

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ

© 2014 Максимова Татьяна Павловна
кандидат экономических наук, доцент
Московский государственный университет экономики,
статистики и информатики (МЭСИ)
119501, г. Москва, ул. Нежинская, д. 7
E-mail: tpmaksimova@mail.ru

Исследуются ключевые экономические аспекты сущности продовольственной безопасности РФ, вопросы взаимокомплементарности норм права как инструмента создания формальных институтов, необходимых для решения проблемы продовольственной безопасности в системе аграрных отношений национальной экономики в процессе общей трансформации аграрного сектора. Дается сравнительный анализ правовым документам, определяющим принципы продовольственной безопасности в разных экономических системах. Обосновывается сущностная взаимозависимость продовольственной и национальной безопасности.

Ключевые слова: продовольственная безопасность, продовольственное обеспечение, формальные институты, аграрные отношения, трансформационные процессы, Доктрина продовольственной безопасности РФ.

Понятие “продовольственная безопасность” имеет английские корни - “food security” и введено в научно-практический оборот на одной из конференций Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО) в 1974 г. Любопытно, что с этого периода времени в разных национальных экономиках встречаются два подхода к переводу этого термина: во-первых, термин “food security” переводится и употребляется как продовольственная безопасность; во-вторых - как продовольственное обеспечение.

Такие стилистические различия находят отражение в официальных документах государственных институтов разных национальных экономических систем. Например, в Концепции национальной продовольственной безопасности Республики Беларусь обозначено, что “продовольственная безопасность является не только условием сохранения суверенитета и независимости государства, но и фактором поддержания конъюнктуры национального и региональных продуктовых рынков, обеспечивающих достаточный уровень сбалансированного питания населения и эффективного развития внешнеторговых продовольственных и сырьевых связей, усиление экспортной ориентации агропромышленного комплекса”¹. Вместе с тем в данной Концепции дается актуализированное понятие с позиций микро- и макроэкономических аспектов, согласно которому продоволь-

ственная безопасность рассматривается как состояние экономики, при котором независимо от конъюнктуры мировых рынков населению гарантируется стабильное обеспечение продовольствием в количестве, соответствующем научно обоснованным параметрам (т.е. с точки зрения теории рыночной экономики это сущностное содержание предложения), с одной стороны. С другой стороны, создаются условия для поддержания потребления на уровне медицинских норм (т.е. в данном случае речь идет о поддержании спроса), отвечающего условиям расширенного воспроизводства населения².

Согласно данному подходу, выделяют следующие составляющие содержания продовольственной безопасности:

- потенциальная физическая доступность продуктов питания каждому жителю, которая предполагает бесперебойное его поступление в места потребления в объемах и ассортименте, соответствующих платежеспособному спросу и установленным нормам;

- экономическая возможность приобретения продовольствия всеми социальными группами населения, в том числе и малоимущими, путем повышения жизненного уровня или принятия необходимых мер социальной защиты. Определяется она, с одной стороны, уровнем экономического и социального развития общества, от которого зависит размер дохо-

дов, пособий и льгот, а с другой стороны, возможностями сельского населения производить продукты питания для собственного потребления в личном подсобном хозяйстве, а городского - на садово-огородных участках;

- и наконец, в содержательную часть продовольственной безопасности входит в соответствии с данным документом потребление продуктов высокого качества в количестве, достаточном для рационального питания по энергетической ценности и сбалансированном по важнейшим жизнеобеспечивающим элементам. То есть в данном рассмотрении акцент больше сфокусирован на вопросах *обеспечения* продовольствием.

В Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации (далее - Доктрина), утвержденной в 2010 г., указано, что ее основная цель - это обеспечение населения страны безопасной сельскохозяйственной продукцией и продовольствием. Само понятие продовольственной безопасности формулируется как "состояние экономики страны, при котором обеспечивается продовольственная независимость Российской Федерации, гарантируется физическая и экономическая доступность для каждого гражданина страны пищевых продуктов, соответствующих требованиям законодательства Российской Федерации о техническом регулировании, в объемах не меньше рациональных норм потребления пищевых продуктов, необходимых для активного и здорового образа жизни"³.

В качестве приоритетных задач достижения продовольственной безопасности выделяются следующие:

- прогнозирование, выявление и предотвращение внутренних и внешних угроз продовольственной безопасности, минимизация их негативных последствий за счет постоянной готовности системы обеспечения граждан пищевыми продуктами, формирования стратегических запасов пищевых продуктов;
- устойчивое развитие отечественного производства продовольствия и сырья, достаточного для обеспечения продовольственной независимости страны;
- достижение и поддержание физической и экономической доступности для каждого гражданина страны безопасных пищевых продуктов в объемах и ассортименте, которые соответствуют установленным рациональным нормам потребления пищевых продуктов, необходимых для активного и здорового образа жизни;
- обеспечение безопасности пищевых продуктов.

