственной безопасности.

Изучение содержания нормативно-правовых актов в сфере продовольственной

безопасности позволяет сделать вывод, что на первый план выступает обеспечение жизненно важных интересов, как личности, так и общества в целом. Такими интересами в России являются: наличие достаточного объема продовольственных ресурсов; экономическая и физическая доступность продовольствия; качество и безопасность поставляемого на рынок продовольствия; обеспечение активного образа жизни населения через поддержание прожиточного минимума и установление потребительской корзины.

Но, несмотря на активное развитие нормативно-правовой базы, в период с 2007 по 2015 гг. анализ показателей продовольственной независимости России по основным продуктам показал, что стабильно продовольственная безопасность достигается лишь по такой товарной группе, как «Зерно» (табл. 2) [17]. По товарной группе 04 «Молоко и молокопродукты» продовольственная независимость так и не была достигнута на протяжении всего анализируемого периода. Только в 2015 г. достигается существенный прирост уровня данного показателя. По товарной группе 02 «Мясо и мясопродукты», в период с 2007 по 2014 г. требуемый уровень продовольственной независимости не был достигнут, а в 2015 г. уже превышен на 4,1 % [17].

Кроме того, спрос населения в основных продуктах питания примерно на 34 % обеспечивается за счет импорта, следовательно, к сожалению, по некоторым товарным группам импортная продукция составляет практически 70 % всей продукции на рынке. В России импортные товары уже давно превышают пороговую величину продовольственной безопасно-

сти [3]. В ближайшем будущем Российская Федерация не сможет отказаться от импорта продовольственных товаров.

Положительная динамика показателей продовольственной независимости в 2015 г. во многом объясняется влиянием мер таможенного регулирования. В частности, применением отдельных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 06.08.2014 г. № 560 и от 29 июня 2016 г. № 305). Правительством Российской Федерации утвержден перечень товаров, запрещенных к ввозу на территорию Российской Федерации из таких стран, как Соединенные Штаты Америки, страны Европейского союза, Канада, Австралия, Королевство Норвегия, Украина, Республика Албания, Черногория, Республика Исландия и Княжество Лихтенштейн [18]. В данный перечень включены товарные позиции таких товарных групп, как 02 (Мясо и пищевые мясные субпродукты); 03 (Рыба и ракообразные, моллюски и прочие водные беспозвоночные); 04 (Молочная продукция; яйца птиц; мед натуральный; пищевые продукты животного происхождения, в другом месте не поименованные или не включенные); 07 (Овощи и некоторые съедобные корнеплоды и клубнеплоды); 08 (Съедобные фрукты и орехи; кожура цитрусовых плодов или корки дынь); 16 (Готовые продукты из мяса, рыбы или ракообразных, моллюсков или прочих водных беспозвоночных). Такая мера ограничила долю импортных продовольственных товаров на внутреннем рынке и дала толчок к развитию отечественным производителям сельскохозяйственной продукции.

Таблица 2

Показатели продовольственной независимости России по основным продуктам
за 2007–2015 гг. (%)

Годы	Уровень продовольственной независимости		
	Зерно (> 95%)	Молоко и молокопродукты (> 90%)	Мясо и мясопродукты (> 85%)
2007	125	83	64,9
2008	118,7	82,8	66,6
2009	131,5	83,5	70,1
2010	122,4	80,6	72,4
2011	127	81,2	74,2
2012	134,8	80,2	75,9
2013	139,3	75,7	78,4
2014	140,2	78,3	83,5
2015	146,7	82,9	89,1

Систематизация мер государственного регулирования внешнеторговой деятельности в сфере обеспечения продовольственной безопасности

На современном этапе законодательство в области регулирования внешнеторговой деятельности стремительными темпами расширяется по мере интеграции России в международную экономическую систему. И в этой связи ведущую роль занимают меры таможенно-тарифного регулирования, как инструмент регулирования экспортно-импортных отношений, осуществляемых между странами, в частности в сфере торговли продовольствием.

Меры государственного регулирования внешнеторговой деятельности, относящиеся к вопросам обеспечения продовольствен-

ной безопасности в России, имеют достаточно широкий спектр действия (рисунок).

Вся совокупность представленных мер активно используется в целях регулирования внешней торговли товарами, в том числе для защиты внутреннего рынка РФ и стимулирования национального производства, в частности отраслей АПК. Экономические меры направлены на изменение конъюнктуры внутреннего рынка и в конечном счете на изменение объема, структуры и географии внешнеторговых потоков, в частности импорта. Административные и технические меры воздействуют на объемы ввоза, ограничивая или запрещая импорт определенных товаров. Технические барьеры в торговле продовольственными товарами направлены на обеспечение защиты внутреннего рынка от некачественной продукции.



Меры государственного регулирования, применяемые на территории Российской Федерации

Таким образом, очевидно возрастание роли таможенного регулирования в целях защиты национального производства и сохранения безопасности жизни и здоровья населения. Активное применение мер таможенной политики на протяжении последних двух лет стимулировало модернизацию и повышение конкурентоспособности отечественных предприятий, которые в перспективе могут сформировать экспортный потенциал экономики (ядерная энергетика, машиностроение, биотехнологии и прочее), а также служить целям обеспечения продовольственной безопасности страны.

