

УДК 338.2

Теоретическое развитие государственной политики России в области продовольственной безопасности



Глинберг В.А.

Аспирант кафедры финансов, бухгалтерского учета и экономической безопасности Московского государственного университета технологий и управления им. К.Г. Разумовского (Первый казачий университет)

В статье рассмотрены сущность продовольственной безопасности и импортозамещение как одно из основных направлений государственной политики по ее обеспечению. В рамках теоретико-методических аспектов развития продовольственной безопасности обозначены риск-образующие факторы продовольственного рынка и подходы к обоснованию выбора показателей и индикаторов оценки продовольственной безопасности.

Ключевые слова: продовольственная безопасность, политика импортозамещения, продовольственный рынок, риск-образующие факторы, показатели продовольственной безопасности

На международном уровне продовольственная проблема признана «глобальной проблемой», поскольку недостаточное обеспечение продуктами питания населения планеты приводит к голоду, особенно в беднейших странах мира, где, по оценкам исследователей, голодает более одного миллиарда человек. Эта проблема находит свое отражение в оценках Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) и Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (*Food and Agriculture Organization, FAO*). Так, в ежегодных докладах FAO представлены не только данные о количестве недоедающих людей во всем мире, но и пропагандируются разные стратегии борьбы с голодом в рамках трех основных целей: 1) искоренение голода, продовольственная безопасность и сокращение недоедания; 2) ликвидация нищеты и стимулирование экономического и социального развития для всех; 3) устойчивое управление и пользование природными ресурсами (включая землю, воду, воздух, климат и генетические ресурсы) во благо настоящих и будущих поколений [1].

Государственную политику России в области продовольственной безопасности определяет ряд документов стратегического значения [2–4], в которых определены ключевые направления, цели и задачи, силы и средства ее обеспечения. При этом

под продовольственной безопасностью понимается такое «состояние социально-экономического развития страны, при котором обеспечивается продовольственная независимость Российской Федерации, гарантируется физическая и экономическая доступность для каждого гражданина страны пищевой продукции, соответствующей обязательным требованиям, в объемах не меньше рациональных норм потребления, необходимой для активного и здорового образа жизни» [2, п. 2а].

Ключевыми терминами в определении продовольственной безопасности обозначены «продовольственная независимость», «рациональные нормы потребления», «экономическая доступность» и «физическая доступность» продовольствия. В этой связи эффективность государственной политики по обеспечению продовольственной безопасности может рассматриваться при достижении заданных критериев, характеризующих каждый ключевой термин.

Направления государственной политики в сфере обеспечения продовольственной безопасности предусмотрены Доктриной продовольственной безопасности [2], приведены в таблице 1.

Важнейшим комплексным направлением обеспечения продовольственной безопасности следует называть импортозамещение, несмотря на то что в Про-

Таблица 1

Основные направления государственной политики в сфере обеспечения продовольственной безопасности [2, пп. 18–25]

Направления государственной политики	Система мер
1. Аграрная политика	– обеспечение экономической доступности качественной пищевой продукции для населения; – обеспечение физической доступности пищевой продукции; – формирование государственного резерва с/х продукции, сырья и продовольствия
2. Производство сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия	– повышение урожайности с/х культур, сохранение, восстановление, повышение плодородия земель, их рациональное использование; – развитие мелиорации земель с/х назначения; – обеспечение биологической безопасности; – устойчивое развитие животноводства; – развитие племенного дела, селекции и семеноводства и др.
3. Обращение сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия	– создание сети оптово-распределительных центров для закупки продукции у с/х производителей; – стабилизация ценовой ситуации (формирование индикативных цен); – увеличение количества торговых объектов для реализации продовольственных товаров; – участие в формировании товаропроводящей сети в рамках единого агропродовольственного рынка ЕЭС и др.
4. Обеспечение качества и безопасности пищевой продукции	– контроль соответствия требованиям технических регламентов ЕЭС; – контроль за продукцией, полученной из генно-инженерно-модифицированных растений и с использованием аналогичных микроорганизмов; – гармонизация международных требований, характеристик и параметров качества и безопасности пищевой продукции и др.
5. Внешнеэкономическая политика	– расширение стратегического взаимодействия в рамках Союзного государства, ЕЭС, развитие сотрудничества с государствами – участниками СНГ; – развитие двустороннего сотрудничества по вопросам продовольственной безопасности в соответствии с Концепцией внешней политики РФ и др.
6. Устойчивое развитие сельских территорий и повышение качества жизни сельского населения	– социальное обустройство сельских и прибрежных рыбацких поселений и реализация социальных программ; – создание высокопроизводительных рабочих мест в сельском хозяйстве, повышение уровня и диверсификации занятости в сельской местности и др.
7. Развитие материально-технических ресурсов для производства с/х продукции, сырья и продовольствия	– создание новых производственных мощностей, реконструкция и развитие действующих производств; – обеспечение с/х производителей, организаций и ИП семенами и посадочным материалом и др.
8. Формирование здорового типа питания	– проведение фундаментальных и прикладных научных исследований по медико-биологической оценке безопасности продовольственной продукции и продовольственного сырья; – популяризация здорового типа питания и др.

