

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА  
Кафедра государственного и муниципального управления

РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ  
В ГЭК И ПРОВЕРЕНО НА ОБЪЕМ  
ЗАИМСТВОВАНИЯ

Заведующий кафедрой

канд. юрид. наук

А.В.Ларионов

14.12. 2018 г.

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**

(магистерская диссертация)

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ И ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ  
МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ  
РОССИИ**

38.04.04 Государственное и муниципальное управление  
Магистерская программа «Публичное управление»

Выполнил работу  
студент 3 курса  
заочной формы обучения



Митрофанов  
Василий  
Сергеевич

Научный руководитель,  
Доктор юр. наук, профессор



Осейчук  
Владимир  
Иванович

Рецензент  
Помощник депутата  
Тюменской областной  
Думы г. Тюмень



Коваленко  
Вадим  
Владимирович

г. Тюмень, 2018

## СОДЕРЖАНИЕ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ	3
ВВЕДЕНИЕ	4
ГЛАВА 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ	8
1.1. Понятие и сущность продовольственной безопасности	8
1.2. Правовые основы государственного регулирования продовольственной безопасности России	15
1.3. Основные направления государственной политики в сфере обеспечения продовольственной безопасности России	30
ГЛАВА 2 АНАЛИЗ ПРОБЛЕМ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМОВ ЕЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ	37
2.1. Состояние и проблемы обеспечения продовольственной безопасности страны	37
2.2. Основные направления совершенствования механизмов государственного регулирования продовольственной безопасности России	47
2.3. Учет лучших практик стран-лидеров при обеспечении продовольственной безопасности России	58
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	74
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	78
ПРИЛОЖЕНИЕ	85

## СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

- IFPRI -International Food Policy Research Institute (Международный исследовательский институт продовольственной политики)
- ПБ - Продовольственная безопасность
- ООН - Организация объединенных наций
- АПК - Агропромышленный комплекс
- ГД РФ - Государственная Дума Российской Федерации
- ВТО - Всемирная торговая организация
- ЕС - Европейский союз
- ЕАЭС - Евразийский экономический совет
- НИОКР - Научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки
- AVA (AVA) - Агропищевая и ветеринарной администрация Сингапура

## ВВЕДЕНИЕ

Продовольственное обеспечение населения - это одна из главных задач, которая стоит перед человечеством на протяжении всего его существования. Продовольственная безопасность страны является одним из значимых звеньев экономической безопасности, которая, в свою очередь, является частью общественной безопасности страны. Безопасность в сфере продовольствия в нашей стране считается основным направлением предоставления международной безопасности нашего государства в среднесрочной перспективе, показателем сохранения данной безопасности, суверенитета и государственности, важным элементом демографической политики, главным обстоятельством реализации стратегического международного приоритета — улучшение качества жизни нашего народа посредством предоставления высоких стандартов обеспечения жизнедеятельности - об этом сказано в "Доктрине продовольственной безопасности России".

Необходимо подчеркнуть, что продовольствие считается основным фактором жизнедеятельности граждан - этим и обосновывается большое значение безопасности в продовольственной сфере. Уровень питания граждан обуславливается показателем ее развития в экономической сфере, общеизвестно, что производство продуктов питания было, есть и будет одним из важных условий конкретных производителей и любого производства в целом, а уровень обеспечения граждан продовольственными продуктами рассматривается как важный показатель и устанавливающий фактор уровня жизни общества, жизнеспособности системы экономики и структуры страны на государственном уровне.

На сегодняшний день в государствах, которые имеют развитую рыночную экономику, производство сельскохозяйственных товаров и их переработку представляют в качестве важного фактора стабильности политики под видом

показателя международной самостоятельности и по этой причине эта сфера находится под особым регулированием. Стоит отметить, что проблема безопасности в сфере продовольствия для нашей страны является очень важной.

Нехватка продовольствия может возникать по многим причинам: войны, стихийные бедствия, вызванные явлениями природы, экономические кризисы разного происхождения, радикальные социальные изменения и т. п. В связи с этим возникает проблема бесперебойного обеспечения продовольствием и продовольственной безопасности, как для отдельно взятого человека, так и для государства и мира в целом. Стоит отметить, что проблема безопасности продовольствия является весьма важной по той причине, что это может влиять на экологию, так как производство сельскохозяйственных товаров может привести к загрязнению окружающей среды посредством различных выбросов вредных отходов. Необходимо сказать, что в XX веке во время развития международной торговли, продовольствие начали применять в роли некоего механизма воздействия на другие государства.

Исходя из этого, безопасность продовольствия считается важным фактором, как в сфере экономической безопасности, так и в экологической. Непосредственная проблема безопасности в сфере продовольствия стала объектом изучения еще с середины 70-х годов XX века.

Все это предопределяет необходимость исследования вопросов механизмов обеспечения продовольственной безопасности России, как в теоретическом, так и практическом аспекте. Следует изучить и оценить состояние продовольственной безопасности, определить основные проблемы и направления оптимизации механизмов ее обеспечения.

Информационной основой исследования стали Конституция РФ, федеральные законы РФ, нормативные правовые акты органов исполнительной власти РФ, электронные ресурсы. Теоретическую и методологическую основу исследования

составили труды отечественных и зарубежных ученых, научные доклады и публикации в периодической печати.

Интерес к теме продовольственной безопасности нашей страны и всего мира проявляют многие исследователи. Исследованию теоретических аспектов продовольственной безопасности посвящены труды таких авторов, как Покидова В.В., Хорева Д.А., Захарова А.В., Соколова Т.Ю., Кузнецов А.В., Переверзин Ю.А., Разумова Е.В., Крючков О.С., Переверзин Ю.А., вопросы правового регулирования по теме исследования рассматривают Горбачов Е.Н., Кузин В.Н., Сидоркина М.В., Куликова Л.В., Порошков, И.В., Гончарова Н.С., Гончарова Н.З., Белхароев Х.У, опыт других стран в обеспечении продовольственной безопасности изучают Овчинников О.Г., Арбузов Д.А., Воловик Н.П. и др.

Краткий анализ исследований, посвященных вопросам продовольственной безопасности, показывает, что данная тема не теряет своей актуальности и требует дальнейших исследований и разработок.

Данное обстоятельство в сочетании с актуальностью работы обусловили выбор темы исследования, формулировку ее цели и задач.

Целью выпускной квалификационной работы является исследование механизмов обеспечения продовольственной безопасности России.

Достижение поставленной цели связано с решением следующих задач:

- изучение теоретических аспектов сферы продовольственной безопасности;
- изучение нормативно-правовой основы государственного регулирования продовольственной безопасности России.
- изучение основных направления государственной политики в сфере обеспечения продовольственной безопасности России;
- анализ состояния продовольственной безопасности страны;
- выявление проблем обеспечения продовольственной безопасности страны;
- анализ состояния продовольственной безопасности стран-лидеров;

- обоснование необходимости совершенствования государственного регулирования продовольственной безопасности, в том числе с учетом зарубежного опыта.

Объектом исследования является продовольственная безопасность России. Предметом исследования выступают организационно-правовой и финансово-экономический механизмы обеспечения продовольственной безопасности России.

При изучении проблемы использовались различные методологические подходы, в том числе, нормативный подход, анализ научной литературы, методы экономического, логического и сравнительного анализов.

В процессе работы над темой были использованы следующие методы:

- эмпирико-теоретический общенаучный метод – описание;
- экономико-статистического анализа;
- логико-теоретические общенаучные методы – сравнение и историко-логический анализ;
- метод исследования явления в его единстве и взаимной связи частей, обобщение, сведение в единое целое данных, полученных анализом – синтез;
- графический и табличный способы.

# ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

## 1.1 Понятие и сущность продовольственной безопасности

Продовольственная безопасность, как одно из звеньев национальной безопасности, считается самой главной задачей в экономической и аграрной политике страны и обязана обеспечивать всем людям доступ к продовольственным товарам должного качества и в нужном количестве для того, чтобы жизнь граждан была активной и здоровой. Повышение полноценности пищевого рациона - государственная задача, решаемая экономическими мерами, стимулирующими рост в составе продовольственных товаров массового потребления удельного веса продуктов с повышенной пищевой и биологической ценностью, обогащенных белком, витаминами и минеральными веществами.

Термин "продовольственная безопасность" появился в 70-х годах. В то время его применяли по отношению к парадоксальной ситуации, которая сложилась в мире, когда продовольственных продуктов крайне не хватало и люди голодали, но при этом наблюдалось перепроизводство продуктов питания. Английское понятие "food security" в первый раз было введено в применение в 1974 году в Риме на Международной конференции касательно проблем в продовольственной сфере, которая была организована Продовольственной и сельскохозяйственной организацией ООН (ФАО). В переводе подразумевается два определения: продовольственная обеспеченность и продовольственная безопасность.

В настоящее время, продовольственная безопасность, определяемая Комитетом Организации Объединенных Наций по мировой продовольственной безопасности, - это состояние, при котором все люди всегда имеют физический,



социальный и экономический доступ к достаточному безопасному и питательному рациону, которое отвечает их пищевым потребностям и пищевым предпочтениям для активной и здоровой жизни.

Указом Президента РФ № 120 от 30 января 2010 года была утверждена "Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации"<sup>1</sup>. В проекте Доктрины продовольственная безопасность определена как способность государства не только в обычных, но и экстремальных обстоятельствах, независимо от внутренних и внешних угрожающих факторов, обеспечивать нужды граждан касательно продовольственных товаров, которые обеспечивают нормальную жизнь граждан. В указанном определении упор делается именно на государственную составляющую понятия продовольственной безопасности, именно на него возлагается ответственная за продовольственное обеспечение населения в любой ситуации.

В Доктрине продовольственной безопасности РФ это определение несколько трансформировалось, это: "состояние экономики РФ, при котором обеспечивается продовольственная независимость, гарантируется физическая и экономическая доступность для населения страны пищевых продуктов, соответствующих требованиям технических регламентов, в объемах не ниже рациональных норм потребления, необходимых для активного, здорового образа жизни". На данный момент именно это определение законодательно закреплено в РФ и его можно считать наиболее полным, так как учитываются не только количественные и качественные аспекты, но и определена прямая взаимосвязь продовольственной безопасности и определяющих ее норм и нормативов.

Российские и зарубежные ученые и исследователи по-своему интерпретируют понятие продовольственной безопасности и выделяют те составляющие, которые считают наиболее значимыми в своем понимании.

---

<sup>1</sup>Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 5. Ст. 502.

Например, Тихомирова В.А. в своей научной работе пишет, что "продовольственная безопасность – это возможность государства независимо от международной обстановки обеспечить все слои населения доступом к безопасным, качественным продуктам питания в необходимом для ведения активной и здоровой жизнедеятельности количестве без сокращения государственного продовольственного резерва"<sup>1</sup>. Это определение показывает социальную значимость продовольственной безопасности, акцент здесь делается на сохранение здоровья и нормального функционирования населения страны вне зависимости от обстановки внутри и за пределами государства.

По определению Покидовой В.В., "продовольственная безопасность - это, прежде всего, обеспечение определенного внутригосударственного уровня производства, либо полное самообеспечение, либо поддержание критического минимума"<sup>2</sup>. Здесь акцент делается на способности государства обходиться максимально без помощи импорта, удовлетворение потребности населения за счет собственного производства.

Такие исследователи, как Хорева Д.А., Захарова А.В.<sup>3</sup>, Соколова Т.Ю., Кузнецов А.В.<sup>4</sup>, Переверзин Ю.А., Разумова Е.В., Крючков О.С.<sup>5</sup>, определяют

---

<sup>1</sup>Тихомирова В.А. Продовольственная безопасность: сущность понятия / В.А. Тихомирова// Вестник российского экономического университета им. Г.В. Плеханова, 2015. - №6(84). - С. 123-128.

<sup>2</sup>Покидова В.В. Продовольственная безопасность как часть национальной безопасности/В.В. Покидова// Экономическая безопасность России и стратегии развития ее регионов в современных условиях: сб. науч. трудов Междунар. науч.-практич. конф. - Волгоград: Волгоградский государственный технический университет, 2015. - С. 158-160.

<sup>3</sup>Хорева Д.А. Продовольственная безопасность в системе национальной безопасности РФ/ Д.А. Хорева, А.В. Захарова// Экономическая безопасность: правовые, экономические, экологические аспекты: сб. науч. трудов 3-й Междунар. науч.-практич. конф. - Курск: ЗАО "Университетская книга", 2018. - С. 164-167.

<sup>4</sup>Соколова Т.Ю. Продовольственная безопасность - составляющая национальной безопасности страны/ Т.Ю. Соколова, А.В. Кузнецов //Актуальные проблемы экономической деятельности и образования в современных условиях: сб. науч. трудов XIII Междунар. науч.-практич. конф. - Красноярск: ООО "Научно-инновационный центр", 2018. - С.113-119.

<sup>5</sup>Переверзин Ю.А. Продовольственная безопасность в контексте национальной безопасности страны/ Ю.А. Переверзин, Е.В. Разумова, О.С. Крючков// Актуальные проблемы гуманитарных и социально-экономических наук, 2018. - № 5. - с. 103-108.

продовольственную безопасность как способ достижения политической стабильности и экономической независимости ввиду того, что она является неотъемлемой частью национальной безопасности. Этим самым авторы показывают глобальность данного понятия, так как в такой интерпретации оно может быть применимо в любой стране мира, независимо от уровня ее развития.

Учеными британской исследовательской компанией The Economist Intelligence Unit (аналитическое подразделение британского журнала Economist) продовольственная безопасность определяется как состояние, в котором люди во все времена имеют физический, социальный и экономический доступ к достаточному и полноценному питанию, отвечающему их пищевым потребностям для здоровой и активной жизни<sup>1</sup>. Среди основных показателей, которые они выделяют при определении состояния продовольственной безопасности являются:

- доступность - измеряет способность потребителей закупать продовольствие, их уязвимость перед ценовыми потрясениями и наличие программ и политики для поддержки клиентов в случае шоковых потрясений;

- наличие - измеряет достаточность продовольственного снабжения, потенциал по распространению продовольствия, научный и исследовательский вклад по расширению производства сельхозпродукции на национальном уровне, учитывая риски перебоев в поставках;

- качество и безопасность - измеряет разнообразие и питательное качество средней диеты, а также безопасность продуктов питания.

В Вашингтоне располагается штаб-квартира Международного исследовательского института продовольственной политики (IFPRI - International Food Policy Research Institute), который предлагает научно-исследовательские политические решения для устойчивого сокращения масштабов нищеты и искоренения голода и недоедания в развивающихся странах. Основанный в 1975

---

<sup>1</sup>Методология измерения Глобального индекса продовольственной безопасности [Электронный ресурс]// Глобальный индекс продовольственной безопасности [Сайт]. – URL: <https://foodsecurityindex.eiu.com> (дата обращения 13.10.2018)

году, институт в настоящее время имеет более 600 сотрудников, работающих в более чем 50 странах. Это исследовательский центр в области сельского хозяйства, всемирное партнерство занимается сельскохозяйственным исследованиям в целях развития.

Работа IFPRI по продовольственной безопасности включает в себя такие темы, как денежные переводы, сельскохозяйственные технологии и другие подобные средства повышения устойчивости к продовольственным потрясениям. Одной из центральных тем исследования является необходимость понимания и регулирования компромиссов в области продовольственной безопасности, таких как обеспечение баланса между пищевыми преимуществами мяса и экологическими издержками его производства.

Ученые института считают, что изменяющийся климат в ближайшие десятилетия, растущее население мира, растущие цены на продовольствие и экологические стрессы окажут значительное, но весьма неопределенное воздействие на продовольственную безопасность.

Срочно необходимы адаптационные стратегии и ответные меры на глобальные изменения, включая варианты регулирования распределения воды, структуры землепользования, торговлю продовольствием, переработку отходов продуктов питания, а также цены на продукты питания и их безопасность. Эти меры политики будут иметь жизненно важное значение для улучшения условий жизни фермеров и сельского населения во всем мире.

Экономический рост будет устойчивым только в том случае, если все страны будут иметь продовольственную безопасность. Без стратегий продовольственной безопасности, осуществляемых самими странами и по их инициативе, будут возникать препятствия и дополнительные издержки для глобального, регионального

и странового экономического роста. Продовольственная безопасность должна охватывать женщин и другие уязвимые группы людей<sup>1</sup>.

Устойчивое производство продовольствия является одним из важнейших компонентов удовлетворения потребностей и решения проблем, с которыми сталкивается сельское хозяйство во всем мире. Исследования IFPRI в этой области включают изучение новых продовольственных и сельскохозяйственных технологий, которые могут повысить продовольственную и продовольственную безопасность. Инновации в усовершенствованной политике управления природными ресурсами, политике в области климата и энергетики, системах биобезопасности, правах собственности и коллективных действиях являются главными направлениями. Исследования также включают анализы, которые могут помочь предотвратить и распознать будущие угрозы для продовольственной безопасности и безопасности питания и обеспечить, чтобы скудные бюджетные ресурсы были направлены на решение приоритетных задач в области развития, которые достигают наивысшей отдачи<sup>2</sup>.

Стоит отметить, что в различных научных трудах проблема касательно безопасности продовольствия обосновывается с учетом национальных, глобальных и прочих аспектов отдельных положений, а также отдельных граждан.

Глобальная продовольственная безопасность показывает соотношение производства и потребления на мировом уровне, а в рамках рыночных взаимоотношений – спроса и предложения, которые реализуются через рынки различного вида функционирования (региональных, международных и т.д.). Также проблема данной направленности в рассматриваемом контексте – это не только увеличение производственных показателей касательно сельскохозяйственной

---

<sup>1</sup>Продовольственная безопасность [Электронный ресурс]// Международный исследовательский институт продовольственной политики [Сайт]. – URL: <http://www.ifpri.org> (дата обращения 15.11.2018)

<sup>2</sup>Сельское хозяйство и производство продовольствия [Электронный ресурс]// Международный исследовательский институт продовольственной политики [Сайт]. – URL: <http://www.ifpri.org> (дата обращения 15.11.2018)

продукции, но и равномерного распределения запасов, товарных потоков и т.д. на мировом рынке. Благодаря этому удастся позволить ослабить биполярную структуру товарного производства продовольствия на мировом рынке, с сосредоточением в нескольких территориях – Западной Европе и Северной Америке. Мгновенное ослабление положения государств бывшего СЭВ и Советского Союза обладает региональной и мировой значимостью.