Кроме того, рассмотренные меры государственного регулирования способствовали привлечению иностранных инвестиций в страну и положительным структурным сдвигам в отечественной экономике.

Выводы

Продовольственная безопасность для Российской Федерации является одной из основных проблем в системе национальной безопасности. Высокая зависимость от импортных продовольственных товаров снижает экономическую безопасность страны в целом. Такое положение подтверждает тот факт, что продовольственная сфера требует к себе особого, повышенного внимания со стороны государства.

Имеющиеся на сегодняшний день правовые основы обеспечения продовольственной безопасности далеко не всегда могут продемонстрировать свою эффективность, а также напрямую не защищают жизненно важные интересы личности, общества и государства в целом в сфере продовольственного обеспечения.

Применение мер таможенного регулирования в значительной степени влияет на возможность поддержания национальных производителей, способствует защите внутреннего рынка продовольствия России. Такие меры должны применяться равномерно, а также дополнять и усиливать друг друга в целях реализации торговой политики государства по мере изменения экономической обстановки в мире, развития интеграционных процессов и ситуации в отдельных секторах национальной экономики.

Такой подход позволит обеспечить физическую доступность продуктов питания при поддержании высокого их качества, достаточного для рационального питания, и, как следствие, возможность повышения жизненного уровня населения.

В целях мониторинга оперативного состояния показателей продовольственной безопасности государств следует законодательно закрепить меры по информационно-аналитической работе в области обеспечения продовольственной безопасности. Это меры, которые могли бы включать: посто-

янный мониторинг состояния показателей продовольственной безопасности по определенной методике, координацию деятельности органов государственной власти по своевременному обеспечению показателей продовольственной безопасности и реализации мер; развитие сотрудничества по вопросам продовольственной безопасности.

Список литературы

1. Алиева З.Б. Импортная зависимость – угроза продовольственной безопасности России // Нац. интересы: приоритеты и безопасность. – 2010. – № 14. – С. 66–70.
2. Тридцать девятая сессия Комитета по всемирной продовольственной безопасности (сентябрь 2012 год) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fao.org/docrep/meeting/026/MD776R.pdf> (дата обращения: 23.01.2017).
3. Федеральная таможенная служба [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.customs.ru (дата обращения: 04.03.2017).
4. Римская декларация по всемирной продовольственной безопасности (13 ноября 1996 г.) // World Food Summit, WFS 96 3 – Corr. 1. Rome, Italy, 1996.
5. Senarath Dharmasena, David A. Bessler, Oral Capps Food environment in the United States as a complex economic system [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.elsevier.com/locate/foodpol> (дата обращения: 24.01.2017).
6. Чеботарева М.С. Продовольственная безопасность в России и мире: сущность и проблемы // Молодой ученый. – 2012. – № 8. – С. 149–151.
7. Продовольственная безопасность России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://geopolitika.narod.ru/New/prod.htm> (дата обращения: 27.01.2017).
8. Основные мероприятия и параметры приоритетного национального проекта «Развитие АПК». Министерство сельского хозяйства Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.mcx.ru/documents/document/v7_show/795.181.htm (дата обращения: 20.01.2017).
9. Margaret Jodlowskia, Alex Winter-Nelsonb, Kathy Baylisch, Peter D. Goldsmith Milk in the Data: Food Security Impacts from a Livestock Field Experiment in Zambia [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.08.009> (дата обращения: 23.01.2017).
10. Указ Президента РФ от 18.06.96 № 933 «О Федеральной целевой программе стабилизации и развития агропромышленного производства в Российской Федерации на 1996–2000 годы» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/9581> (дата обращения: 01.04.2017).
11. Распоряжение Правительства РФ от 17.03.2010 № 376-р «Об утверждении Плана мероприятий по реализации положений Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации». СПС «Техэксперт» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/902204790> (дата обращения: 12.03.2017).
12. Бельский В.И. Продовольственная безопасность. Термины и понятия: энциклопедический справочник [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://vocabulary.ru/slovari/prodovolstvennaja-bezopasnost-terminy-i-ponjatija-enciklopedicheskii-spravochnik.html> (дата обращения: 02.02.2017).
13. Указ Президента РФ от 30.01.2011 № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // Российская газета – Федеральный выпуск № 5100(21) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rg.ru/2010/02/03/prod-dok.html> (дата обращения: 29.01.2017).
14. Крылова И. Проблемы продовольственной безопасности России // Диалог. – 2001. – № 6. – С. 33–40.
15. D.C. du Toit. Food Security // March 2011. – P. 3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.nda.agric.za/docs/genreports/foodsecurity.pdf> (дата обращения: 28.01.2017).
16. Федеральный закон «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» от 24.10.1997 г. № 134-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_16565/ (дата обращения: 13.02.2017).
17. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/> (дата обращения: 10.02.2017).
18. Постановление Правительства Российской Федерации от 7 августа 2014 г. № 778 «О мерах по реализации указов Президента Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://government.ru/docs/> (дата обращения: 10.02.2017).