довольственной доктрине это направление не было отмечено. В сложившейся геополитической обстановке стратегия импортозамещения, принятая правительством страны, является ключевым фактором обеспечения продовольственной безопасности. При этом при реализации политики импортозамещения должны учитываться: проводимая реформа организации и управления агропромышленным комплексом, активное развитие программ государственной поддержки регионов, где климатические условия не способствуют высокой урожайности сельскохозяйственных культур и влияют на снижение производственного потенциала производителей продовольственной продукции.

Не решены до настоящего времени проблемные вопросы развития сельских территорий, от которого напрямую зависит сельскохозяйственный оборот сырья и продукции. На этих территориях, по оценкам специалистов, «за последние 20 лет произошло

сокращение количества сел и деревень на 9,2 тысячи. По данным социологических опросов, в сельской местности насчитывается около 1,5 млн безработных, а заработная плата занятого в сельском хозяйстве населения в среднем почти в два раза ниже средней оплаты труда по экономике страны» [5, с. 32–33].

Следует согласиться с авторами публикаций, которые отмечают, что пищевая промышленность как «ведущее и структуроформирующее звено» напрямую «относится к сельскому хозяйству. Оно имеет прочную связь с ним, потому что сырье, необходимое для производства, транспортируется от животноводства, фермерства, агрокультуры. Это может быть мясное сырье, молочное, овощи, фрукты, зерновые» [5].

Динамика производства основных видов импортозамещающих пищевых продуктов в России представлена данными Росстата в таблице 2.

Таблица 2
Производство основных видов импортозамещающих
пищевых продуктов в РФ в 2021–2023 гг., тыс. т [7]

Наименование пищевых продуктов	2021 г.	2022 г.	2022 г. в % к 2021 г.	9 мес. 2023 г.
1. Мясо крупного рогатого скота (говядина и телятина) парное, охлажденное, в т.ч. для детского питания	306	297	97,1	241
2. Мясо крупного рогатого скота (говядина и телятина) замороженное, в т.ч. для детского питания	95	106	111,2	89,8
3. Свинина парная, охлажденная, в т.ч. для детского питания	2915	3141	107,8	2409
4. Свинина замороженная, в т.ч. для детского питания	421	464	110,3	368
5. Мясо и субпродукты пищевые домашней птицы, в т.ч. для детского питания	4870	5058	103,9	3769
6. Изделия колбасные, включая изделия для детского питания	2448	2411	98,5	1835
7. Рыба морская живая, не являющаяся продукцией рыбоводства	158	212	133,7	153
8. Рыба морская свежая или охлажденная, не являющаяся продукцией рыбоводства	762	801	105,2	679
9. Ракообразные немороженные, не являющиеся продукцией рыбоводства	45,4	54,1	118,9	41,9
10. Филе рыбное, мясо рыбы прочее, свежее или охлажденное	18,0	13,5	74,9	9,6
11. Рыба мороженая	3005	2791	92,9	2392
12. Филе рыбное мороженое	238	259	108,8	178
13. Рыба вяленая, соленая и несоленая или в рассоле	125	113	90,4	76,6
14. Рыба, включая филе, копченая	69,8	72,2	103,4	55,0
15. Ракообразные мороженые	98,1	76,2	77,7	66,1
16. Овощи (кроме картофеля) и грибы, замороженные	135	119	87,8	72,8
17. Овощи (кроме картофеля) и грибы, консервированные для кратковременного хранения	35,5	39,0	109,8	26,3
18. Фрукты, ягоды, орехи, свежие или предварительно подвергнутые тепловой обработке, замороженные	44,8	40,4	90,1	27,0
19. Молоко жидкое обработанное, в т.ч. для детского питания	5684	5841	102,8	4294
20. Сливки	238	260	109,2	226
21. Творог	495	461	93,0	329
22. Масло сливочное	283	326	115,5	248
23. Сыры	648	682	105,3	581
24. Продукты молочные сгущенные, млн усл.банок	671	724	107,9	525
25. Продукты кисломолочные (кроме творога и продуктов из творога)	2736	2533	92,6	2016