Национальная продовольственная безопасность рассматривается как система поддержания важнейшей сферы жизнеобеспечения – продовольственной (при этом учитывается важность предоставления надежного снабжения так же из внешних ресурсов). Стоит отметить, что она основывается на самообеспечении главными видами продовольственных продуктов, что является важным элементом безопасности в сфере экономики. При этом выделяются следующие компоненты:

- непосредственное определение уровня самообеспеченности продовольствием и максимального показателя импорта;
- разработка мер в сфере экономики касательно поддержки российского сельхозпроизводства, а также применение мер внешнеэкономической направленности и т.п.;
- разработка и последующая поддержка структуры страховых и переходящих продовольственных резервов.

Продовольственная безопасность на уровне социальных групп, регионов, семей и отдельных лиц реализуется как право на доступ к продовольствию. Указанное право подразумевается в качестве юридического и экономического аспекта, а также морального показателя, который непосредственно относится к факту человеческого существования. Термин "продовольственная безопасность" применяется не только в экономической и политической сфере, но используется и в сфере моральной, так как данный аспект затрагивает продовольственное обеспечение, как устранение и предупреждение недоедания и голода населения.

Рассмотрев определения продовольственной безопасности по уровню масштаба можно сделать вывод, что это понятие имеет иерархический вид, начиная с международного уровня и вплоть до отдельной личности, и имеет массу составляющих компонентов. При подобном понимании данной проблемы имеется возможность изучать отдельные аспекты текущего состояния отечественного агропромышленного комплекса, международного рынка, общественной политики и потребления продукции.

Таким образом, продовольственная безопасность - жизнеобеспечивающий фактор любой страны. Она характеризуется такими показателями, как доступность, наличие, качество, количество и безопасность. От ее уровня зависят здоровье и жизни граждан. Продовольственная безопасность имеет массу определений: от законодательно установленных до научно-исследовательских и простонародных. Некоторые исследователи, чьи работы послужили нам базой в формировании основных понятий о продовольственной безопасности, больше всего выделяют ее государственный аспект, утверждают, что обеспечение продовольственной безопасности - это обязанность и забота государства, другие делают упор на ее социальную составляющую. Но все определения связывает общее понимание того, что это важнейший элемент безопасности в целом и он требует к себе пристального внимания.

Высокий уровень продовольственной безопасности - показатель стран с сильной устойчивой экономикой и с заботливым и бережным отношением к их главному достоянию - народу. Это тот показатель, который не теряет своей актуальности уже длительное время и находится в приоритете большинства стран. Показатель, к высокому уровню которого будет стремиться (или стараться удержать на достойном уровне) любая страна и в любое время.

## 1.2 Правовые основы государственного регулирования продовольственной безопасности России

На данный момент теме продовольственной безопасности уделяется огромное внимание как в экономической, сельскохозяйственной и других науках, так и в средствах массовой информации. Также во многих странах, в том числе и в России, ведется активная государственная политика, прямо или косвенно регулирующая отношения в сферах торговли (в том числе и международной), сельского хозяйства, национальной безопасности. Правовые основы государственного регулирования продовольственной безопасности во многих странах берут свое начало еще с середины прошлого века.

Горбачев Е.Н. в своих трудах описывает практики формирования законодательной базы в области продовольственной безопасности некоторых стран. К примеру, в Германии в 1955 г. приняли закон "О сельском хозяйстве Германии", в котором говорится, что для государства проблема снабжения граждан продовольствием должна носить стратегический характер и не должна быть подвержена влиянию других стран, что должны быть сформированы некие внутренние резервы продовольствия<sup>1</sup>.

Во Франции согласно закону "Об обеспечении стабильности сельскохозяйственного производства" специальным органам в сфере сельского хозяйства необходимо создать международную аграрную политику и непосредственно реализовать ее на практике. Государство должно обеспечивать конкурентоспособность производства сельскохозяйственной продукции, осуществлять регулирование внутреннего рынка в указанной области, а также

---

<sup>1</sup>Горбачев Е.Н. Нормативно-правовое обеспечение регулирования продовольственной безопасности России/ Е.Н. Горбачев// Новая наука: от идеи к результату, 2016. - № 4-2. - С. 209-211.



должно следить, чтобы импорт не нанес ущерб отечественному сельхозпроизводству.

В Швеции в 1947 году был принят закон "О рационализации сельского хозяйства". Данный закон предусматривал поддержку конкурентоспособности своих сельхозпроизводителей для того, чтобы ограничить импорт. С этой целью применяются различные пошлины и квоты. Поддержка осуществлялась также для того, чтобы получаемая прибыль фермерских хозяйств была не меньше, чем зарплата специалистов, работающих в других отраслях<sup>1</sup>.

Продовольственный комплекс США находится под самой надежной защитой, благодаря тому, что в стране разработаны особые нормативные акты, которые нацелены на бесперебойное снабжение населения продовольствием за счет собственных сил, сохраняя при этом природные ресурсы. В 1979 году был принят закон "О продовольственной безопасности", поддерживающий сферу сельского хозяйства как основу питания, а соответственно и жизни. Согласно указанному закону подразумевалась закупка зерна в резерв государства, это делалось для того, чтобы обеспечить безопасность в продовольственной сфере и для предоставления помощи иным государствам.

Также в дальнейшем были приняты и другие законодательные акты, которые нацелены на то, чтобы обеспечить безопасность государства в продовольственной сфере. Одним из таких стал закон "Об улучшении продовольственной безопасности", принятый в 1986 году. В данном законе перечислены меры касательно помощи фермерам, включены субсидии на поддержку земельного плодородия. Наряду с этим велась разработка специальных программ федерального значения<sup>2</sup>.

В нашей стране проблема продовольственной безопасности остро встала в 1920-х годах, когда государство столкнулось с серьезными продовольственными

---

<sup>1</sup>Горбачев Е.Н. Нормативно-правовое обеспечение регулирования продовольственной безопасности России/ Е.Н. Горбачев// Новая наука: от идеи к результату, 2016. - № 4-2. - С. 209-211.

<sup>2</sup>Там же

кризисами, следствием этого стало осознание властью необходимости застраховаться от возможного масштабного голода в будущем. Поэтому, как только кризис был преодолен, в феврале 1923 года один из ученых-аграриев Н.Д. Кондратьев выдвинул предложение "о создании некоторого хлебозапасного фонда в руках государства"<sup>1</sup>.

Следующий год стал переломным в развитии всего советского хозяйства, и с этого времени государство получило реальную возможность влиять на рыночную конъюнктуру, контролировать ситуацию с продовольствием. Следует отметить, что направление и темпы хозяйственному развитию страны задавали партийные документы, которые, не являясь в строгом смысле нормативными правовыми актами, в условиях советской действительности нередко играли роль законов. Так, в январе 1924 года в резолюции XIII конференции РКП(б) об очередных задачах экономической политики впервые была отмечена необходимость "принять все меры к организации государственной хлебной торговле на внутреннем рынке в формах, обеспечивающих устойчивость хлебных цен"<sup>2</sup>. Весной 1924 года постановлением ЦИК и СНК СССР "Об элеваторах и зерноскладах, имеющих общесоюзное значение"<sup>3</sup> был утвержден соответствующий перечень, включивший 121 элеватор и 51 зерносклад. 11 января 1927 года СНК СССР принял Положение "О постоянном государственной хлебном фонде"<sup>4</sup>. В феврале 1928 года была принята новая редакция данного постановления.

Следующий толчок к созданию нормативно-правовой базы по регулированию продовольственной безопасности был после окончания Второй мировой войны.

---

<sup>1</sup>Кузин В.Н. К вопросу о начале разработки в СССР проблемы продовольственной безопасности/ В.Н. Кузин// Актуальные проблемы теории и истории права и государства на современном этапе: сб. науч. трудов VII Междунар. науч.-практич. конф. - Кострома: Костромской государственный технологический университет, 2015. - С. 24-27.

<sup>2</sup>Кузин В.Н. К вопросу о начале разработки в СССР проблемы продовольственной безопасности/ В.Н. Кузин// Актуальные проблемы теории и истории права и государства на современном этапе: сб. науч. трудов VII Междунар. науч.-практич. конф. - Кострома: Костромской государственный технологический университет, 2015. - С. 24-27.

<sup>3</sup>Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1924. № 4. Ст. 129.

<sup>4</sup>Собрание законодательства СССР. 1927. № 5. Ст. 49.

Тогда основной задачей СССР было возрождение всех отраслей экономики. Восстановление народного хозяйства началось после Победы, в некоторых районах раньше, с 1946 г., по мере освобождения территории от оккупантов. Госплан СССР разработал план развития и восстановления страны на 1946 - 1950 гг., первой сессией Верховного Совета СССР 18 марта 1946 года был утвержден закон "О пятилетнем плане восстановления и развития народного хозяйства (на 1946—1950 годы)"<sup>1</sup>. Планировалось перестроить экономику на мирное время, восстановив полуразрушенные предприятия и построив новые, увеличить производство товаров народного потребления<sup>2</sup>.

В 1953 г. была проведена аграрная реформа. Большую роль в подъёме сельского хозяйства сыграли постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР "Об изменении практики планирования сельского хозяйства", "О ежемесячном авансировании колхозников и дополнительной оплате труда в колхозах", законы "О государственных пенсиях", "О сельскохозяйственном налоге"<sup>3</sup>.

Были отменены плата за обучение в вузах и средних специальных учебных заведениях, налог с малосемейных граждан, подписка на заём, поставка (натуральный налог) сельскохозяйственных продуктов с хозяйств крестьян, рабочих и служащих; сокращён рабочий день.

Начиная с 1960-х годов обстановка в области поставок продуктов питания в СССР последовательно ухудшалась из-за постоянного субсидирования цен на различные товары, включая продовольствие. Это стало традицией и вызывало перекосы в экономическом развитии страны. Производство товаров питания становилось хронически дотируемым государством. Проводимая в 1970-х — 1980-х годах программа интенсификации развития сельского хозяйств, включавшая

---

<sup>1</sup>Ведомости ВС СССР. 1946. № 11.

<sup>2</sup>Белхароев Х.У. Законодательное обеспечение продовольственной безопасности СССР в период 1939-1991 гг./ Х.У. Белхароев// История государства и права, 2014. - № 19. - С. 49-53.

<sup>3</sup>Гончарова Н.С. Продовольственная безопасность и продовольственная независимость России: исторический аспект// Н.С. Гончарова, Н.З Гончарова// Потенциал современной науки, 2015. - № 4(12). - С. 83-87.

развитие кооперативного движения, не давала результатов. Принятие Продовольственной программы СССР на майском пленуме ЦК КПСС 1982 года стало открытым признанием крайне негативной ситуации в сфере поставки продовольствия. Продовольственная программа СССР — государственная программа для преодоления товарного дефицита в стране. Программа была принята на период 1982—1990 годов должна была интенсифицировать производство в сфере сельского хозяйства и улучшить ситуацию с продовольственным снабжением в СССР. Программа была основана на концепции комплексной программы качественного улучшения продовольственного обеспечения населения СССР, принятой в 1978 г<sup>1</sup>.

В 1989 - 1990 гг. правительство пошло на полномасштабные реформы в стране во всех отраслях экономики и разрешением частной собственности, кроме тяжелой и оборонной промышленности<sup>2</sup>. Провозглашенная цель реформы означала переход от плановой к рыночной экономике, и это было узаконено 1990 г. Постановлением ВС СССР от 13.06.1990 № 1558-1 "О Концепции перехода к регулируемой рыночной экономике в СССР"<sup>3</sup>.

Таким образом, можно утверждать, что нормативная и законодательная деятельность в советское время придерживалась идеологии и традиций того времени. Советская экономика, крепко связанная в единый объект управления с государственным и партийным аппаратами, практически не требовала создания правовых механизмов. Фактически народное хозяйство было единым юридическим лицом, управление которым осуществлялось внутренними документами. Подавляющая часть нормативной базы - в том числе и нормативной базы продовольственной безопасности - существовала в виде совместных постановлений и решений ЦК и правительства, приказов и распоряжений Совмина,

---

<sup>1</sup>Продовольственная программа СССР [Электронный ресурс]// Википедия, свободная энциклопедия[Сайт]. – URL:<https://ru.wikipedia.org> (дата обращения 13.09.2018)

<sup>2</sup>Белхароев Х.У. Законодательное обеспечение продовольственной безопасности СССР в период 1939-1991 гг./ Х.У. Белхароев// История государства и права, 2014. - № 19. - С. 49-53.

<sup>3</sup>Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 25. Ст. 464.

народнохозяйственных планов всех уровней, разного рода ведомственных инструкций и других внутренних документов.

В настоящих условиях рыночных отношений сельскохозяйственное производство нашей страны требует обязательного учета последствия осуществляемых преобразований. По этой причине безопасность продовольственной сферы в России обеспечивается в пределах установленного правового пространства. Российское законодательство в сфере регулирования продовольственной безопасности делится на подзаконные и законные акты, которые могут приниматься на разных уровнях: федеральном, региональном, местном. Стоит отметить, что правовой фундамент государственного регулирования безопасности в сфере продовольствия состоит из системы актов нормативно-правового характера.

В первую очередь, законодательную базу определяют Конституция РФ и Гражданский кодекс РФ. В их разделах и главах установлены основы правового регулирования сельскохозяйственной отрасли. Так же в стране принят ряд законов и указов Президента, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, разработана нормативно-правовая база, направленная на поддержание и обеспечение продовольственной безопасности России.

На федеральном уровне действуют законы:

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 года<sup>1</sup>, закрепляющая основы обеспечения продовольственной безопасности в Российской Федерации, полномочия и правовой статус субъектов государственных органов и органов местного самоуправления в области обеспечения продовольственной безопасности. Исследование конституционно-правовых основ обеспечения продовольственной безопасности требует предварительного выяснения содержания категории "продовольственная безопасность", состоящей, в свою очередь, из экономического и собственно правового компонентов.

---

<sup>1</sup>Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

2. Федеральный закон № 53-ФЗ от 2 декабря 1994 года "О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для правительственных нужд"<sup>1</sup> определяет целевую значимость закупок и поставок продукции сельскохозяйственного производства для того, чтобы удовлетворить все нужды правительства. В указанном законе установлено, что поставка, как и закупка сельскохозяйственной продукции исполняется для достижения следующих целей:

– удовлетворение сельхоз. товарной продукцией, продовольствием и сырьём федеральных и региональных потребностей РФ;

– осуществление программ федерального значения направленных на развитие сельскохозяйственной промышленности, иных социальных и экономических программ, к основным целям которых относится снабжение граждан продовольственными ресурсами;

– экспорт сельхоз сырья, товарной продукции, а также продовольственных ресурсов;

– создание сельскохозяйственных резервов государственного назначения;

– гарантированное обеспечение требуемого уровня снабжения продовольственными запасами государства с целью безопасности и обороны.

3. Федеральный закон № 60-ФЗ от 13 декабря 1994 года "О поставках продукции для федеральных государственных нужд"<sup>2</sup>. Главным предназначением данного закона считается создание единых правовых и экономических направлений и принципа создания, расположения, а в том числе исполнения закупок и поставок товаров на основе соответствующих договоров, которые выполняются с целью удовлетворения потребностей правительственных органов организациями и различными предприятиями, вне зависимости от форм собственности, которые расположены на территории РФ.

К целям организации поставок товарной продукции, направленным на реализацию нужд государства относятся следующие:

---

<sup>1</sup>Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3303.

<sup>2</sup>Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 34. Ст. 3540.

- формирование с последующим поддержанием на должном уровне российских государственных материальных запасов;
- осуществление целевых программ федерального назначения Российской Федерации;
- осуществление международных договорённостей по экономическим, включая также валютно-кредитные, обязательствам РФ.

4. Федеральный закон № 29-ФЗ от 2 января 2001 года "О качестве и безопасности пищевых продуктов"<sup>1</sup> также имеет непосредственное отношение к аспектам безопасности в отношении продовольственных ресурсов в Российской Федерации. Данным документом регулируются полномочия, закреплённые за субъектами РФ и органами местного самоуправления в сфере гарантированного обеспечения качественной составляющей пищевой товарной продукции, также в содержании данного федерального закона установлена область ответственности за его нарушение. Согласно статье 27 нарушение, которое привело к появлению у гражданина болезни, какого-либо отравления, либо его летального исхода, по причине употребления опасных, ненадлежащего качества продовольственных товаров, влечёт ответственность по уголовному законодательству РФ. Статьей 28 устанавливаются вопросы, относящиеся к ответственности гражданско-правового характера за предусмотренные данным законодательным документом нарушения. Исходя из положений пункта 1 статьи 28 юридические лица и граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность по обороту продовольственной продукции, изделий и материалов, а также выполняющие услуги общественного питания, несут гражданскую ответственность за те нарушения, которые установлены в рассматриваемом федеральном законе.

По отношению к ответственности граждан, занимающих должностные посты в органах госконтроля и госнадзора следует отметить, что за сокрытие ими фактов угрозы жизнедеятельности и здоровья граждан, как и за некачественное

---

<sup>1</sup>Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 2. Ст. 150.

осуществление закреплённых за ними обязанностей, они несут ответственность, которая предусмотрена российским законодательством (согласно положениям статьи 29).

5. Федеральным законом № 381-ФЗ от 28 декабря 2009 года "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в РФ"<sup>1</sup> закреплены положения по регулированию прав и обязанностей тех хозяйствующих субъектов, которыми реализуется торговая деятельность по поставке продовольственной продукции, согласно заключению и исполнению договорных обязательств по поставкам продовольственной товарной продукции.

6. Федеральный закон №390-ФЗ от 28 декабря 2010 года "О безопасности"<sup>2</sup> гласит, что государственная политика в области обеспечения безопасности (в том числе продовольственной) является частью внутренней и внешней политики Российской Федерации.