Сравнительный анализ основных документов государственных институтов по обеспечению продовольственной безопасности национальных экономик Республики Беларусь и Российской Федерации показывает, что в содержании понятий "продовольственная безопасность" и "продовольственное обеспечение" серьезных концептуальных противоречий не наблюдается. Основные задачи и концептуальные ориентиры, зафиксированные в этих документах, в обоих случаях обоснованы на основе базовых принципов, изложенных в 1996 г. в Римской декларации ООН о Всемирной продовольственной безопасности. Сущность этих принципов, которые локальными национальными экономиками используются в качестве ориентиров при выработке механизмов обеспечения продовольственной безопасности, заключается в следующем:

- физическая доступность достаточной в количественном отношении, безопасной и питательной пищи;
- экономическая доступность продовольствия должного объема качества для всех социальных групп населения;
- автономность и экономическая самостоятельность национальной продовольственной системы;
- способность продовольственной системы минимизировать влияние сезонных, погодных и иных колебаний по снабжению населения продовольствием;
- устойчивость национальной продовольственной системы по отношению к темпам изменения численности населения страны.

Вместе с тем в Доктрине РФ сделан отдельный акцент на то, что продовольственная безопасность является "одним из главных направлений обеспечения *национальной безопасности страны в среднесрочной перспективе*, фактором сохранения ее государственности и суверенитета, важнейшей составляющей демографической политики, необходимым условием реализации стратегического национального приоритета - повышение качества жизни российских граждан путем гарантирования высоких стандартов жизнеобеспечения"⁴. То есть тем самым подчеркивается, что продовольственная безопасность является важнейшей составной частью в общей системе национальной безопасности.

Общую цепочку взаимосвязей вопросов продовольственного обеспечения, продовольственной безопасности и национальной безопасности экономической системы РФ можно представить в виде пирамиды (см. рисунок).



Рис. Пирамида взаимосвязей продовольственной и национальной безопасности

Экономическим критерием продовольственной безопасности экономики РФ, согласно Доктрине, является удельный вес отечественной сельскохозяйственной, рыбной продукции и продовольствия в общем объеме товарных ресурсов (с учетом переходящих запасов) внутреннего рынка соответствующих продуктов, имеющих пороговые значения в отношении: зерна - не менее 95 %; сахара - не менее 80 %; растительного масла - не менее 80 %; мяса и мясopодуKтов (в пересчете на мясо) - не менее 85 %; молока и молокопродуктов (в пересчете на молоко) - не менее 90 %; рыбной продукции - не менее 80 %; картофеля - не менее 95 %; соли пищевой - не менее 85 %. Следовательно, экономико-теоретические аспекты проблемы национальной продовольственной безопасности неотъемлемым образом взаимосвязаны с решением продовольственных задач, в частности, с нормативными показателями продовольственного самообеспечения в рамках национальной экономической системы. По оценкам специалистов, в данной части вопроса Россия существенно отстает от западных экономик. Так, уровень продовольственного самообеспечения по основным группам товаров не достигает 100 %: по сахару этот показатель равен 86 %, по мясу и мясным продуктам - 76 %, по молоку и молочным продуктам - 80 %, по овощам - 89 %, по плодам и ягодам - 30 %⁵. Наиболее приближены к единице такие продовольственные продукты, как картофель и яйца - по 98 %. Больше единицы из категории наиболее чувствительных по национальной продовольственной безопасности товаров - это зерно (108 %) и растительное масло (209 %).

В соответствии с постулатами теории рыночной экономики в данном случае возможны два

концептуальных способа решения проблемы расширения предложения (т.е. смещение кривой предложения вправо вниз). Первый - за счет наращивания внутренних объемов производства и тем самым решения проблемы национальной продовольственной безопасности⁶. Второй способ - импортозамещение. В последние годы удельный вес импортной продукции в общих товарных ресурсах сохранялся на уровне 33-34 %, т.е. стабильно в течение четырех последних лет с момента принятия Доктрины продовольственной безопасности РФ оставались нереализованными основные ее принципы. Анализируя современные вызовы национальной продовольственной безопасности в вопросах импортозамещения, выделяют четыре группы продовольственных товаров:

- первая группа - это зерно, сахар, растительное масло, яйца, где относительно благоприятная ситуация;

- вторая группа - мясо птицы и свиней, основные виды овощей открытого грунта, т.е. те товары, где возможен прорыв в краткосрочной перспективе;

- третья группа товаров - товары, по которым возможно достижение уровня внутреннего самообеспечения только в долгосрочном периоде при условии создания необходимой институциональной среды, механизмов государственной поддержки и регулирования. К этой группе относятся такие товары, как молоко и молочная продукция, мясо крупного рогатого скота, овощи закрытого грунта, плоды⁷;

- к четвертой группе относятся товары, которые вряд ли смогут производиться в РФ для массового потребления даже в долгосрочном периоде в силу объективных природных обстоятельств. Это такие товары, как кофе, цитрусовые и др.