Данные таблицы 2 свидетельствуют о том, что темпы роста производства 10 из 25 перечисленных наименований импортозамещающих пищевых продуктов в 2022 г. снижены против 2021 г. Это свидетельствует о наличии нерешенных проблем в от-

раслях. В частности, производство крупного рогатого скота в стране (без учета статистических данных Донецкой, Луганской народных республик, Запорожской и Херсонской областей) в 2022 г. в живом весе составило 2790 тыс. т, что на 94 тыс. т меньше аналогичного показателя 2021 г. (96,7 %), тогда как по производству свиней и птицы – достигнут рост (105,3 и 104,3 %) [7]. Нехватка животноводческого сырья сказалась на снижении производства отдельных видов мясных и колбасных продуктов в целом по стране.

Географическое положение регионов и климат являются существенным фактором, влияющим на валовые сборы сельскохозяйственных культур, обеспечивающих продовольственную безопасность населения, а также поставляющих животноводству необходимое количество кормов. Разница возможностей по валовому сбору основных сельскохозяйственных культур (например, картофеля и овощей) под влиянием указанного фактора – существенна. Так, лидером по сбору урожая картофеля в 2021 г. стала Брянская область (1152 тыс. т), а в Чукотском и Ямало-Ненецком автономных округах этот показатель – меньше 1 тыс. т. Наибольший объем овощей в 2021 г. было произведено в Астраханской и Волгоградской областях (1426,6 тыс. т и 1036,8 тыс. т), и практически нулевой урожай зафиксирован в Мурманской области и Ямало-Ненецком и Чукотском автономных округах.

Приведенные примеры свидетельствуют о необходимости выявления и изучения методологии влияния на производство и потребление продуктов питания всех факторов, таких как: географическое положение региона, размещение производительных сил, сельскохозяйственной инфраструктуры, количество сельскохозяйственных угодий, работоспособного населения и других.

Развитие теоретических положений, методологических особенностей организации и управления деятельностью по обеспечению продовольственной безопасности связано не только с проблемой выявляе-

ния вышеназванных факторов, но и с исследованием терминологической сущности продовольственной безопасности, а также с риск-образующими факторами продовольственного рынка как глобальными, так и внутренними. В состав риск-образующих факторов отнесены:

- санкционная политика западных стран в отношении российских производителей сельскохозяйственной и продовольственной продукции;
- военные конфликты, стихийные бедствия, чрезвычайные ситуации, техногенные катастрофы;
- низкие темпы экономического развития;
- несовершенство законодательства, приводящее к дисбалансу отраслей продовольственного комплекса страны;
- политика ценообразования;
- производство некачественной (опасной, суррогатной, содержащей ГМО) продукции, вредной для здоровья и жизни населения;
- низкий уровень доходов населения и др.

Причинно-следственная связь названных риск-образующих факторов с проблемой дефицита продовольствия на потребительском рынке или с проблемой неполноценного питания населения страны очевидна, поскольку затрагивает состояние важнейших социальных сфер жизни человека – здравоохранения и социального обеспечения и в конечном итоге состояние социально-экономического развития страны в целом.