К подзаконным актам федерального уровня в сфере обеспечения продовольственной безопасности относят:

7. Указ Президента РФ № 120 от 30 января 2010 года "Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации", которым предусматривается реализация мероприятий, направленных на гарантированное обеспечение граждан России продовольственными товарами, деятельность по развитию рыболовного и агропромышленного хозяйств, своевременная реакция на внешние и внутренние обстоятельства, представляющие угрозу стабильного существования рынка продовольственной продукции, результативную деятельность по международному сотрудничеству в области обеспечения безопасности продовольственной продукции.

8. Указ Президента РФ № 683 от 31 декабря 2015 года "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации"<sup>3</sup>. Данным указом определены

---

<sup>1</sup>Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 1. Ст. 2.

<sup>2</sup>Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. - № 1. Ст. 2.

<sup>3</sup>Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 1 (часть II). Ст. 212.



нормативно-правовая, а также информационная и организационная фундаментальная база по осуществлению безопасности продовольственной продукции в части, составляющей национальную безопасность Российской Федерации.

9. Постановление Правительства РФ № 717 от 14 июля 2012 года "О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы.»<sup>1</sup>. В нём содержатся данные о показателях целевых федеральных программ, подпрограмм, а также их значениях по регионам, приводится список ключевых ведомственных целевых программ и методы их правового регулирования.

К главным целям рассматриваемой государственной программы относятся следующие:

- рост конкурентоспособности отечественной сельхоз. продукции как на внешних, так и на внутренних рынках в диапазоне вхождения Российской Федерации в ВТО;
- продовольственная независимость Российской Федерации согласно тем параметрам, которые заданы Доктриной продовольственной безопасности;
- увеличение эффективности применения, а также воспроизводства земельных и иных ресурсов, экологической составляющей производства;
- увеличение экономической устойчивости компаний АПК;
- стабильное развитие территорий сельских поселений.

В Программу включены 10 подпрограмм, которые направлены на разработки и модернизацию в области сельскохозяйственной деятельности и АПК.

10. Распоряжение Правительства РФ № 1806-р от 18 октября 2010 года "Об утверждении Комплексной программы участия Российской Федерации в международном сотрудничестве в области сельского хозяйства, рыбного хозяйства и

---

<sup>1</sup>Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 32. Ст. 4549.

продовольственной безопасности"<sup>1</sup>. Программа утверждена в рамках комплекса мер по осуществлению положений Доктрины продовольственной безопасности РФ.

11. Распоряжение Правительства РФ № 559-р от 17 апреля 2012 года "Об утверждении Стратегии развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2020 года"<sup>2</sup>. В этом документа определена стратегическая цель, которая является особенно актуальной для перерабатывающей и пищевой промышленности, и суть которой состоит в обеспечении устойчивого и гарантированного снабжения граждан российского государства качественными и безопасными продовольственной продукцией. Гарантией ее достижения, с учётом положений данной стратегии, представляется стабильное функционирование внутренних сырьевых и продовольственных ресурсных источников, как и существование требуемых резервов. Рассматриваемая стратегия также включает в свой состав анализ состояния перерабатывающей и пищевой российской промышленности, ключевые системные проблемные вопросы в данной области, представлены разнообразные мероприятия, основным направлением которых является разрешение данных проблем, и устанавливаются целевые индикаторы для каждого из видов пищевой промышленности продолжительностью до 2020 г.

12. Распоряжение Правительства РФ № 2138-р от 18 ноября 2013 года "Об утверждении перечня показателей в сфере обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации"<sup>3</sup>. В нем утверждены целевые индикаторы безопасности продовольственной продукции и индикаторы контроля состояния данной безопасности.

Примером подзаконного акта на федеральном уровне, которым утверждается Стратегия социально-экономического развития федеральных округов Российской Федерации является:

---

<sup>1</sup>Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 44. Ст. 5702.

<sup>2</sup>Собрании законодательства Российской Федерации. 2012. № 18. Ст. 2246.

<sup>3</sup>Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 47. Ст. 6150.

13. Распоряжение Правительства РФ № 1757-р от 06 октября 2011 года "Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Уральского федерального округа до 2020 года"<sup>1</sup>. Она определяет стратегические ориентиры, задачи, приоритеты, научно-обоснованные сценарии социально-экономического развития, пути и механизмы достижения целей, направленных на постоянное повышение уровня и качества жизни населения, а также устойчивое развитие экономики федерального округа Российской Федерации на период до 2020 года.

Федеральные органы исполнительной власти осуществляют прогнозирование социально-экономического развития Российской Федерации :

На региональном уровне также действует законодательство в сфере обеспечения продовольственной безопасности. К ним относят законодательство субъектов России: Уставы областей, Конституции республик, Федеральный закон об автономной области и др. К подзаконным актам в сфере обеспечения продовольственной безопасности относят акты глав регионов, постановления высших исполнительных органов власти субъектов РФ, а также региональных министерств, ведомств, и др. Примером регионального законодательства в сфере продовольственной безопасности служит:

14. Распоряжение правительства Тюменской области № 2320-рп от 12 декабря 2011 года "Об утверждении региональной программы продовольственной безопасности Тюменской области на 2011-2020 годы". В региональной программе проводится анализ основных состояния производственной безопасности, проблем формирования продовольственного рынка, представлен перечень основных программных мероприятий.

15. Распоряжение Правительства Тюменской области № 652-рп от 25 мая 2009 года "Об утверждении Концепции долгосрочного социально-экономического развития Тюменской области до 2020 года и на перспективу до 2030 года"<sup>2</sup>, в

---

<sup>1</sup>Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 43. Ст. 6088.

<sup>2</sup>Об утверждении Концепции долгосрочного социально-экономического развития Тюменской области до 2020 года и на перспективу до 2030 года: распоряжение Правительства Тюменской

котором приводится характеристика текущего состояния, основных социальных, финансово-экономических показателей социально-экономического положения Тюменской области; цели, задачи, приоритеты и направления долгосрочного социально-экономического развития региона.

Многие исследователи, из них, например, Сидоркина М.В.<sup>1</sup>, Горбачев Е.Н.<sup>2</sup>, Куликова Л.В., Порошков И.В.<sup>3</sup>, считают, что принятие федерального закона "О продовольственной безопасности" смогло бы решить многие проблемы, устранить пробелы в законодательстве нашей страны и, возможно, заменить некоторые из устаревших нормативно-правовых актов в этой области.

Дискуссии по поводу необходимости принятия этого законодательного проекта продолжаются с 1997 г., в то время Государственная Дума приняла первый ФЗ "О продовольственной безопасности РФ" (от 10 декабря 1997 года). Данный федеральный закон был одобрен 25 декабря 1997 г. Советом Федерации. По причине того, что в данном Федеральном законе не были соблюдены положения ч. 3 ст. 104 Конституции РФ при введении законодательного проекта в ГД РФ, по которому законодательные проекты, которые предусматривают расходы, покрываемые федеральным бюджетом, могут вводиться лишь в случае существования заключения Правительства РФ, Президентом данный ФЗ был возвращён обратно в Государственную Думу.

Обновлённый законодательный проект "О продовольственной безопасности РФ" Государственной Думой был внесён и рассмотрен 11 февраля 1999 года.

---

области от 25.05.2009 N 652-рп: в ред. от 16.04.2014 г. [Электронный ресурс]// Администрация Тюменской области [сайт]. – URL: <https://admtumen.ru> (дата обращения: 13.10.2018).

<sup>1</sup>Сидоркина М.В. Правовые основы обеспечения продовольственной безопасности в России/ М.В. Сидоркина// Системное управление. - Саранск: Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарёва, 2014. - № 4 (25). - С. 80-88.

<sup>2</sup>Горбачев Е.Н. Нормативно-правовое обеспечение регулирования продовольственной безопасности России/ Е.Н. Горбачев// Новая наука: от идеи к результату, 2016. - № 4-2. - С. 209-211.

<sup>3</sup>Куликова Л.В. Правовые основы обеспечения продовольственной безопасности России/ Л.В. Куликова, И.В. Порошков// Состояние и перспективы развития научных исследований в социальной, экономической и правовой сфере: сб. науч. статей по материалам Междунар. науч.-практич. конф. - Тверь: ООО "Центр Научных и образовательных технологий", 2015. - С. 232-238.

Данный законопроект прошёл этап многочисленных согласований и обсуждений, по результатам которых его утвердили при первом же чтении, тем не менее, он был отклонён практически без всяких объяснений в 2005 году.

В заключительной версии документа содержались главные понятия в отношении продовольственной безопасности, в нём также содержались положения, устанавливающие степень ответственности за нарушения его положений<sup>1</sup>.

Необходимо помнить, что доктрина представляет собой исходный законотворческий документ и предъявляет требования по разработке определённых нормативно-правовых актов, в наиболее детальной форме устанавливающих вопросы по организации продовольственной безопасности. Но кроме Доктрины продовольственной безопасности по состоянию на текущий период времени никакого специального ФЗ разработано не было.

Таким образом, пройдя долгий исторический путь, в РФ сформировалась система нормативно-правовой документации по регулированию вопросов обеспечения продовольственной безопасности. Эта система состоит из документов, носящих как федеральный, так и региональный характер, а так же документов, которые напрямую занимаются регулированием проблемы продовольственной безопасности, и которые только отчасти касаются этого понятия, но, безусловно, несут свой вклад в данную сферу. Тем не менее, несмотря на свою разветвленную и широкую структуру, система законодательной базы по вопросам продовольственной безопасности имеет свои недостатки. Таковыми являются следующие моменты:

- отсутствует специальный Федеральный закон "О продовольственной безопасности в РФ";
- в рассматриваемой сфере устарели некоторые нормативно-правовые документы;

---

<sup>1</sup>Сидоркина М.В. Правовые основы обеспечения продовольственной безопасности в России/ М.В. Сидоркина// Системное управление. - Саранск: Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарёва, 2014. - № 4 (25). - С. 80-88.

– отсутствует специальная нормативная база в большей части субъектов РФ.

Но, несмотря на это, в нашей стране признана важность продовольственной безопасности, как составляющей национальной безопасности, что уже является неким достижением. Государство стремится к достижению должного уровня этого показателя. На данный момент идет разработка новых проектов и программ, которые учитывают уже полученный опыт от реализации проведенных мероприятий, изменившиеся условия как в российском обществе, так и в мировой политике; выявляются самые актуальные направления развития; принимается во внимание опыт других стран, что является немаловажным условием при разработке и внедрении новой нормативной и законодательной документации, так как каждая страна имеет свой личный опыт и сталкивалась со своими проблемами. Учет всех этих тонкостей и моментов позволит создать сильную законодательную основу, а также максимально обезопасить страну от возможных негативных последствий.

### 1.3 Основные направления государственной политики в сфере обеспечения продовольственной безопасности России

В основе разработки нормативно-правовых актов в области обеспечения безопасности продовольственных ресурсов, развития комплексов рыбного хозяйства и агропромышленного лежит Доктрина продовольственной безопасности РФ. Данной Доктриной учитываются рекомендательные меры сельскохозяйственной и продовольственной ООН в отношении количества запасов и импорта, определяются ключевые понятия, применяемые в области обеспечения безопасности продовольственных ресурсов.

Доктрина содержит нормативные показатели по группам продуктов, предполагает различные возможные угрозы и риски, указывает на конкретные

ресурсы и механизмы, определяет направления государственной политики в сфере обеспечения продовольственной безопасности.

В указе Президента РФ "Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности РФ" сказано о том, что данная Доктрина утверждена с целями осуществления экономической политики государства в сфере обеспечения безопасности продовольственных ресурсов РФ, которая направлена на гарантированное обеспечение своих граждан продовольственной продукцией, развитие российского рыбохозяйственного и агропромышленного комплексов, осуществление оперативной реакции на внешние и внутренние угрозы по отношению к стабильности рынка продовольствия, результативное участие в международном сотрудничестве в области безопасности продовольственных ресурсов<sup>1</sup>.

Президентом РФ было поручено Правительству провести работы по разработке и утверждению плана мероприятий, направленных на осуществление положений рассматриваемой Доктрины, а также по обеспечению ежегодной подготовке докладов Президенту, в которых бы содержались проведенный анализ, оценка и прогноз по продовольственной безопасности государства.

Органам государственной власти субъектов РФ и федеральным органам было поручено руководствоваться содержащимися в Доктрине положениями в сфере практической деятельности, а также в процессе разработки нормативно-правовых актов, которые касаются обеспечения безопасности продовольственных ресурсов РФ. Доктрина является совокупностью официальных представлений о целях, задачах и ключевых направлениях экономической политики государства в сфере продовольственной безопасности РФ. В данной Доктрине развиты положения

---

<sup>1</sup>Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 5. Ст. 502.

"Стратегии национальной безопасности до 2020 г."<sup>1</sup>, а также учтены нормы "Морской доктрины РФ"<sup>2</sup>, ранее утверждённых Президентом РФ.

С целью обеспечения безопасности продовольствия Российской Федерации часть товарной продукции на внутреннем рынке мяса должна находиться на уровне не меньше 85%, а молочной продукции должна быть 90% и более. С целью проведения оценки состояния безопасности к одному из критериев относится удельный вес российской рыбной, сельхоз продукции, а также продовольствия по отношению к общему объёму товарных ресурсов (учитывая переходящие запасы данных ресурсов) во внутреннем рынке определённой продукции, который имеет следующие минимальные значения:

- рыбной продукции, сахара и растительного масла – не меньше 80%;
- картофеля и зерна – не меньше 95%;
- молочных продуктов (в пересчёте на молоко) и молока – не меньше 90%;
- мясных продуктов, мяса и пищевой соли – не меньше 85%.

Исходя из положений Доктрины, продовольственная безопасность представляет собой одно из ключевых направлений обеспечения национальной безопасности государства в среднесрочной перспективе, условием осуществления стратегического национального приоритета, т. е. улучшение качественной составляющей жизнедеятельности россиян при помощи гарантий повышенных стандартов жизнеобеспечения. К стратегической цели продовольственной безопасности следует отнести обеспечение граждан безопасной рыбной и сельхоз продукцией и продовольствием. Гарантией по достижению данной стратегической цели является следующее:

- внутреннее стабильное производство и существование требуемых запасов и резервов;

---

<sup>1</sup>Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 1(часть II). Ст. 212.

<sup>2</sup>Морская доктрина Российской Федерации (утв. Президентом РФ 26.07.2015) [Электронный ресурс]// Консультант плюс: справочно-правовая система [Сайт]. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 17.10.2018)



- своевременное определение, прогнозирование, а также предотвращение внешних и внутренних угроз безопасности продовольственных ресурсов;
- сведение к минимуму отрицательных последствий угроз благодаря поддержанию системы обеспечения населения продовольствием в постоянной готовности, создание стратегических запасов продовольствия;
- стабильное развитие российской производственной базы сырья и продовольствия, которое является достаточным для продовольственной независимости государства;
- поддержание экономической и физической доступности для каждого жителя государства безопасной продовольственной продукции в необходимом ассортименте и объёмах, согласно рациональным нормам потребления, достаточных для ведения активной и здоровой жизнедеятельности; безопасность продовольственной продукции.

С целями обеспечения безопасности продовольственной продукции политика государства должна реализовываться в следующих направлениях, являющихся основными:

В сфере роста финансовой доступности пищевой продукции для каждой из групп граждан государства необходимо основной акцент сделать на мерах снижения уровня бедности, поддержке в наибольшей мере нуждающихся слоев общества, организацию здорового питания кормящих и беременных женщин, а также детей раннего, дошкольного и школьного возраста.

В физической доступности продовольственных ресурсов необходимым является развитие межрегиональной интеграции в области обеспечения продовольствия и продовольственных рынков, необходимо с наибольшей эффективностью применять механизмы региональной поддержки государства в тех зонах, которые оказались в экстремальной ситуации или с недостаточным запасом продовольственных ресурсов, также необходимо увеличить транспортную доступность отдалённых региональных территорий с целью равномерного и

гарантированного снабжения продовольствием их граждан, сформировать условия для увеличения количества объектов торговой инфраструктуры разнообразных типов.

В части создания запасов необходимым является определение объёма и номенклатуры конкретных запасов.

В области обеспечения безопасности продовольственных ресурсов необходимо принять меры по соблюдению требований технических регламентов рыбной и сельхоз продукции, продовольствия и сырья, включая также и импорт, на каждой из стадий – производства, транспортировки, хранения, реализации и переработки.

Необходимо продолжить гармонизацию согласно международным требованиям в отношении показателей безопасности продовольственных продуктов и сырья, основываясь на базовых исследованиях в области науки о питании.

Стоит отметить, что нужно улучшать структуру организации контроля качества и безопасности продовольственных товаров.

В сфере производства рыбных и сельскохозяйственных продуктов, продовольствия и сырья необходимо уделить большое внимание следующим направлениям:

- непосредственное улучшение плодородия почвы и ее урожайности, а так же увеличение площади сельскохозяйственный угодий;
- эффективное развитие отрасли животноводства и производства кормов для них;
- увеличение площади использования водных ресурсов и применение инноваций в этой сфере;
- разработка необходимых инновации для продовольственной сферы;
- непосредственное исключение либо ограничение применения сельскохозяйственных продуктов для изготовления природного топлива;

- улучшение методов регулирования рынка рыбных и сельскохозяйственных товаров во избежание ценовых диспропорций;

- увеличение эффективности помощи со стороны государства, акцентируя при этом внимание на создание условий для платежеспособности и финансовой устойчивости производителей товаров;

- перспективное развитие научного потенциала рыбохозяйственных и агропромышленных баз, поддержание новейших научных тенденций в совокупных областях науки и воплощения способов, которые предотвращают потерю квалифицированных специалистов в сфере науки;

- повышение интенсивности структурно-технологической модернизации агро- и рыбохозяйственных производств, воссоздание потенциала в природно-экологической сфере;

- усиление подготовки и повышения квалификации сотрудников, которые могут решать задачи в сфере инноваций развития рыбохозяйственных и агропромышленных производств, учитывая при этом требования безопасности продовольствия.

В области стабильного развития сельских территорий должны получить развитие следующие направления:

- непосредственно обустроить села и поселения где проживают рыбаки;

- повышение финансирования на развитие программ социального характера в селах и поселениях где проживают рыбаки;

- проводить постоянное наблюдение за ситуацией касательно безработицы и получаемых доходов населением;

- диверсификация занятости сельского населения.