Введение экономических санкций по ограничению ввоза ряда продуктов питания искусственно уве-

личивают риски национальной продовольственной безопасности. В 2013 г., по данным Федеральной таможенной службы РФ (ФТС), объем импорта в РФ молочной продукции составил 4,4 млрд долл. Крупнейшим поставщиком являлась Белоруссия (1,67 млрд долл.). “Война санкций” в отношении РФ очередной раз продемонстрировала, с одной стороны, уязвимость устойчивых позиций национальной продовольственной безопасности. С другой стороны, очевидность и необходимость решения проблемы расширения предложения продовольственных товаров с использованием преимущественно внутренних резервов. Из санкционных стран основными поставщиками продовольственных товаров являются: Нидерланды (371,2 млн), Финляндия (317,6 млн), Германия (247,3 млн), Польша (192,9 млн) и Литва (186,7 млн долл.). Учитывая общие процессы глобализации экономики в последние десятилетия и связанные с этим закономерные тенденции взаимозависимости национальных экономик от уровня и степени таких взаимосвязей, можно отметить совершенно объективно, что санкции (как внешние прописанные правила поведения) не могут иметь односторонний характер. Искусственное снижение предложения (путем запрета на ввоз импортных продуктов из “санкционных” стран) на российском внутреннем рынке продовольствия, конечно, отразится на западных субъектах предложения и на снижении их доходности в краткосрочной перспективе. Однако следует помнить, что искусственное квотирование предложения неизбежно увеличивает зону дефицита на модели частичного рыночного равновесия и повышает внутренние риски продовольственной безопасности РФ. Связано это с тем, что в соответствии с экономическими законами и особенностями процесса производства продовольственных товаров предложение объективно успевает за спросом.

Таким образом, очевидно, что при решении проблем продовольственной безопасности и обеспечения важную роль играют правовые аспекты, которые являются инструментом, отражающим прописанные правила поведения в экономической системе и процедуры механизма осуществления основных принципов решения проблемы продовольственной безопасности⁸. В то же время нельзя забывать о существовании объективных экономических законов рыночной экономики.

Во-первых, в краткосрочной перспективе отечественные субъекты предложения (как реальные, так и потенциальные) даже при возможной обще-

ственно-ориентированной траектории экономического поведения хозяйствующих субъектов и при создании необходимых прописанных правил поведения (в виде правовых документов) не успеют отреагировать на стабильно неэластичный спрос на основные продукты питания, которые удовлетворяют первичные потребности потребителя. Следовательно, в краткосрочной перспективе они не могут сократить “зону” дефицита в необходимом объеме моделей рыночного равновесия. Во-вторых, при существующем неэластичном спросе, при ценах выше равновесных (рыночных) динамическая модель равновесия в соответствии с экономическими законами рыночной экономики с большой долей вероятности в краткосрочном периоде пойдет по сценарию динамичной модели “вразнос”. Поэтому любое грубое вмешательство в экономические процессы с использованием инструментов прописанных правил поведения будет иметь соответствующие последствия, если будет противоречить объективному характеру экономических законов рыночной экономики.

¹ О Концепции национальной продовольственной безопасности Республики Беларусь : постановление Совета Министров Республики Беларусь от 10 марта 2004 г. № 252. URL: <http://belarus.news-city.info/index.htm>.

² Там же.

³ Доктрина продовольственной безопасности РФ : указ Президента Рос. Федерации от 30 янв. 2010 г. № 120. URL: <http://www.mcx.ru/documents/document/show/14857.19.htm>.

⁴ Там же.

⁵ Проблемы обеспечения национальной и коллективной продовольственной безопасности в условиях международной и региональной интеграции // И.Г. Ушачев : науч.-практ. конф. в рамках 16-й ежегодной агропромышленной выставки “Золотая осень”. М., 2014.

⁶ Максимова Т.П. Институциональные преобразования в аграрном секторе национальной экономики и проблемы продовольственной безопасности // Мировой продовольственный кризис и продовольственная безопасность России: сб. по материалам “круглого стола” в рамках V Междунар. науч. конф. “Инновационное развитие экономики России: сценарии и стратегии” / под ред. С.В. Киселева. М., 2013.

⁷ Максимова Т.П. Теория и практика преобразований отношений собственности и форм хозяйствования в аграрном секторе национальной экономики // Экономические науки. 2012. № 5 (90). С. 62-69.

⁸ Лебедев Д.С. Проблема построения методологических оснований анализа институциональной трансформации социально-экономических систем // Экономические науки. 2014. № 1 (110). С. 39-43.