Состояние продовольственной безопасности, зависящее от физической и экономической доступности продуктов питания, может измеряться системой показателей и индикаторов, установленных для определенного уровня и масштаба систем регулирования и управления продовольственной безопасностью в том или ином регионе или в стране в целом. «Показателями продовольственной безопасности являются количественные и качественные характеристики состояния продовольственной безопасности, позволяющие оценить степень ее достижения на основе принятых критериев. Индикаторы продовольственной безопасности выражены количественными или качественными пороговыми значениями признака, по которым проводится оценка степени обеспечения продовольственной безопасности» [2, пп. 2д, 2е].

Обоснование выбора показателей оценки и определение их пороговых значений относится к задачам научного поиска, что объясняется с нескольких позиций.

Во-первых, с позиции институционального подхода. Институтами выступают системы «формальных и неформальных правил»: принятая законодательно-нормативная база, система стандартов (отраслевых, корпоративных), а также система мер государственной экономической политики, которой должны следовать ответственные за обеспечение продовольственной политики лица и организации.

Во-вторых, с позиции уровневого подхода. Уровни управления и регулирования систем продовольственной безопасности можно рассматривать в зависимости от задач исследования: от федерального и регионального до отраслевого, корпоративного и семейного. Поэтому проектирование систем показателей по содержанию, по отношению к уровню управления системой продовольственной безопасности является индивидуальным в рамках каждого проводимого исследования. На правительственном уровне пороговые значения показателей установлены «как отношение объема отечественного производства сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия к объему их внутреннего потребления в отношении зерна, сахара, растительного масла, мяса и мясопродуктов, молока и молокопродуктов, рыбы и рыбопродуктов, картофеля, овощей, фруктов, ягод, семян и соли» [8]. Однако, как мы уже отметили, объем производства может иметь не только тенденцию роста, но и сокращения, что приведет и к сокращению показателей внутреннего потребления и может негативно сказаться на оценке состояния продовольственной безопасности.

В-третьих, с позиции реализуемых национальных проектов, государственных программ и мер государственной поддержки, оказываемых в рамках проектов и программ. Тематического национально-го проекта по продовольственной безопасности нет, поскольку каждый из принятых и реализуемых проектов так или иначе касается здоровья и благополучия всего общества и отдельно взятого человека, что неотделимо от вопросов физической и экономической доступности продуктов питания, т.е. от обеспечения продовольственной безопасности. За счет реализации мер, предусмотренных национальными проектами РФ, обеспечивается выполнение ключевых направлений государственной политики в сфере обеспечения продовольственной безопасности.

Организационные основы обеспечения продовольственной безопасности, сформированные в Доктрине продовольственной безопасности [1], должны быть использованы для дальнейшего теоретико-методологического развития механизмов анализа, оценки и принятия своевременных решений в данной сфере.

Литература:

1. Продовольственная и Сельскохозяйственная Организация Объединенных Наций (ФАО). – URL: <http://www.unrussia.ru/ru/agencies/>

- prodovolstvennaya-i-selskokhozyaistvennaya-organizatsiya-obedinennykh-natsii-fao
2. Указ Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 20 «Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.
 3. Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 г. № 400 г. «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.
 4. Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СПС Гарант.
 5. Импортзамещение в АПК России: проблемы и решения / О.В. Абашева, Т.Л. Безрукова, К.Е. Вахневич [и др.]. – М.: ООО «Русайнс», 2018. – 412 с.
 6. Цветкова П.И., Дубова Ю.И. Импортзамещение в пищевой промышленности в условиях санкций // Вестник Челябинского государственного университета. Экономические науки. – 2021. – № 3 (449). Вып. 72. – С. 258–264.
 7. Производство основных видов импортзамещающих пищевых продуктов в Российской Федерации. – URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11188>
 8. Миргородская М.Г., Аничкина О.А. Комплексный подход в решении проблемы финансового обеспечения продовольственной безопасности страны // Инновационное развитие экономики, 2023. – № 4 (76). – С. 126–134.

Theoretical Development of the Russian State Policy in the Field of Food Security

Glinberg V.A.

*K.G. Razumovsky Moscow State University of Technologies and Management
(the First Cossack University)*

The article examines the essence of food security and import substitution as one of the main directions of state policy to ensure it. Within the framework of theoretical and methodological aspects of the development of food security, the risk-forming factors of the food market and approaches to substantiating the choice of indicators and indicators for assessing food security are identified.

Key words: food security, import substitution policy, food market, risk-forming factors, food security indicators