В области внешнеэкономической политики необходимо осуществить меры по:

- гибкому применению мер таможенно-тарифного регулирования для целей обеспечения продовольственной безопасности;

- рационализации соотношения экспорта и импорта сырья и продовольствия;

- эффективному и оперативному использованию мер торговой защиты при демпинговом, субсидированном или резко возросшем импорте;
- обеспечению эффективной работы системы санитарного, ветеринарного и фитосанитарного контроля с учетом международных правил и стандартов;
- снижению зависимости отечественного агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов от импорта технологий, машин, оборудования и других ресурсов.

Формирование торговой политики Российской Федерации должно осуществляться, исходя из необходимости соблюдения критериев продовольственной безопасности.

Выявив и изучив основные направления государственной политики в сфере обеспечения продовольственной безопасности в нашей стране, можно сделать вывод, что Россия имеет серьезные намерения в отношении обеспечения безопасности в продовольственной сфере. Установлены плановые и пороговые значения по основным продуктам питания, регламентируются нормы импорта таких продуктов, определены основные цели, к которым страна стремится. В данный момент Россия движется в направлении достижения отличного качества пищевой продукции, обеспечения прилавков магазинов собственным, доступным для населения в физическом и материальном плане, продовольствием, развитием слабых отраслей и сельского хозяйства в целом, создания необходимых запасов и утверждения статуса страны в мировой торговле.

## ГЛАВА 2. АНАЛИЗ ПРОБЛЕМ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМОВ ЕЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ

### 2.1 Состояние и проблемы обеспечения продовольственной безопасности страны

Продовольственная безопасность – это способность государства гарантировать полное обеспечение населения продуктами питания в объемах не меньше рациональных норм потребления, необходимых для активного и здорового образа жизни.

Стандартные подходы к оценке продовольственной безопасности в России базируются на оценке объемов производства, потребления и продовольственной независимости. Однако это противоречит общепринятому мировому подходу, когда продовольственная безопасность – это обеспечение физического и экономического доступа к безопасному продовольствию для полноценной жизни каждого жителя.

Нужно учесть многие факторы, чтобы полноценно оценить состояние продовольственной безопасности, среди них:

- качество питания и уровень доходов населения;
- долю отечественного продовольственного производства;
- потенциал и уровень развития производства в сельском хозяйстве;
- количество запасов продовольствия;
- соответствие требований продовольственной безопасности системе законодательных и нормативных актов и направлениям аграрной политики;
- долю импорта;
- механизмы борьбы с импортной интервенцией и степень открытости рынков продовольствия;
- степень экологизации отрасли;

– угрозы, оказывающие воздействие на продовольственную безопасность.

К внутренним угрозам относят:

- низкая конкурентоспособность сельского хозяйства и пищевой промышленности;
- плохая развитость инфраструктуры продовольственного рынка;
- невысокая заработная плата основной части населения при высоком уровне за кредитованности;
- углубление имущественного расслоения общества;
- уменьшение количества малых форм хозяйствования из-за сосредоточение производства в руках крупных компаний и холдингов;
- открытость рынка и преобладание импортной продукции;
- меняющиеся требования к структуре и качеству потребления продовольственных товаров;
- невысокий уровень развития экономических секторов, обеспечивающих сельское хозяйство материальными и техническими ресурсами (услугами);
- смещение социальной ситуации на селе в худшую сторону и увеличение уровня безработицы;
- энергоресурсная зависимость агропродовольственного рынка.

К внешним угрозам продовольственной безопасности относят:

- возрастающие риски глобализации мировой экономики;
- изменение курса национальной валюты;
- экономические санкции со стороны других стран и состояние внешнеэкономических связей;
- рост цен на энергетические ресурсы;
- низкую конкурентоспособность сельскохозяйственной продукции отечественного производства;
- уменьшения значения уровня глобальных продовольственных запасов;
- рост мировых цен на продукты питания;

– ограниченные условия торговли на мировом агропродовольственном рынке продовольственными товарами.

Россия утратила собственную продовольственную независимость к концу XX века. В связи с вступлением в ВТО обстановка обострилась еще сильнее. Помощь нуждающимся слоям населения, не имеющим необходимых средств для здорового полноценного питания, организация здорового питания кормящих мам и беременных женщин, детей раннего, дошкольного и школьного возраста и здорового питания в учреждениях социальной сферы превратилось в огромную проблему.

Значительно повлияли на внешнеторговый оборот России введенные в 2014 году США, странами ЕС и рядом других государств экономических санкций. Это отразилось не только на нашем государстве. Россия ограничила ввоз ряда товаров (прежде всего продовольственных) из государств, введших санкции против неё. В этот список попали: мясо, рыба, птица, молочная продукция, фрукты и многое другое.

Всё это оказало влияние на установление дружеских отношений с Китаем и другими странами Азии, которые в будущем легко могут отодвинуть на второй план европейские страны и США.

Внешняя торговля уменьшилась, по большей части из-за снижения цен на энергоносители и последовавшей за ним девальвации рубля, впрочем, не последнее значение здесь имели и санкции. Направление развития внешнеторговых отношений постепенно меняется, из-за существующих санкций Россия все больше, как говорится, "разворачивается на восток".

Из-за действия продовольственного эмбарго, больше всего снизился импорт именно пищевой продукции. Даже при условии, что преобладающее большинство отечественных компаний нашли альтернативных поставщиков, физически объемы поставок говядины снизились на 23,4%, рыбы на 9,6%, сыров и творога на 26,2%. Следствием этого стало увеличение доли ввоза других продуктов. Наряду с этим,

через Беларусь в Россию стали просачиваться подсанкционные товары, нехарактерные для местного производства – морепродукты, тропические фрукты и др. В данном случае открытость границ Таможенного союза зачастую сводит на нет усилия государства по поддержанию продуктового эмбарго.

В результате введенного Россией продовольственного эмбарго на ввоз ряда пищевых продуктов произошла их замена продукцией российского производства. Так, по некоторым данным Росстата в 2016 году по сравнению с 2015 годом, значительно увеличилось производство плодоовощной продукции, мяса, молока и сырных продуктов<sup>1</sup>.

Но уже в 2017 году Россией были достигнуты основные показатели Доктрины продовольственной безопасности страны. Нарастивание объемов производства сельхоз продукции, обеспечение внутренних потребностей, рост темпов экспортного потенциала происходили за счет повышения урожайности по некоторым видам сельскохозяйственных культур.

Рекордные урожаи зерновых и зернобобовых культур, а также возросшие объемы производства ряда сельскохозяйственных культур в 2017 году позволили России достичь большего числа основных показателей, определенных Доктриной.

Значения показателей продовольственной независимости по зерну составили 99,3% (пороговое значение в соответствии с Доктриной продовольственной безопасности – не менее 95%); по сахару – 94,3% (Доктрина – не менее 80%); по растительному маслу – 84% (Доктрина – не менее 80%); по картофелю – 97,6% (Доктрина – не менее 95%); по мясу и мясопродуктам – 90,3% (Доктрина – не менее 85%).

В 2017 году собран рекордный объем зерновых и зернобобовых культур – 134,1 млн. тонн (в весе после доработки), что на 11,2% больше, чем в 2016 году и на 35,3% больше среднегодового производства в 2012–2016 годах. Пшеницы,

---

<sup>1</sup>Хорева Д.А. Продовольственная безопасность в системе национальной безопасности РФ/ Д.А. Хорева, А.В. Захарова// Экономическая безопасность: правовые, экономические, экологические аспекты: сб. науч. трудов 3-й Междунар. науч.-практич. конф. - Курск: ЗАО "Университетская книга", 2018. - С. 164-167.



являющейся основной экспортной культурой, собрано 85,8 млн. тонн, это на 17,1% превысило показатели 2016 года и на 50,4% - показатели среднегодового производства в 2012–2016 годах. Такого урожая пшеницы в стране не было за всю историю страны<sup>1</sup>.

В этом же году собрано рекордное количество гречихи – 1,5 млн. тонн (в 2016 году – 1,2 млн. тонн) и рапса – 1,5 млн. тонн (в 2016 году – 998,9 тыс. т). Производство рапса в 2017 году на 34,9% превысило его среднегодовое производство в 2012–2016 годах. Валовой сбор маслосемян сои составил 3,6 млн. тонн, что в 1,6 раза превысило средние показатели 2012–2016 годов (2,3 млн. тонн) и на 14,1% больше, чем в 2016 году (3,1 млн. тонн). В 2016–2017 годах получены наивысшие сборы овощей, их валовой сбор в 2017 году составил 16,33 млн. тонн, что выше рекордного показателя 2016 года на 0,3%, или 50 тыс. тонн и на 16,6% выше уровня 2012 года.

Устойчивая динамика роста отмечается в овощеводстве защищённого грунта. В 2017 году валовой сбор тепличных овощей составил 938,3 тыс. тонн, что на 15,3% выше объёмов 2016 года и на 62,5% превышает уровень 2012 года<sup>2</sup>.

Задача, поставленная перед аграриями на 2018 год – сохранить позитивную динамику, которую отрасль демонстрирует в растениеводстве на протяжении последних лет.

Эксперты считают, что проблему продовольственной безопасности нужно решать методами, которые бы сочетали в себе рыночное саморегулирование с государственным воздействием на становление рынка продовольствия и государственной помощью сельскохозяйственного сектора экономики. В частности, можно увеличивать объем финансирования в рамках постановления Правительства

---

<sup>1</sup>В 2017 году в России достигнуты основные показатели Доктрины продовольственной безопасности страны [Электронный ресурс]// Министерство сельского хозяйства РФ [сайт]. – URL: <http://mcx.ru> (дата обращения: 19.10.2018).

<sup>2</sup>В 2017 году в России достигнуты основные показатели Доктрины продовольственной безопасности страны [Электронный ресурс]// Министерство сельского хозяйства РФ [сайт]. – URL: <http://mcx.ru> (дата обращения: 19.10.2018).

РФ № 1432, которое даёт право на субсидию от 25 до 30% отечественному производителю техники для сельского хозяйства. В 2015 году, благодаря этому постановлению объём производства продукции увеличился на 3%. Таким образом, можно отметить, что в условиях действия санкций проблема продовольственной безопасности имеет множество аспектов, которые так или иначе влияют на экономическое благосостояние РФ.

Продовольственная безопасность считается одним из главных показателей социально-экономического развития государства, в связи с этим британской исследовательской компанией The Economist Intelligence Unit (аналитическое подразделение британского журнала Economist) при поддержке американской транснациональной компании Dupon проводится глобальное исследование, итогом которого является ежегодный расчет индекса продовольственной безопасности (The Global Food Security Index) и выпуск сопровождающего его рейтинга стран мира по уровню продовольственной безопасности. Исследование проводится с 2012 года и на данный момент представляет наиболее полный комплекс показателей состояния продовольственной безопасности по различным странам мира.

В данном списке вверху рейтинга находятся те страны, в которых продукты питания наиболее доступны для людей. При этом уровень развития не всегда коррелирует с доступностью продовольствия: есть ряд дорогих для жизни стран, в которых дорого все кроме продуктов питания. В то же время, есть ряд развитых стран, где у людей достаточно высокие доходы, но при этом и цены на продукты высоки, таким образом, доступность продовольствия может быть ниже, чем в более бедных странах. Кроме того, понятие продовольственной безопасности включает в себя не только цены относительно доходов, но еще и наличие необходимого количества продуктов на рынке, разнообразие ассортимента и вероятность рынка опустеть в случае каких-то кризисных колебаний.

Индекс измеряет политику государств и эффективность работы их учреждений в сфере продовольственной безопасности. В исследовании представлен анализ трёх основных групп показателей продовольственной безопасности стран мира:

1. Уровень доступности и потребления продуктов питания.
2. Наличие и достаточность продуктов питания.
3. Уровень качества и безопасности продуктов питания.

Эти категории основываются на значении 28 различных показателей, измеряемых в течение двух лет. При расчёте используются данные международных организаций и национальных институтов. На основе анализа показателей составляется итоговый рейтинг стран мира по Индексу продовольственной безопасности. Чем выше позиция той или иной страны в рейтинге, тем выше уровень ее продовольственной безопасности.

Подробное описание методологии формирования Индекса и источников данных для него приводится в ежегодном докладе по результатам очередного сравнительного исследования. Для каждой из экономик, охваченных исследованием, отчёт содержит данные по общему положению в рейтинге и по отдельным преимуществам и недостаткам, которые были выявлены с помощью анализа, используемого для расчёта Индекса. Включен также подробный статистический раздел с таблицами рейтингов по различным индикаторам. В отчёте содержится подробный перечень сильных и слабых сторон, что дает возможность определить наиболее значимые области для составления продовольственной и сельскохозяйственной политики. Индекс может быть использован государствами, как инструмент для анализа проблемных моментов в их социально-экономической политике и разработки мер по улучшению ситуации<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Библиотека ресурсов. Глобальный индекс продовольственной безопасности 2018 [Электронный ресурс]// Глобальный индекс продовольственной безопасности [Сайт]. – URL: <https://foodsecurityindex.eiu.com> (дата обращения 13.10.2018)

В таблице 2.1 (приложение 1) предоставлена информация по основным показателям индекса продовольственной безопасности, измеряемого компанией The Economist Intelligence Unit. Согласно данным таблицы 2.1 Россия в 2018 году находится на 42 месте среди 113 стран и имеет общий индекс 67,0. Индекс уровня доступности и потребления продуктов питания (70,5) оценивает возможности потребителей закупать продовольствие, их уязвимость перед изменениями цен и наличие программ и политики для поддержки клиентов в случае шоковых потрясений; индекс наличия и достаточности продуктов питания (61,0) оценивает достаточность национального продовольственного снабжения, риск перебоев в поставках, национальный потенциал по распространению продовольствия и научно-исследовательские труды по расширению производства сельскохозяйственной продукции; индекс уровня качества и безопасности продуктов питания (75,2) - оценивает разнообразие и питательное качество средней диеты, а также безопасность продуктов питания.

На рисунке 2.1 представлена динамика индекса продовольственной безопасности с 2012 по 2018 год.

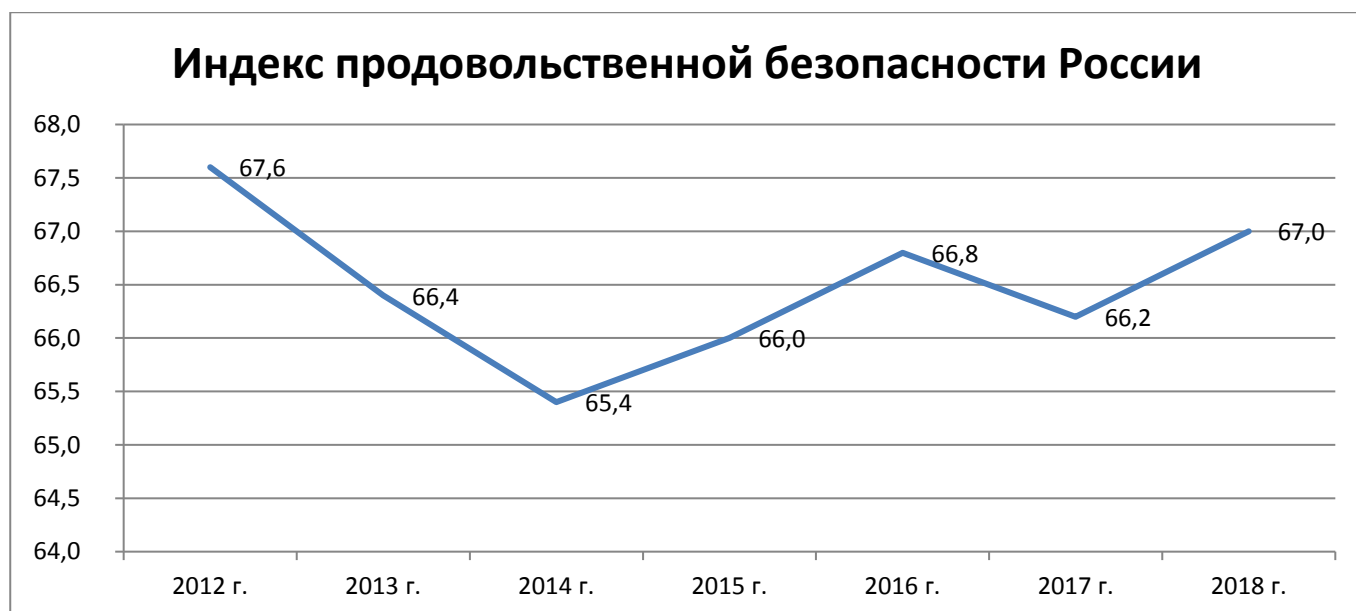


Рис. 2.1 - Динамика индекса продовольственной безопасности

Как видим, последние семь лет данный показатель нестабилен и колеблется с переменным успехом. Самое высокое значение показателя в 2012 году - 67,6, самое низкое - в 2014 году - 65,4. Далее замечается постепенное улучшение показателя, но уровень 2012 года до сих пор не достигнут.

По мнению компании The Economist Intelligence Unit, показателями, положительно влияющими на индекс продовольственной безопасности, то есть сильной стороной нашей страны являются (в скобках указана оценка показателя в диапазоне от 0 до 100):

- низкий процент населения, живущего за глобальной чертой бедности (100,0);
- наличие программ продовольственной безопасности (100,0);
- достаточное финансирование фермеров (100,0);
- наличие пищевых стандартов (100,0);
- безопасность пищевых продуктов (100,0);
- низкие потери продовольствия (95,5);
- достаточность предложения (85,7);
- низкие тарифы на импорт сельскохозяйственной продукции (82,1);
- волатильность сельскохозяйственного производства (76,9);
- абсорбционный потенциал (75,8).

К слабым сторонам относят:

- коррупцию (0,0);
- низкие государственные расходы на сельскохозяйственные НИОКР (12,5);
- низкий показатель валового внутреннего продукта на душу населения (19,4)<sup>1</sup>.

Слабые стороны - это именно те направления, которым, по мнению британских ученых, России необходимо уделить особое внимание для улучшения продовольственной ситуации в стране.

---

<sup>1</sup>Россия [Электронный ресурс]// Глобальный индекс продовольственной безопасности [Сайт]. – URL: <https://foodsecurityindex.eiu.com> (дата обращения 15.10.2018)

Таким образом, прежде всего необходимо отметить, что санкции все же вызвали не очень благоприятный эффект на экономику России. Замедлились темпы роста, приостановилось инвестирование западных компаний, экономический баланс страны был на грани дефицитных значений, снизились доходы населения, что привело к увеличению уровня бедности, сократился торговый оборот, а запрет на импорт некоторых продуктов привёл к росту цен, что, в первую очередь, сказалось на покупателях. Но есть и положительные стороны. На магазинных прилавках стало значительно больше отечественных продуктов питания, так же возросло доверие населения к продукции отечественных компаний. Это уникальный шанс для возрождения российского АПК, который нельзя упускать. В связи с этим, можно сказать, что при всех этих негативных последствиях потенциал России остаётся достаточно большим и требует реализации.

Для улучшения состояния продовольственной безопасности России необходима комплексная стратегия развития продовольственного сектора экономики, которая включает в себя различные аспекты обеспечения безопасности населения в снабжении продуктами питания, и укрепляет продовольственную независимость РФ.

Улучшение доступа к безопасным и питательным продуктам питания имеет основополагающее значение для обеспечения перспектив будущих поколений.

После многих лет прогресса абсолютное число людей, страдающих от недоедания, за последние годы фактически возросло - с 784 миллионов в 2015 году до 821 миллиона в 2017 году. Более 2 млрд. человек не хватает микроэлементов, необходимых для роста, развития и профилактики заболеваний и более 2 млрд. человек страдают от негативных последствий для здоровья, имеют избыточный вес или ожирение.

Распространенность микробиологических, химических или других угроз безопасности пищевых продуктов также продолжает оставаться серьезной проблемой для продовольственной системы. Каждый год в мире происходит около

600 миллионов случаев болезней пищевого происхождения, а дети и бедные люди несут на себе основную тяжесть этого бремени. Небезопасное продовольствие не только вызывает серьезную озабоченность в области общественного здравоохранения, но и негативно влияет на доходы фермеров, средства поставщиков продовольствия и непрерывность бизнеса и торговли.

Плохое питание и пищевые болезни влекут за собой большие текущие и будущие людские, экономические, социальные и финансовые издержки для стран. Сокращение этих затрат требует многосекторальных подходов: существует большой потенциал для эффективных мероприятий в рамках всей продовольственной системы.

При правильных инвестициях и ресурсах сельское хозяйство и продовольственные системы могут обеспечить адекватное, доступное, безопасное и питательное продовольствие для всех, везде и каждый день.

## 2.2 Основные направления совершенствования механизмов государственного регулирования продовольственной безопасности России

Россия стремится обеспечить собственным производством от 80 до 95% потребления большинства продуктов. В задачи Доктрины входит возможность для населения приобретать дешевые и безопасные продукты питания. Однако в последнее время продовольствие становится все менее доступным для населения: доля затрат на продукты питания с 2013 по 2016 год увеличилась на 6,2% и достигла критического уровня в 54,4% удельного веса в общих расходах. Зависимость от импортных ресурсов для современного производства во многих отраслях сельского хозяйства сейчас выше, чем зависимость от импортного продовольствия

(импортозависимость от генетического материала до 50% и семенного материала до 90%).

Политики и ученые нашего времени считают, что программа выполнила в основном свою роль. Есть объективные и субъективные причины, есть смысл для её переработки, обновления с учетом текущей ситуации. Существующая Доктрина была принята до вступления в ВТО и не содержит механизмов адаптации, сроков, когда должны быть достигнуты цель и решены задачи. Понятие "продовольственная безопасность" базируется на международных подходах, но существует конфликт между различными элементами понимания этого термина. План реализации положений Доктрины выполняется, но без учета того, как это продвигает к цели. Образована ЕАЭС. Каждая страна ведет свою аграрную политику. Необходимо согласовать свои планы, иначе будем иметь торговые войны.

В России продовольственная безопасность в первую очередь - это самообеспеченность, которая не всегда бывает экономически подтверждена возможностью купить ту или иную продукцию. Минсельхоз РФ создал систему мониторинга продовольственной безопасности (600 показателей). На это было потрачено только с 2010 по 2011 годы 300 млн. рублей. Но при этом информацией воспользоваться невозможно.

Доклад о состоянии продовольственной безопасности представляется не обществу, а только Президенту РФ, ежегодно, не позднее 15 апреля. При этом вся информация о том, насколько доступно продовольствие населению, появляется в июне. На самом деле в докладах остается в лучшем случае: потребность в пищевых продуктах на душу населения и объемы импорта.

Возникает риск ухудшения продовольственной безопасности при повышении продовольственной независимости. Темпы роста производства у фермеров и сельхозорганизаций растут и импорт сокращается. При этом мы можем говорить о плохой структуре потребления (нехватка молока, рыбы). Люди тратят на питание от



33 до 37%. Это очень высокий показатель. Но есть территории, в которых тратят больше 50%.

Нельзя все завязывать на сельское хозяйство и самообеспечение. Потому что, если посмотрим на соотношение цен внутри страны и вне ее, то увидим, что только часть продуктов у нас конкурентоспособна и, заставляя население покупать только российские продукты, можно плохо влиять на их потребление.

Доктрину нужно менять, определившись по ключевым вопросам:

- Доктрина для кого: потребителей или производителей;
- Доктрина о производстве или системе продовольственного обеспечения со многими компонентами, где сельское хозяйство – только часть;
- Россия хочет общее экономическое пространство и общую сельскохозяйственную политику в нем или будет со своими соседями по ЕАЭС бороться, защищая свою продукцию;
- Будем использовать ВТО как дополнительный механизм защиты интересов или будем постоянно входить в конфронтацию?

Россия стала крупным игроком на внешнем рынке и не надо отказываться от международного разделения труда, ей нужно вписываться в мировой рынок. Без ответа на эти вопросы не составить новую Доктрину.

Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации за истекшие 8 лет оказала существенное положительное влияние на реализацию аграрной политики, укрепление продовольственной независимости и развитие импортозамещения в России.

Установленные Доктриной пороговые значения доли отечественной продукции в общем объеме товарных ресурсов внутреннего рынка достигнуты или превзойдены по всем продуктам, кроме молока и пищевой соли. Позитивные тренды подтверждаются и оценками авторитетных международных экспертов. Так, в 2018 г. в рейтинге Глобального индекса продовольственной безопасности Россия занимает

42 место среди 113 стран, опережая всех своих партнеров по ЕАЭС, СНГ и БРИКС (кроме Бразилии), хотя и уступая США и странам ЕС (кроме Болгарии)<sup>1</sup>.

Таким образом, задачи действующей Доктрины в целом решены.

Вместе с тем, за прошедший с принятия Доктрины период заметно изменились внешние и внутренние условия функционирования агропродовольственного комплекса страны. Основные из таких изменений следующие:

Объявление санкций в отношении Российской Федерации со стороны ряда зарубежных стран и ответные контрсанкции. Долговременное (8-12 лет) объективно обусловленное ухудшение отношений с Западом. Одновременно началась фрагментарная, но стратегическая переориентация российских внешнеэкономических связей на Восток, к другим новым рынкам.

Ускорение роста АПК в России в последние несколько лет, выход на рекордные уровни урожая зерновых, быстрый рост сельскохозяйственного экспорта при слабом развитии собственного опыта работы на зарубежных рынках и соответствующей инфраструктуры для широкой экспансии на внешние рынки.

Вступление России в ВТО, начало деятельности ЕАЭС, активизация участия России в таких интеграционных объединениях, как ШОС, АСЕАН, новых международных организациях – Азиатский банк развития, Новый банк развития (БРИКС), Фонд Шелкового пути, сворачивание взаимодействия с ЕБРР.

Резкое снижение курса рубля к основным мировым валютам в период действия Доктрины, повлекшее сокращение реальных доходов населения, что, в первую очередь, сказалось на группе населения с самыми низкими доходами (нижний дециль), в которой удельный вес затрат на питание в общих расходах повысился за период с 2013 по 2016 год на 6,2 процентных пункта и достиг критического уровня в 54,4%.

---

<sup>1</sup>Рейтинги и тенденции [Электронный ресурс]// Глобальный индекс продовольственной безопасности [Сайт]. – URL: <https://foodsecurityindex.eiu.com> (дата обращения 13.10.2018)

Указанные изменения определяют необходимость существенного пересмотра целей и задач Доктрины и основных направлений их реализации. С учетом новых вызовов и изменившихся условий, следует внести следующие уточнения в Доктрину.

1. Сама Доктрина должна превратиться в короткий концептуальный документ, определяющий на долгосрочную перспективу (12-15 лет) основные цели, принципы и механизмы решения вопросов продовольственной безопасности, охватывающий исключительно конкретные угрозы и риски продовольственного обеспечения страны, гарантии государства и ключевые меры по предотвращению, либо устранению их последствий.

2. Перечень ключевых показателей Доктрины целесообразно формировать с учетом принятых в международной практике подходов к оценке продовольственной безопасности, в частности установленных ООН "Целей тысячелетия", определив целевые уровни основных показателей Глобального индекса продовольственной безопасности, и в соответствии с рекомендациями ФАО охарактеризовав экономическую и физическую доступность продовольствия для населения, безопасность и качество питания. В качестве детализации этих показателей в Доктрину могут быть включены такие показатели как снижение доли расходов населения на продовольствие, а также ключевые показатели экономического развития в сфере продовольствия – объемы производства, импорт, экспорт или их приросты. По сравнению с действующей Доктриной в предстоящем периоде задачи импортозамещения уже недостаточны. Следует развивать экспорт и обеспечивать его стимулирование.

3. Основные принципы Доктрины:

- ответственность государства за обеспечение гарантированного уровня продовольственного благополучия населения, особенно в критических и чрезвычайных ситуациях (в том числе техногенного, природного, экономического, политического и иного характера);

- развитие доверия и сотрудничества между участниками продовольственного рынка страны, а также с партнерами из других стран, упреждающая диверсификации связей и направлений сотрудничества с целью предотвращения рисков и угроз продовольственной безопасности;

- формирование систем коллективной безопасности особенно в рамках ЕАЭС, ШОС и других интеграционных объединений, в которых Россия активно участвует, в том числе путем создания продовольственных фондов, консорциумов по борьбе с последствиями катастроф и чрезвычайных ситуаций;

- отсутствие продовольственной дискриминации, обеспечение физической, географической, экономической доступности продовольствия каждому человеку, полнота необходимого состава полезных составляющих и безопасность потребления в пределах сбалансированных потребительских корзин разных групп населения, которые нуждаются в описании и актуализации;

- ориентация на потребителя, поддержание и развитие здорового образа жизни;

- сочетание свободы информированного выбора потребителя о составе, качестве, последствиях употребления продуктов питания (в том числе, негативно влияющих на организм, потребление которых ведет к ожирению или создает нагрузку на различные органы) и личной ответственности каждого за выбор того, чем он питается и какие риски для здоровья на себя берет;

- обеспечение максимальной независимости по ключевым стратегическим группам продовольственных продуктов, технологиям их производства, инфраструктуре обеспечения населения необходимыми продуктами в случае реализации рисков и угроз.

4. Основные текущие и перспективные риски и угрозы, требующие отражения в Доктрине и меры, направленные на их "купирование":

Повышение спроса на продовольствие, изменение его структуры и ужесточение конкуренции за эту продукцию в мире в связи с ростом населения

Земли. В России есть хороший потенциал – земля, трудовые ресурсы, вода – для того, чтобы играть на глобальных продовольственных рынках гораздо большую роль, чем сейчас. Требуется, с одной стороны, недопущение вовлечения России в такие конфликты, с другой, — система прогнозирования рисков и выстраивание упреждающего выхода на "горячие" продовольственные рынки.

Растущий дефицит пресной воды в мире. Фактор "водного стресса", влияющий на конкуренцию за воду, и на повышение спроса на водоемкие товары, в том числе, продукцию АПК будет усиливаться. Необходимо обеспечение строгого долгосрочного контроля за использованием данного ресурса.

Расширение протекционизма, торговых барьеров и торговых войн между США, Китаем, Европейскими странами и иными глобальными игроками, а также в отношении России. Такой фактор, вероятно, приобретает долгосрочный характер, и задачи России — противостоять таким тенденциям. Санкции и барьеры дали краткосрочные и среднесрочные эффекты для развития отечественных рынков, но долгосрочную конкурентоспособность на них не построить. Будущие российские "национальные чемпионы" мирового уровня должны иметь возможность широко масштабировать свою деятельность. Межстрановые и тем более региональные барьеры ограничат их развитие.

Глобальные изменения климата, особенно остро сказывающиеся на ухудшении продовольственной ситуации в поясе от Северной Африки до Центральной Азии.

Деградация, экологическая деструкция почвы и других природных ресурсов для производства продовольствия.

Высокий уровень консолидации глобальных экономических игроков в области производства продовольствия (генетика, селекционные материалы, торговые трейдеры и др.). Уже сегодня импортозависимость российской экономики по ресурсам для АПК гораздо выше, чем по продуктам питания. По селекционным и генетическим направлениям Россия серьезно отстала от развитых стран, утратив

даже имевшиеся ранее позиции. Необходимо участие в международных альянсах с Индией, Китаем, странами Юго-Восточной Азии, Бразилией по разработке элитных пород, семян и других аналогичных материалов в сфере сельского хозяйства. Постепенное восстановление, хотя бы частичное, отечественного семеноводства.

Растущие риски попадания в продовольственные продукты антибиотиков, пестицидов, средств защиты растений, химических веществ из почвы, воды, воздуха и других вредных веществ, не отслеживаемых традиционными лабораторными испытаниями. Необходимо обеспечивать сбалансированность питания, поддерживать необходимый уровень обогащенных минеральными веществами продуктов, расширять функциональное питание, рациональное питание, вести грамотную политику в области медицины и здорового образа жизни.

Пробелы и отсталость системы образования и науки в продовольственной сфере, отсутствие инструментов трансфера технологий, слабость кадров, способных воспринимать и использовать такие технологии.

Отставание в сфере цифровизации, "интернета вещей", "уберизации" сельского хозяйства и последующей продовольственной цепочки, Возможные риски новых форм технологической зависимости от развитых стран в сфере производства, доставки до потребителя и контроля качества продовольствия в будущем.

Несогласованность политики в области развития АПК стран ЕАЭС. Необходима максимально возможная унификация документов, регламентов, норм, стандартов деятельности в странах Евразийского экономического союза в данной сфере.

5. Вместе с Доктриной необходимо разработать и утвердить Дорожную карту ее реализации на среднесрочную перспективу (далее – Дорожная карта), в которой должны быть сформулированы подробные требования к стратегическим документам развития Российской Федерации, в том числе государственным программам Российской Федерации. Такие требования должны охватывать широкий

список целевых показателей продовольственного обеспечения населения, качества питания, государственного регулирования экономической деятельности в данной сфере, детализированную систему мер, разграничение ответственности за решение задач продовольственной безопасности, организацию мониторинга и оценки эффективности реализации Дорожной карты, в том числе ее независимую экспертизу. Дорожную карту необходимо разрабатывать каждые 5-6 лет либо при возникновении критически значимых изменений, требующих оперативных корректировок документа.

6. Основные направления решения задач продовольственной безопасности, которые следует включить в Дорожную карту.

Следует поддерживать и усиливать сбалансированность, стрессоустойчивость всей сети товаропроводящих цепочек, включая производство продовольствия, транспортно-логистическую инфраструктуру, оптово-распределительные центры, оптовую и розничную торговлю. Должны быть выработаны механизмы выявления и устранения "узких мест", сдерживающих развитие сектора, в том числе в смежных отраслях. Основой решения задачи продовольственной безопасности в будущем станут наиболее эффективные компоненты производственной и распределительной инфраструктуры. Необходимо развитие здоровой конкуренции, способствующей повышению качества продуктов, росту производительности труда и снижению цен, сокращению волатильности на рынках и снижению рисков перебоев в поставках. Избыточное административное давление на бизнес ведет к повышению издержек, перекладываемых на производителей и потребителей продуктов питания.

Основа государственного регулирования продовольственных рынков – обеспечение устойчивости бизнес-моделей и гарантии предпринимательской свободы. Доктрина должна содержать ключевые направления дерегулирования для обеспечения максимальной эффективности и конкуренции по всей цепочке.

Нужно сохранять баланс между крупными холдинговыми хозяйствами и мелкими фермерскими. С точки зрения государственной политики – это не только

вопросы эффективности и издержек бизнеса, но и развитие сельских территорий, образа жизни. Нужна система поддержки малого и среднего бизнеса в АПК и торговле.

Для снижения потерь и отходов по всей цепочке нужны соблюдение требований технологического режима, обеспечение прослеживаемости продукции, надлежащая транспортная упаковка. Государство и бизнес заинтересованы в стимулировании, в том числе налоговыми методами, перераспределения излишков и продуктов с истекающими сроками годности. К этой работе необходимо широко привлекать благотворительные организации.

Важное внимание в Дорожной карте должно быть посвящено развитию утилизации и вторичной переработке не использованных продуктов.

Необходимы безусловная прозрачность крупных землевладений, создание реестра "конечных" владельцев земельных участков. Следует определить четкие рамки владения и пользования гражданами России и иностранными гражданами или юридическими лицами крупными земельными наделами, сельскохозяйственными предприятиями, особенно в критически значимых для государства сферах;

Рекомендуемые национальные нормы потребления пищевых продуктов в настоящее время завышены по объему (физические нагрузки уменьшаются и требуется меньший объем пищи) растет уровень ожирения и количество людей с избыточным весом. При этом нормы требуют большей детализации с точки зрения учета протеинов, микроэлементов, витаминов, нутриентов, других полезных составляющих. Управление качественным питанием должно идти одновременно с обучением и элементами воспитания, формированием ценностей здорового образа жизни.

Особое внимание необходимо уделить наиболее бедным слоям населения. По оценкам, чтобы довести потребление нижнего дециля населения по доходам до уровня потребления следующего дециля необходимо около 100 млрд. руб. Даже в этом случае уровень потребления нижнего дециля составит 60% рекомендуемых



норм. Последствия некачественного питания этих людей, а тем более детей из бедных семей – серьезная угроза для страны. Один из путей решения такой проблемы – организация внутренней продовольственной помощи. Такая помощь должна покрывать удорожание продуктов, разницу в цене, позволяющую малоимущим приобретать качественные продукты.

В Дорожной карте следует сформулировать жесткие требования к организации системы социального питания в организованных коллективах (в том числе в больницах, армии, школах). Сегодня основной критерий в закупочных процедурах – цена, по которой приобретается продовольствие, поэтому в рацион попадают транс-жиры, остатки антибиотиков или пестицидов, другие вредные составляющие. Также необходимо четко описать модели устойчивого обеспечения населения необходимым продовольствием в критических и чрезвычайных ситуациях, определив форматы участия рыночной инфраструктуры в решении этих задач. Необходимо определение порядка формирования и использования централизованных и децентрализованных продовольственных резервов на случай таких ситуаций.

Статистика, а, следовательно, управленческие решения на ее основе опирается на архаичный фундамент. Данные компаний представляются в Росстат на бумажных носителях, что делает невозможной их качественную обработку. Группировка показателей, например, по разным сортам рыбы – различная (селедка – по видам разделки, белые сорта рыбы – по способу обработки: копченая, соленая) приводит к несводимости данных. Нужна достоверная, совместимая и подробная информация в машиночитаемом виде о состоянии продовольственных рынков, качестве продуктов питания. Наличие такой информации позволит повысить степень электронного документооборота, электронного обмена данными между участниками продовольственной цепочки и государством. Одним из системообразующих факторов укрепления продовольственной безопасности государства должно стать развитие, популяризация и повышение престижа образовательной и научно-

исследовательской деятельности, связанной с АПК, внедрение и развитие лучших мировых практик в данной сфере.

7. Следует предложить конкретные варианты мониторинга продовольственной безопасности. Необходимо также сформировать порядок независимой оценки результатов реализации Дорожной карты с подготовкой ежегодного национального Доклада о состоянии продовольственной безопасности в России.

Экономика, как в глобальном ее проявлении, так и в национальном, постоянно меняется под действием социальных и политических переустройств. Поэтому необходим современный подход к обеспечению механизмов ее регулирования, одним из которых является продовольственная безопасность.

Внесение указанных изменений в Доктрину, ее обновление в соответствии с текущим состоянием экономики страны, ее международным положением и прочими внешними и внутренними переустройствами, позволит переориентировать данный документ на новые задачи; поставить актуальные цели, учитывая полученный опыт нашей страны и опыт других стран; решать новые возникшие проблемы; уделить особое внимание там сферам, которые больше всего нуждаются в помощи; стремиться к актуальным на сегодняшний день показателям.

### 2.3. Учет лучших практик стран-лидеров при обеспечении продовольственной безопасности России

Проблема продовольственной безопасности многоаспектна и отражает объективно существующую многофункциональность самого сельского хозяйства. Если в России и других странах СНГ она сводится, чаще всего, к задачам достижения продовольственной независимости, импортозамещению, обеспечению экономической и физической доступности продовольственных товаров для всех слоев населения, то в более развитых государствах Западной Европы ее акцент смещен, преимущественно, в сторону экологической безопасности продуктов

питания, защиты прав потребителей и сохранения окружающей природной среды. Опыт стран Европейского союза, прошедших долгий и трудный путь обретения собственной продовольственной безопасности, исключительно важен для России.

Передовой зарубежный опыт стран Евросоюза и США уже сегодня привлекает пристальное внимание ученых и практиков нашей страны и активно используется для решения актуальных задач, которые стоят перед отечественным сельским хозяйством.

Снова обратимся к Индексу глобальной продовольственной безопасности. Рейтинг индекса представляет собой шкалу от 0 до 100, где 100 – полная безопасность (таблица 2.1, приложение 1). В мировом рейтинге стран по уровню обеспечения национальной продовольственной безопасности, опубликованном в 2018 году, в лидирующую пятерку вошли Сингапур, Ирландия, Великобритания, США, Нидерланды. Россия в этом списке занимает 42-ю позицию. Отставание России по показателям ценовой доступности, ассортимента и качества продукции от лидера данного рейтинга - Сингапура составляет 23,8 ед., 20,0 ед., 2,9 ед. соответственно.

В таблице 2.2 приведена оценка показателей сильных сторон продовольственной безопасности стран-лидеров и России.

Таблица 2.2

## Оценка показателей производственной безопасности

Показатель	Сингапур	Ирландия	Великобритания	США	Нидерланды	Россия
Глобальный рейтинг	1	2	3	4	5	42
Безопасность пищевых продуктов	100,0	99,2	100,0	99,4	100,0	97,5
Пищевые стандарты	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Тарифы на импорт сельхозпродукции	100,0	81,9	81,9	91,6	81,9	82,1
Наличие программ ПБ	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Доступ фермеров к финансированию	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Сельскохозяйственная инфраструктура	100,0	80,6	89,8	80,6	89,8	-
Доля населения, живущего за глобальной чертой бедности	100,0	99,3	99,8	98,1	99,8	100,0
Потери продовольствия	100,0	94,3	97,5	98,5	97,0	95,5
Коррупция	100,0	75,0	100,0	75,0	100,0	0,0
Потребление продуктов питания как доля расходов домашних хозяйств	99,0	94,0	96,7	100,0	89,8	-
Волатильность сельхозпроизводства	87,2	75,7	93,1	93,8	89,5	76,9
Городской абсорбционный	80,7	92,4	75,8	78,1	80,1	75,8

потенциал						
Риск политической стабильности	76,5	76,5	-	-	76,5	-
Валовой внутренний продукт на душу населения	75,4	-	-	-	-	19,4
Достаточность предложения	-	94,1	87,9	97,0	81,0	85,7
Качество белка	-	87,6	77,9	86,4	91,0	-
Диверсификация рациона	-	79,3	84,5	96,6	91,4	-
Государственные расходы на сельскохозяйственные НИОКР	12,5	-	100,0	-	75,0	12,5

Источник [2.5, 2.11, 2.15, 2.24, 2.28, 2.30]

Как видим, Россия значительно отстает от стран-лидеров по таким показателям, как:

- сельскохозяйственная инфраструктура;
- коррупция;
- потребление продуктов питания как доля расходов домашних хозяйств;
- риска политической стабильности;
- валовой внутренний продукт на душу населения;
- качество белка;
- диверсификация рациона;
- государственные расходы на сельскохозяйственные НИОКР.

Это именно те моменты, на которые стоит обратить внимание, как мы уже упоминали в предыдущем параграфе.

Сингапур в 2018 году является лидером по уровню продовольственной безопасности, при условии, что более чем 90% своих потребностей в продовольствии обеспечивается с помощью закупок за рубежом. Торговая политика Сингапура в основном направлена на обеспечение бесперебойных поставок безопасных пищевых продуктов из множества стран.

Это государство ведет жесткую санитарную политику, которая находится в ведении Агропищевой и Ветеринарной Администрации (AVA) при Министерстве национального развития, которая ответственна за инспектирование всех импортных (и отечественных) первичных продуктов и скота, обработанных пищевых продуктов, в связи с чем осуществляет регулярные проверки мясных боен, мясокомбинатов, перерабатывающих предприятий и складских помещений.

Власти Сингапура дают гарантию, что санитарные и фитосанитарные меры, применяемые в стране, соответствуют международным стандартам, принципам и рекомендациями.

Также в стране применяются процедуры импортного лицензирования. В соответствии с Законом о доброкачественности мяса и рыбы и Законом о контроле за состоянием растений импортеры мяса, рыбы/морепродуктов, свежих фруктов и овощей обязательно должны получить лицензию на год. Разрешительная система импорта этих продуктов необходима для учета всех импортеров с целью контроля качества и количества ввозимой продукции<sup>1</sup>.

Чтобы ввезти на территорию страны других пищевых продуктов, в том числе обработанных продуктов питания, годовая импортная лицензия не требуется. Однако торговцы все равно обязаны зарегистрировать свой импорт в AVA. На некоторые продукты с высокими рисками необходимо предоставить сертификаты здоровья, аналитические отчеты лабораторий или доказательства, что источник или завод регулируется в стране-экспортере через систему лицензирования или аналогичную систему регулирования безопасности пищевых продуктов.

Чтобы обеспечивать высокий уровень продовольственной безопасности и стабильности цен в Сингапуре введена схема запасов риса, считающегося основным продуктом питания, но не производящегося внутри страны. Чтобы ввезти в страну рис нужно получить лицензию в Комитете по развитию международной торговли при Министерстве торговли и промышленности Сингапура ("IE Singapore"). Импортеры риса обязаны поддерживать запас риса в размере двухмесячного эквивалента ежемесячного количества ввозимого риса (минимальный ежемесячный импорт составляет 50 тонн). Решение о количестве запасов принимаются соответствующими органами после консультаций с импортерами риса и оценки потребностей рынка.

---

<sup>1</sup>Воловик Н.П. Торговая политика Республики Сингапур/ Н.П. Воловик, С.В. Приходько// Российский внешнеэкономический вестник, 2016. - № 6. - С. 29-39.

Под хранение риса правительством отведены специальные склады. Рис сверх нормы запаса продается оптовикам, имеющим лицензию. Запасы не должны лежать на складах более года, поэтому импортеры обязаны его заменять свежим<sup>1</sup>.

Сингапур продолжает разрабатывать свои стратегии в области продовольственной безопасности, изыскивать возможности и устранять риски во все более сложных условиях. Опыт Сингапура заслуживает большого внимания, так как эта страна демонстрирует весьма успешный пример быстрого экономического развития. Сингапурская экономика является одной из самых конкурентоспособных и открытых в мире, его институты оцениваются как лучшие в плане отсутствия коррупции и эффективности работы правительства.

Таким образом, чтобы выполнить свои обязательства по международным соглашениям или для обеспечения здоровья и безопасности людей и животных, национальной безопасности, сохранения окружающей среды, соблюдения норм морали и религии введены импортные ограничения и лицензирование. В Сингапуре разрабатываются и внедряются технические стандарты, осуществляется надзор за безопасностью ввозимых на территорию страны товаров народного потребления. Так как большая доля продовольствия закупается Сингапуром за рубежом, в стране осуществляется жесткая санитарная и фитосанитарная политика для обеспечения стабильных поставок безопасных пищевых продуктов. В целях обеспечения продовольственной безопасности и стабильности цен в Сингапуре введена схема запасов риса. В этой стране для защиты своего внутреннего рынка сохраняются определенные тарифные и нетарифные барьеры, несмотря на то, что Сингапур является активным сторонником либерализации мировой торговли.

Ирландия, находясь на втором месте по уровню продовольственной безопасности, особое внимание уделяет развитию молочного производства, генетическим разработкам в этой сфере, поддержке фермерского хозяйства и качеству собственной продукции.

---

<sup>1</sup>Воловик Н.П. Торговая политика Республики Сингапур/ Н.П. Воловик, С.В. Приходько// Российский внешнеэкономический вестник, 2016. - № 6. - С. 29-39.

Ирландия выбилась в лидеры после кризиса 2008 года, когда увеличила долю расходов в исследованиях в области сельского хозяйства. Кроме того, возросли государственные инвестиции в этот сектор экономики.

Во время молочного кризиса в Ирландии правительство, исследовательские компании, коммерческие предприятия и племенные организации объединились с целью разработать и внедрить программу по развитию племенного животноводства и широкого применения геномной технологии.

Ирландия создала сеть атташе по сельскому хозяйству, которые работают с основными крупными торговыми партнерами по всему миру с целью развивать и поддерживать на государственном уровне отношения между Ирландией и принимающей страной. То есть, основная задача – ведение переговоров по вопросам, касающимся доступа к рынку, а также поиск решений конкретных проблем в случае их возникновения.

Это позволяет сделать вывод, что Ирландия является страной, в которой уровень продовольственной безопасности и продовольственной независимости находится на высочайшем уровне. Данное государство ясно понимает, насколько важны эти два понятия. Поэтому мы считаем, что Ирландия, имея огромный опыт за своими плечами, может многое предложить России.

Сфера генетики - основная возможность для сотрудничества. На сегодняшний день Россия имеет возможность для поставок скота, а также генетического материала из Ирландии. И это огромный потенциал для такого вида сотрудничества, так как в настоящее время Россия стремится увеличить поголовье национального молочного стада и его продуктивность.

Ирландия достигла значительного успеха в области программ по развитию племенного животноводства, основанных на разработках в сфере генетики. Ирландия к 2018 году смогла создать крупнейшую в мире программу по геномике скота. Она имеет единую центральную базу данных, в которую занесена информация по всем животным, точные данные которой, позволяют проводить

генотипирование животных, что, в свою очередь, позволяет выявлять лучших племенных животных для молочной отрасли.

Благодаря внедрению программы по развитию племенного животноводства и широкого применения геномной технологии, фермы теперь имеют возможность выявлять племенных животных с исключительными качествами внутри национальной молочной отрасли<sup>1</sup>.

Успехом Ирландии в данной области является результат построения и развития на основе имеющихся природных ресурсов с помощью исследований и инноваций. Именно это и может быть сейчас интересно российскому сельскому хозяйству в контексте современной политики повышения уровня производства и движения к продовольственной независимости.

У Ирландии амбициозные планы: поднимать объемы производства при уменьшении вложений, повышая таким путем конкурентоспособность и устойчивость. Сельскохозяйственные исследования направлены на разработку новейших технологий производства и методов, позволяющих получать максимум выгоды от использования имеющихся в распоряжении природных ресурсов при их защите и восстановлении для будущего.

Наряду с геномными разработками ведется активная поддержка фермерских хозяйств. Фермеры в Ирландии получают целевые выплаты в соответствии с положениями ЕС и иные виды поддержки. Осуществляется прямая поддержка со стороны ЕС в виде выплат субсидий.

Также, государство ведет поддержку фермеров другими практичными способами. Например, в Ирландии есть Государственное Агентство по Развитию Сельского Хозяйства и Производства Продуктов Питания "Teagasc".

"Teagasc" оказывает услуги по комплексным исследованиям, консультированию и обучению экспертов сельскохозяйственной отрасли,

---

<sup>1</sup>Интервью с Марией Данн, Советником по сельскому хозяйству Посольства Ирландии [Электронный ресурс]// DairyNews — новости молочного рынка [Сайт]. – URL: <http://www.dairynews.ru> (дата обращения 18.10.2018)



продовольственной сферы, сельских общин. Одним из важнейших звеньев этой работы является практическое внедрение результатов исследований. "Teagasc" дает консультации фермерам напрямую, что, в свою очередь, позволяет максимально эффективно применять результаты исследований в практике и развивать свою деятельность на месте<sup>1</sup>.

Ирландцы имеют систему регулирования мирового класса для национальной отрасли продуктов питания, систему высочайших стандартов. Наряду с этим существует система мониторинга и прослеживания продуктов питания, система контроля за эпидемиями и система управления рисками. Есть система безопасности и прослеживаемости продуктов питания на каждом этапе от фермы до потребителя. Эта система получила название "от фермы до вилки". Именно по этой причине ирландцы предпочитают покупать мясо и молочные продукты, которые производят именно в их стране. Высокие стандарты контроль за их соблюдением так же играют огромную роль в успехе экспорта продуктов.

Ирландцы разработали первую в мире программу устойчивого развития для всей продуктовой индустрии "Origin Green". Данная программа затрагивает все сектора от фермеров и рыбаков до предприятий, производящих напитки и продукты питания. Производство продовольственных продуктов, имея устойчивую основу, становится решающим торговым принципом не только в Ирландии, но и по всему миру<sup>2</sup>.

Третью позицию в рейтинге стран по уровню продовольственной безопасности делят Великобритания и США. Имея одинаковый общий индекс, Великобритания превосходит США в ассортименте продукции, а США - в ценовой доступности и качестве продовольственных товаров.

---

<sup>1</sup>Интервью с Марией Данн, Советником по сельскому хозяйству Посольства Ирландии [Электронный ресурс]// DairyNews — новости молочного рынка [Сайт]. – URL: <http://www.dairynews.ru> (дата обращения 18.10.2018)

<sup>2</sup>Интервью с Марией Данн, Советником по сельскому хозяйству Посольства Ирландии [Электронный ресурс]// DairyNews — новости молочного рынка [Сайт]. – URL: <http://www.dairynews.ru> (дата обращения 18.10.2018)

Продовольственная безопасность рассматривается правительственными органами Великобритании по большей части в контексте помощи развивающимся странам. Политика по обеспечению продовольственной безопасности, которая проводится правительством, состоит из четырех основных направлений: обеспечение питания матерей и детей до двух лет; развитие сельского хозяйства; материальная помощь малообеспеченным гражданам; работа с международными партнерами по повышению эффективности помощи.

Департаментом окружающей среды, продовольствия и сельского хозяйства (Defra) 5 января 2011 г. была опубликована стратегия "Продовольствие 2030" (Food 2030). За последние 50 лет это первый правительственный документ подобного рода. В стратегии указаны следующие основные задачи: стимулирование потребления британцами здоровой пищи; обеспечение конкуренции на рынке продовольствия; бесперебойность поставок продовольствия; снижение количества выбросов углекислого газа при производстве продовольственной продукции.

Стоит отметить, что изменчивость цен на энергетические носители рассматривается, прежде всего, в контексте влияния на британских потребителей. Основная работа проводится в рамках Ведомства по закупкам. В частности, Ведомство предлагает заключение долгосрочных контрактов по фиксированным ценам для страхования потребителей от риска резкого роста цен на энергию.

Сельское хозяйство в Англии и Шотландии характеризуется высочайшим уровнем культуры земледелия. В большинстве случаев фермеры являются собственниками своих земельных участков, которые также являются менеджерами своего бизнеса. Таким образом, фермерские хозяйства достигают более высоких и устойчивых результатов. Однако Министерство сельского хозяйства Великобритании не вмешивается в дела сельских хозяйств, но и не предоставляет

финансовую поддержку, за исключением тех случаев, когда фермер участвует в государственной программе<sup>1</sup>.

Согласно Департаменту окружающей среды, продовольствия и сельского хозяйства Великобритании, Великобритания в настоящее время довольствуется высоким уровнем национальной продовольственной безопасности. Хотя страна не является самообеспеченной, зато она в состоянии получать доступ к пище на мировом рынке, которая нужна британцам.

Однако, Великобританией планируется выход из Европейского союза в марте 2019 года. По мнению ученых Лондонского университета, университета Сассекса и университета Кардиффа продукты питания в Великобритании после выхода из Евросоюза подорожают и одновременно станут менее безопасными, поскольку правительство страны даже не задумывается о необходимости заменить общеевропейские нормы, складывавшиеся десятилетиями.<sup>2</sup>

США являются одними из лидеров в области сельского хозяйства. США покрывают собственные потребности в продовольствии и является крупнейшим мировым его экспортером.

В последнее десятилетие фермерские хозяйства США существенно увеличили количество производимой продукции благодаря поддержке, получаемой от государства, что, в свою очередь, положительно сказалось на конкурентоспособности фермеров страны. По объему экспортируемой продукции сельского хозяйства США находится на первом месте в мировом рейтинге<sup>3</sup>.

АПК в этой стране находится в постоянном развитии, причем весьма стремительном. Наряду с субсидированием, этому способствует разработка и внедрение инноваций и передовых технологий, которые, в свою очередь,

---

<sup>1</sup>Арбузов Д.А. Опыт ведущих стран Европы в обеспечении продовольственной безопасности / Д.А. Арбузов// Теоретические и прикладные аспекты современной науки, 2014. - № 3-5. - С. 17-20.

<sup>2</sup>Продовольственная безопасность Великобритании оказалась под угрозой из-за Brexit [Электронный ресурс]// Информационное агентство "Milknews": новости и аналитика молочного рынка [Сайт]. – URL: <https://milknews.ru> (дата обращения 18.10.2018)

<sup>3</sup>Усакова Т.В. Продовольственная безопасность региона : монография / Т.В. Ускова [и др.]. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2014. – 102 с.

способствуют росту эффективности производства. Сельское хозяйство США в данный момент времени находится на этапе инновационного развития.

Организации АПК в США, несмотря на свои большие площади (до нескольких тыс. га.), управляются всего 15-20 сотрудниками, благодаря достигнутому высочайшему уровню механизации всего производства.

Единой закономерностью для стран, отличающимися различными подходами к обеспечению продовольственной безопасности, является то, что в них достигнут высокий уровень доступности продовольствия для населения в экономическом плане. Так, в США семья тратит на продукты около 10 % своих доходов, в странах ЕС – 15 %, в то время как в России – 40 %, в Китае около 60 %, а на Гаити – и вовсе 85 %<sup>1</sup>.

Доступность продовольственных товаров в США по большей части обеспечивается с помощью госпрограмм, которые рассчитаны на помощь малообеспеченным слоям населения. Основная идея таких программ - сглаживание существующих в обществе противоречий и диспропорций. Госпрограммы подразумевают не только решение проблем малообеспеченных граждан, они так же поддерживают фермерские хозяйства, что достигается за счет снижения цен, если будет наблюдаться перепроизводство или спрос на их продукцию снизится.

Данные госпрограммы пустили свои корни еще в 1933 г., после создания Федеральной корпорации США по устранению излишков сельхозпродукции. Основной ее функцией являлось сглаживание последствий агропромышленного кризиса посредством увеличения количества точек сбыта продовольственных товаров, а также посредством распределения продовольствия среди безработного населения, нуждающегося в помощи. В данный момент времени 35–40 млрд. долл. ежегодно выделяется из государственного бюджета, чтобы реализовать около 15 таких программ.

---

<sup>1</sup>Овчинников О.Г. Тенденции и особенности обеспечения продовольственной безопасности США/ О.Г. Овчинников// США. Канада. Экономика - политика - культура.- 2016. - № 8. - С.21-41.

Чтобы определить группы людей, которым нужна продовольственная поддержка государства, на регулярной основе проводится "продовольственная перепись" для определения "групп риска". В этой части опыт США был бы весьма полезен для России. С помощью таких переписей становится возможной разработка адресных программ помощи населению<sup>1</sup>.

Нидерланды являются вторым в мире крупнейшим экспортером сельскохозяйственной продукции, после США, благодаря своей инновационной агропродовольственной технологии.. Вместе с США и Испанией, Нидерланды одно из трех ведущих мировых производителей овощей и фруктов. Они поставляют четверть овощей, которые экспортируются из Европы. Аграрный сектор в этой стране разнообразен, он охватывает широкий спектр животноводства и растениеводства, которые включают пахотное и молочное земледелие, выращивание овощей и фруктов в теплицах, выращивание плодовых деревьев и свиноводство.

Голландский агропродовольственный сектор - это устойчивый источник здоровых и безопасных продуктов, производимых с уважением природе и окружающей среде. Несмотря на высокую норму прибыли, сельскохозяйственные предприятия инвестируют значительные средства в охрану окружающей среды и защиту животных.

Нидерланды при обеспечении продовольственной безопасности учитывают такие факторы, как защита животных, безопасность пищевых продуктов, безопасная утилизация отходов, эко-жилье, а так же такие вопросы, как управление, образование и справедливое общество. Голландское фермерское хозяйство является одним из самых продуктивных и эффективных в мире, во многом благодаря расположению многочисленных ферм в небольшом низменном районе дельты, где земля на вес золота.

---

<sup>1</sup>Овчинников О.Г. Тенденции и особенности обеспечения продовольственной безопасности США/ О.Г. Овчинников// США. Канада. Экономика - политика - культура.- 2016. - № 8. - С.21-41.

Благодаря богатству сельскохозяйственных знаний, плодородной почве, интенсивной обработке земель, качеству производимой продукции и большому опыту в торговле голландские агропродовольственные продукты экспортируются по всему миру. Это относится как к растительной продукции, так и к продуктам животного происхождения, такие как мясо животных, мясо птицы и яйца. Оборудование для переработки сельскохозяйственной продукции (от робосборщиков фруктов до автоматизированных мясных сепараторов или аппаратов для обработки картофеля) и научные знания в сфере пищевой промышленности также являются одним из ключевых глобальных экспортных продуктов. Из мирового рейтинга топ-40 компаний-производителей продуктов питания и напитков 12 владеют научно-исследовательскими центрами, расположенными в Нидерландах<sup>1</sup>.

На протяжении десятилетий голландское сельское хозяйство преуспело в поддержании своего лидерства в международной конкуренции путем постоянного инвестирования и обновления цепи сельскохозяйственного производства. Фермеры и садоводы являются полноправными партнерами сельскохозяйственном производстве. Их основной задачей является производство продуктов питания, цветов и растений с оптимальным соотношением цена/качество с использованием инновационных, социально-ответственных и устойчивых методов.

Агро-бизнес - одна из движущих сил голландской экономики. Сегодня голландский сельскохозяйственный сектор во многом ориентирован на устойчивость: это источник здоровых, безопасных пищевых продуктов, которые производятся с учетом бережного отношения к ландшафту и окружающей среде.

Таким образом, изучив тенденции развития продовольственной безопасности пятерки стран-лидеров, можно сделать вывод, что в этих странах акцент смещен, прежде всего, в сторону поддержки отечественного производства, в том числе частных фермерских хозяйств, безопасности производимых и импортируемых продуктов, инновационной деятельности, экологизации производства, создании

---

<sup>1</sup>Сельское хозяйство и пищевая промышленность [Электронный ресурс]// Голландия: торговля и инвестиции [Сайт]. – URL: <https://www.hollandtradeandinvest.com> (дата обращения 18.10.2018)

запасов первоочередных продуктов питания, повышения доступности продовольствия для населения страны.

На сегодняшний день Россия уже стремится к учету практик других стран в вопросах продовольственной политики. Ведутся переговоры с ирландскими сельхозпроизводителями в части поставки скота и генетического материала для поддержки молочного скотоводства, а так же остро стоит вопрос безопасности животноводческой и растениеводческой продукции.

31 октября 2018 года состоялось совещание у Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева по вопросу создания в Российской Федерации единой системы обеспечения безопасности и прослеживаемости животных, растений, продукции животного и растительного происхождения.

На совещании выступил Министр сельского хозяйства Дмитрий Патрушев с докладом об обеспечении населения страны качественными и безопасными пищевыми продуктами животного и растительного происхождения и необходимости наращивания объемов экспорта российской пищевой продукции, а также мерах, направленных на решение указанных задач.

Председателю Правительства было доложено о результатах совместной проверки молока и молочной продукции в розничных торговых сетях, проведенной Россельхознадзором, Роспотребнадзором и Роскачеством.

Выявлено, что от 20 до 62% продаваемой молочной продукции не соответствует установленным показателям (по молоку – 20%; по маслу – 36%; по творогу – 62%). И от 8 до 12 % – фальсификат, в котором заявленные компоненты заменены на более дешевые (замена молочного жира растительными жирами, незаявленное использование сухого молока и др.).

Для решения проблемы наличия на полках магазинов некачественных, а, зачастую, фальсифицированных товаров, предлагалось создать единую информационную систему прослеживаемости пищевой продукции на базе

администрируемой Россельхознадзором федеральной государственной информационной системы в области ветеринарии<sup>1</sup>.

Важно отметить, что одним из ее компонентов является система ветеринарной сертификации "Меркурий", которая внедрена и функционирует с 1 июля на всей территории РФ. За 4 месяца работы было оформлено более 400 млн. сертификатов. Посредством этой системы осуществляется прослеживаемость всех подконтрольных товаров, за исключением готовой пищевой продукции.

В своем докладе Дмитрий Патрушев обратил внимание на то, что важным элементом информационной системы является работа с ее результатами. Именно анализ этих данных должен становиться основой для принятия надзорными органами управленческих решений, прежде всего, по вопросам контрольно-надзорных мероприятий.

Указанные предложения были в целом поддержаны Председателем Правительства Дмитрием Медведевым.

Заместитель Председателя Правительства Алексей Гордеев подчеркнул, что данные решения очень важны для сельхозотрасли. Стандартизация абсолютно всех имеющихся специальных ведомственных платформ в цельную государственную информативную конструкцию даст возможность, с одной стороны кардинально увеличить результативность государственного контроля изготавливаемой продукции, с другой – гарантирует вспомогательные условия с целью формирования добросовестной конкурентной борьбы и помощи честным бизнесменам. Основная цель – осуществлять контроль качества и гарантировать абсолютную прослеживаемость производства, передвижения и реализации продукции таким образом, чтобы сведения о товарах были доступны для абсолютно всех участников рынка – от производителей и логистов до ритейлеров и потребителей, которые по первому требованию смогут проследить всю цепочку

---

<sup>1</sup>В России создадут единую систему по безопасности и прослеживаемости животноводческой и растениеводческой продукции [Электронный ресурс]// Министерство сельского хозяйства РФ [Сайт]. – URL: <http://mcx.ru> (дата обращения 10.11.2018)



изготовления и перемещения интересующего их продукта. Это дает возможность защищать наших покупателей от низкокачественных и опасных продуктов питания, вытеснять с рынка фальсифицированную продукцию и её бесчестных производителей, а кроме того, устранять коррупционную часть в работе осуществляющих контроль организаций. Тем более, что в последние годы в РФ стремительно формируется концепция агроэкологии – контроля товаров "от поля до стола", что дает возможность РФ войти в топ наилучших государств-производителей биологически чистых продуктов питания, востребованных как на внутреннем, так и на внешнем рынках<sup>1</sup>.

По результатам совещания были также даны поручения о возможности интеграции имеющихся информационных систем и по разработке предложений по усилению административной ответственности за нарушение требований технических регламентов, предъявляемых к пищевой продукции, вплоть до изъятия технологического оборудования, используемого для производства соответствующей продукции.

Реализация принятых решений будет способствовать обеспечению населения качественными и безопасными продуктами питания и повышению уровня экспорта сельскохозяйственной продукции.

Подводя итог, можно сделать вывод, что Россия нуждается в эффективной и качественно новой модернизации АПК. На данный момент первостепенную важность (90%) в ускорении темпов экономического роста имеют инновационные технологии и новые знания, которые необходимо внедрять и применять.

Государственная политика в области развития АПК на данном этапе, хотя и является приоритетным направлением национальной экономики, всё же упускает из вида многие мировые тенденции в индустрии сельского хозяйства. Следует тщательно изучать опыт экономически развитых стран, учитывать только лучшие

---

<sup>1</sup>В России создадут единую систему по безопасности и прослеживаемости животноводческой и растениеводческой продукции [Электронный ресурс]// Министерство сельского хозяйства РФ [Сайт]. – URL: <http://mcx.ru> (дата обращения 10.11.2018)

моменты в их госполитике в отношении продовольственной безопасности, учиться на уже совершенных ими ошибках и на основе этого "подтянуть" отечественную нормативную законодательную базу. Взаимовыгодный обмен инновационными технологиями позволит достичь высокого уровня глобальной продовольственной безопасности. Государственная политика АПК в условиях глобализации должна носить инновационный, а не догоняющий характер. Только в этих условиях можно достичь комплексного развития конкурентоспособной аграрной экономики и решить вопросы обеспечения продовольственной безопасности.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Целью выпускной квалификационной работы является исследование механизмов обеспечения продовольственной безопасности России.

Для достижения поставленной цели в процессе написания работы были решены следующие задачи:

- изучены теоретические аспекты сферы продовольственной безопасности;
- изучена нормативно-правовая основа государственного регулирования продовольственной безопасности России.
- изучены основные направления государственной политики в сфере обеспечения продовольственной безопасности России;
- проведен анализ состояния обеспечения продовольственной безопасности страны;
- выявлены проблемы обеспечения продовольственной безопасности страны;
- проведен анализ состояния продовольственной безопасности стран-лидеров;
- обоснована необходимость совершенствования государственного регулирования продовольственной безопасности, в том числе с учетом зарубежного опыта.

Это позволило сформулировать следующие выводы.

Продовольственная безопасность - элемент национальной безопасности государства. Обстоятельства, при которых все граждане всегда обладают доступом к здоровой пище, как в экономическом, так и в физическом плане, которая необходима для их полноценной жизнедеятельности, а также отвечает качественным и количественным нормам .

Политика в области продовольствия – это совокупность нормативной документации и практических мероприятий, которые направлены на создание результативного механизма системного решения задач не только лишь

производственной сферы, внешних торговых отношений, переработки и хранения, а также и равномерного рассредоточения основной продукции питания, развития сельской местности, стимулирования и поддержки отечественного производства.

Уровень продовольственной безопасности по большей части находится в зависимости от основной тенденции производства в сельскохозяйственной отрасли. Аграрная политика в сфере обеспечения продовольственной безопасности должна быть нацелена на предоставление помощи российским сельскохозяйственным товаропроизводителям, используя при этом стратегию протекционизма аграрного характера. На данный момент в государствах, которые имеют развитую рыночную экономику, производство сельскохозяйственных товаров и их переработка подразумевает под собой одно из условий достижения государственной стабильности и национальной независимости, по этой причине эта сфера находится под особым регулированием.

Рациональные и устойчивые инвестиции в сельскохозяйственную науку и технику имеют ключевое значение для повышения производительности сельского хозяйства, сокращения масштабов нищеты и содействия экономическому росту во всех странах, поэтому наука и техника должны быть включены в национальные планы развития.

Глобализация все больше и больше захватывают сферу безопасности продовольствия. Опыт многих стран мира доказывает, что продовольственную проблему не стоит анализировать только лишь на национальном уровне.

Одним из важных моментов для любого государства является понимание того, что продовольственная безопасность не означает продовольственную самодостаточность, поскольку ни одна страна не может быть самодостаточной во всех пищевых продуктах. Национальная продовольственная безопасность зависит как от внутреннего производства, так и от импорта, и требует эффективного распределения, помимо диверсификации, партнерства и хорошего долгосрочного планирования. Участие каждой конкретной страны в разрешении масштабных

проблем касательно безопасности сферы продовольствия - это одна из самых актуальных задач, наряду с программами национального характера.

По сравнению с западными сельхозпроизводителями развитие сельского хозяйства России и обеспечение её продовольственной безопасности происходит в крайне неравных и невыгодных условиях.

Для того, чтобы изменить положение, нужно разработать рациональную политику касательно сельского хозяйства с непосредственным участием государства и его финансовых институтов.

В настоящее время, первоочередной задачей в продовольственной сфере и смежных отраслях экономики является введение закона "О продовольственной безопасности Российской Федерации".

На особенную важность данного нормативно-правового документа в концепции отечественного законодательства показывают как совершенствование законодательства иностранных государств, так и эволюционирование международного права, рассматривающего продовольственную безопасность в качестве требуемого условия механизма обеспечения ключевых прав и свобод человека, в том числе права на жизнь.

Принятие Федерального закона "О продовольственной безопасности Российской Федерации" даст возможность не только лишь определить взаимосвязь между Конституцией РФ и соответствующими законодательными актами всех уровней, определив цели и задачи исполнительной власти в единой области, но и привести законодательство России в наиболее полное соответствие с нормами и практикой международного права.

В 2010 году на федеральном уровне была принята государственная Доктрина по продовольственной безопасности. В ней были определены основные задачи, которые предстояло решить в ближайшем будущем. Основных таких задач было четыре.

Уже к началу 2018 года, по оценкам федерального правительства, были выполнены пять из восьми основных показателей доктрины продовольственной безопасности России. В частности, страна полностью обеспечивала себя картофелем, зерном, сахаром, мясом и растительным маслом. Высокие показатели достигнуты по рыбе и соли. По статистике продовольственной безопасности России, основные проблемы остаются с молочной продукцией.

В настоящее время активно обсуждается проект новой Доктрины, который бы учитывал текущее положение дел в стране, достигнутые результаты и приобретенный опыт, а так же опыт других стран.

Новый проект Доктрины обязан представлять наиболее строгие запросы к качеству ввозимого и российского продовольствия, в частности, к содержанию в нём вредоносных и небезопасных для здоровья человека химических и биогенетических ингредиентов. Уменьшить объёмы и ввести квоты на ввоз и изготовление генетически модифицированных продуктов в Российской Федерации, выровняв завышенные агротехнические регламенты и условия, предъявляемые к российским сельхозпроизводителям, с использующимися международными стандартами.

Продовольственная стратегия должна интенсивными темпами и в международных масштабах совершенствовать инфраструктуру аграрного характера (перерабатывающие мощности, хранилища, водоканализация, электрификация и многое другое).

Должно быть разработано адекватное и превосходящее мировой уровень нормативно-правовое, научно-технологическое, экономическое, информативное и кадровое сопровождение российского агропромышленного комплекса с целью перехода к инновационной модели гарантированного обеспечения продовольственной безопасности.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

## 1. Нормативные правовые акты

1.1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.: по сост. на 21.07.2014 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2014. - № 31. - Ст. 4398.

1.2. О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд: федеральный закон от 02.12.1994 г. № 53-ФЗ: в ред. от 19.07.2011// Собрание законодательства Российской Федерации. - 1994. - № 32. - Ст. 3303.

1.3. О поставках продукции для федеральных государственных нужд: федеральный закон от 13.12.1994 г. № 60-ФЗ: в ред. от 13.07.2015// Собрание законодательства Российской Федерации. - 1994. - № 34.- Ст. - 3540.

1.4. О качестве и безопасности пищевых продуктов: федеральный закон от 02.01.2000 г. № 29-ФЗ: в ред. от 23.04.2018// Собрание законодательства Российской Федерации. - 2000. - № 2. - Ст. 150.

1.5. Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации: федеральный закон от 28.12.2009 г. № 381-ФЗ: в ред. от 29.07.2018// Собрании законодательства Российской Федерации. - 2010. - № 1. - Ст. 2.

1.6. О безопасности: федеральный закон от 28.12.2010 г. №390- ФЗ: в ред. от 05.10.2015// Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. - № 1. Ст. 2.

1.7. Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 30.01.2010 г. № 120: по сост. на 30.01.2010// Собрание законодательства Российской Федерации. - 2010. - № 5. - Ст. 502.

1.8. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 31.12.2015 г. № 683: по сост. на 31.12.2015// Собрание законодательства Российской Федерации. - 2016. - № 1(часть II). - Ст. 212.

1.9. О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы: постановление Правительства РФ от 14.07.2012 г. № 717: в ред. от 06.09.2018 г.// Собрание законодательства Российской Федерации. - 2012. - № 32. - Ст. 4549.

1.10. Об утверждении Комплексной программы участия Российской Федерации в международном сотрудничестве в области сельского хозяйства, рыбного хозяйства и продовольственной безопасности: распоряжение Правительства РФ от 18.10.2010 № 1806-р: по сост. на 18.10.2010// Собрание законодательства Российской Федерации. - 2010. - № 44. - Ст. 5702.

1.11. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Уральского федерального округа до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 06.10.2011 № 1757-р: в ред. от 26.12.2014// Собрание законодательства Российской Федерации. - 2011. - № 43. - Ст. 6088.

1.12. Об утверждении Стратегии развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 17.04.2012 г. № 559-р: в ред. от 13.01.2017// Собрании законодательства Российской Федерации. 2012. № 18. Ст. 2246.

1.13. Об утверждении перечня показателей в сфере обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации: распоряжение Правительства РФ от 18.11.2013 № 2138-р: по сост. на 18.11.2013// Собрание законодательства Российской Федерации. - 2013. - № 47. - Ст. 6150.

1.14. О пятилетнем плане восстановления и развития народного хозяйства СССР на 1946 - 1950 гг.: закон СССР от 18.03.1946 г.// Ведомости ВС СССР. - 1946.- № 11.



1.15. Об элеваторах и зерноскладах, имеющих общесоюзное значение: постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 18.04.1924 г.// Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. - 1924. - № 4. - Ст. 129.

1.16. Положение о постоянном государственном хлебном фонде: постановление СНК СССР от 11.01.1927 г.// Собрание законодательства СССР. - 1927. - № 5. - Ст. 49.

1.17. О Концепции перехода к регулируемой рыночной экономике в СССР: постановление ВС СССР от 13.06.1990 г. № 1558-1// Ведомости СНД СССР и ВС СССР. - 1990. - № 25. - Ст. 464.

1.18. Морская доктрина Российской Федерации (утв. Президентом РФ 26.07.2015) [Электронный ресурс]// Консультант плюс: справочно-правовая система [Сайт]. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 17.10.2018)

## 2. Научная литература

2.1. Арбузов Д.А. Опыт ведущих стран Европы в обеспечении продовольственной безопасности / Д.А. Арбузов// Теоретические и прикладные аспекты современной науки, 2014. - № 3-5. - С. 17-20.

2.2. Белхароев Х.У. Законодательное обеспечение продовольственной безопасности СССР в период 1939-1991 гг./ Х.У. Белхароев// История государства и права, 2014. - № 19. - С. 49-53.

2.3. Библиотека ресурсов. Глобальный индекс продовольственной безопасности 2018 [Электронный ресурс]// Глобальный индекс продовольственной безопасности [Сайт]. – URL: <https://foodsecurityindex.eiu.com> (дата обращения 13.10.2018)

2.4. В 2017 году в России достигнуты основные показатели Доктрины продовольственной безопасности страны [Электронный ресурс]// Министерство сельского хозяйства РФ [сайт]. – URL: <http://mcsx.ru> (дата обращения: 19.10.2018).

2.5. Великобритания [Электронный ресурс]// Глобальный индекс продовольственной безопасности [Сайт]. – URL: <https://foodsecurityindex.eiu.com> (дата обращения 15.10.2018)

2.6. Воловик Н.П. Торговая политика Республики Сингапур/ Н.П. Воловик, С.В. Приходько// Российский внешнеэкономический вестник, 2016. - № 6. - С. 29-39.

2.7. В России создадут единую систему по безопасности и прослеживаемости животноводческой и растениеводческой продукции [Электронный ресурс]// Министерство сельского хозяйства РФ [Сайт]. – URL: <http://mcsx.ru> (дата обращения 10.11.2018)

2.8. Гончарова Н.С. Продовольственная безопасность и продовольственная независимость России: исторический аспект// Н.С. Гончарова, Н.З Гончарова// Потенциал современной науки, 2015. - № 4(12). - С. 83-87.

2.9. Горбачев Е.Н. Нормативно-правовое обеспечение регулирования продовольственной безопасности России/ Е.Н. Горбачев// Новая наука: от идеи к результату, 2016. - № 4-2. - С. 209-211.

2.10. Интервью с Марией Данн, Советником по сельскому хозяйству Посольства Ирландии [Электронный ресурс]// DairyNews — новости молочного рынка [Сайт]. – URL: <http://www.dairynews.ru> (дата обращения 18.10.2018)

2.11. Ирландия [Электронный ресурс]// Глобальный индекс продовольственной безопасности [Сайт]. – URL: <https://foodsecurityindex.eiu.com> (дата обращения 15.10.2018)

2.12. Кузин В.Н. К вопросу о начале разработки в СССР проблемы продовольственной безопасности/ В.Н. Кузин// Актуальные проблемы теории и истории права и государства на современном этапе: сб. науч. трудов VII Междунар. науч.-практич. конф. - Кострома: Костромской государственный технологический университет, 2015. - С. 24-27.

2.13. Куликова Л.В. Правовые основы обеспечения продовольственной безопасности России/ Л.В. Куликова, И.В. Порошков// Состояние и перспективы

развития научных исследований в социальной, экономической и правовой сфере: сб. науч. статей по материалам Междунар. науч.-практич. конф. - Тверь: ООО "Центр Научных и образовательных технологий", 2015. - С. 232-238.

2.14. Методология измерения Глобального индекса продовольственной безопасности [Электронный ресурс]// Глобальный индекс продовольственной безопасности [Сайт]. – URL: <https://foodsecurityindex.eiu.com> (дата обращения 13.10.2018)

2.15. Нидерланды [Электронный ресурс]// Глобальный индекс продовольственной безопасности [Сайт]. – URL: <https://foodsecurityindex.eiu.com> (дата обращения 15.10.2018)

2.16. Овчинников О.Г. Тенденции и особенности обеспечения продовольственной безопасности США/ О.Г. Овчинников// США. Канада. Экономика - политика - культура.- 2016. - № 8. - С.21-41.

2.17. Переверзин Ю.А. Продовольственная безопасность в контексте национальной безопасности страны/ Ю.А. Переверзин, Е.В. Разумова, О.С. Крючков// Актуальные проблемы гуманитарных и социально-экономических наук, 2018. - № 5. - с. 103-108.

2.18. Покидаева В.В. Продовольственная безопасность как часть национальной безопасности/В.В. Покидаева// Экономическая безопасность России и стратегии развития ее регионов в современных условиях: сб. науч. трудов Междунар. науч.-практич. конф. - Волгоград: Волгоградский государственный технический университет, 2015. - С. 158-160.

2.19. Продовольственная безопасность [Электронный ресурс]// Международный исследовательский институт продовольственной политики [Сайт]. – URL: <http://www.ifpri.org/topic/food-security> (дата обращения 15.11.2018).

2.20. Продовольственная безопасность Великобритании оказалась под угрозой из-за Brexit [Электронный ресурс]// Информационное агентство "Milknews":

новости и аналитика молочного рынка [Сайт]. – URL: <https://milknews.ru> (дата обращения 18.10.2018)

2.21. Продовольственная безопасность региона : монография / Т.В. Ускова [и др.]. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2014. – 102 с.

2.22. Продовольственная программа СССР [Электронный ресурс] // Википедия, свободная энциклопедия[Сайт]. – URL:<https://ru.wikipedia.org> (дата обращения 13.09.2018)

2.23. Рейтинги и тенденции [Электронный ресурс]// Глобальный индекс продовольственной безопасности [Сайт]. – URL: <https://foodsecurityindex.eiu.com> (дата обращения 13.10.2018)

2.24. Россия[Электронный ресурс]// Глобальный индекс продовольственной безопасности [Сайт]. – URL: <https://foodsecurityindex.eiu.com> (дата обращения 15.10.2018)

2.25. Сельское хозяйство и производство продовольствия [Электронный ресурс]// Международный исследовательский институт продовольственной политики [Сайт]. – URL: <http://www.ifpri.org> (дата обращения 15.11.2018).

2.26. Сельское хозяйство и пищевая промышленность [Электронный ресурс]// Голландия: торговля и инвестиции [Сайт]. – URL: <https://www.hollandtradeandinvest.com> (дата обращения 18.10.2018)

2.27. Сидоркина М.В. Правовые основы обеспечения продовольственной безопасности в России/ М.В. Сидоркина// Системное управление. - Саранск: Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарёва, 2014. - № 4 (25). - С. 80-88.

2.28. Сингапур [Электронный ресурс]// Глобальный индекс продовольственной безопасности [Сайт]. – URL: <https://foodsecurityindex.eiu.com> (дата обращения 15.10.2018)

2.29. Соколова Т.Ю. Продовольственная безопасность - составляющая национальной безопасности страны/ Т.Ю. Соколова, А.В. Кузнецов //Актуальные

проблемы экономической деятельности и образования в современных условиях: сб. науч. трудов XIII Междунар. науч.-практич. конф. - Красноярск: ООО "Научно-инновационный центр", 2018. - С.113-119.

2.30. США [Электронный ресурс]// Глобальный индекс продовольственной безопасности [Сайт]. – URL: <https://foodsecurityindex.eiu.com> (дата обращения 15.10.2018)

2.31. Тихомирова В.А. Продовольственная безопасность: сущность понятия / В.А. Тихомирова// Вестник российского экономического университета им. Г.В. Плеханова, 2015. - №6(84). - С. 123-128.

2.32. Хорева Д.А. Продовольственная безопасность в системе национальной безопасности РФ/ Д.А. Хорева, А.В. Захарова// Экономическая безопасность: правовые, экономические, экологические аспекты: сб. науч. трудов 3-й Междунар. науч.-практич. конф. - Курск: ЗАО "Университетская книга", 2018. - С. 164-167.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Таблица 2.1

Рейтинг стран по уровню продовольственной безопасности в 2018 году

№	Страна	Ценовая доступность	Ассортимент	Качество	Общий индекс
1	Сингапур	94.3	81.0	78.1	85.9
2	Ирландия	87.8	83.6	84.8	85.5
3	Великобритания	82.6	88.8	80.4	85.0
4	США	86.8	83.2	85.4	85.0
5	Нидерланды	82.8	86.1	85.1	84.7
6	Австралия	84.3	82.6	85.4	83.7
7	Швейцария	82.2	86.1	79.8	83.5
8	Финляндия	81.3	84.2	86.0	83.3
9	Канада	81.9	84.4	83.0	83.2
10	Франция	80.5	83.8	86.5	82.9
11	Германия	82.9	83.6	79.7	82.7
12	Норвегия	79.1	84.3	84.5	82.2
13	Швеция	82.0	81.7	83.9	82.2
14	Австрия	83.5	81.3	81.0	82.1
15	Новая Зеландия	81.3	81.9	80.1	81.3
16	Дания	82.5	79.0	82.3	80.9
17	Бельгия	81.1	79.0	81.2	80.2
18	Япония	79.3	80.3	80.2	79.9
19	Португалия	76.7	78.7	87.3	79.3

продолжение таблицы 2.1

№	Страна	Ценовая доступность	Ассортимент	Качество	Общий индекс
20	Израиль	78.7	78.0	80.3	78.6
21	Испания	79.2	74.9	83.6	78.0
22	Катар	92.9	62.8	73.0	76.5
23	Италия	79.2	71.6	81.9	76.3
24	Чехия	77.9	75.4	73.7	76.1
25	Южная Корея	71.9	76.5	82.4	75.6
26	Польша	76.4	75.0	74.1	75.4
27	Чили	76.1	75.5	71.3	75.1
28	Кувейт	84.0	67.5	71.7	74.8
29	Оман	73.1	76.4	71.8	74.4
30	Венгрия	75.6	70.5	72.0	72.8
31	ОАЭ	87.0	61.2	67.7	72.5
32	Саудовская Аравия	77.3	68.8	69.9	72.4
33	Греция	69.4	69.2	83.7	71.6
34	Уругвай	71.6	72.4	67.8	71.3
35	Словакия	73.6	69.4	64.6	70.3
36	Коста-Рика	68.8	70.0	69.0	69.3
37	Аргентина	66.7	69.3	74.8	69.2
38	Румыния	67.5	68.8	72.6	68.9
39	Бразилия	70.0	64.6	75.0	68.4

продолжение таблицы 2.1

№	Страна	Ценовая доступность	Ассортимент	Качество	Общий индекс
40	Малайзия	71.4	64.1	70.5	68.1
41	Бахрейн	78.3	62.7	55.5	67.8
42	Россия	70.5	61.0	75.2	67.0
43	Мексика	67.4	63.0	73.6	66.4
44	Беларусь	67.6	63.4	67.1	65.7
45	ЮАР	64.7	68.8	58.7	65.5
46	Китай	65.0	63.1	71.1	65.1
47	Болгария	70.1	60.0	63.2	64.5
48	Турция	65.3	60.9	70.1	64.1
49	Колумбия	65.2	62.5	63.0	63.7
50	Панама	63.0	61.9	59.1	61.9
51	Тунис	55.5	65.5	61.9	60.9
52	Ботсвана	57.2	69.0	47.0	60.8
53	Сербия	63.2	57.4	57.8	59.8
54	Таиланд	64.5	54.7	56.6	58.9
55	Перу	60.1	55.5	64.3	58.7
56	Азербайджан	61.0	61.0	43.4	58.2
57	Казахстан	65.5	50.5	58.3	57.7
58	Доминикана	54.8	60.1	55.2	57.2
59	Парагвай	57.1	56.8	58.9	57.2



продолжение таблицы 2.1

№	Страна	Ценовая доступность	Ассортимент	Качество	Общий индекс
60	Иордания	55.7	59.3	53.9	57.0
61	Египет	45.2	66.2	56.7	56.3
62	Вьетнам	58.9	53.9	54.2	56.0
63	Украина	54.1	53.8	65.2	55.7
64	Марокко	49.1	59.9	56.4	55.0
65	Эквадор	58.8	51.5	53.6	54.8
66	Индонезия	55.2	58.2	44.5	54.8
67	Шри-Ланка	56.8	53.8	49.5	54.3
68	Сальвадор	55.1	51.6	55.9	53.7
69	Алжир	51.4	52.7	52.4	52.1
70	Филиппины	46.3	55.6	52.9	51.5
71	Гватемала	47.1	54.2	54.7	51.4
72	Никарагуа	52.0	50.1	51.4	51.1
73	Гана	43.3	56.5	54.7	50.9
74	Боливия	53.5	48.5	49.7	50.7
75	Гондурас	45.6	54.2	53.7	50.7
76	Индия	46.4	54.1	48.2	50.1
77	Пакистан	47.6	50.2	50.0	49.1
78	Венесуэла	44.2	43.2	66.8	47.4
79	Непал	41.6	49.1	48.2	46.0

продолжение таблицы 2.1

№	Страна	Ценовая доступность	Ассортимент	Качество	Общий индекс
80	Узбекистан	42.4	48.7	46.7	45.9
81	Кот-д'Ивуар	40.8	54.3	34.6	45.8
82	Мьянма	37.0	51.4	51.7	45.7
83	Бангладеш	36.5	54.1	30.8	43.3
84	Камерун	35.6	44.7	52.9	42.4
85	Камбоджа	39.4	47.8	34.5	42.3
86	Мали	27.2	54.7	44.1	42.0
87	Кения	38.2	43.7	45.8	41.9
88	Сенегал	26.1	56.3	41.6	41.9
89	Уганда	36.5	45.6	42.0	41.4
90	Бенин	32.0	49.1	40.9	41.0
91	Таджикистан	37.4	42.9	42.6	40.7
92	Ангола	31.9	47.3	31.7	38.6
93	Руанда	26.9	47.1	43.4	38.4
94	Того	31.2	48.2	29.7	38.4
95	Лаос	32.9	45.1	33.1	38.3
96	Нигерия	26.5	44.4	49.4	38.0
97	Буркина-Фасо	24.9	50.3	35.9	37.9
98	Танзания	29.5	45.2	33.7	37.1
99	Судан	26.8	40.4	49.3	36.4

продолжение таблицы 2.1

№	Страна	Ценовая доступность	Ассортимент	Качество	Общий индекс
100	Эфиопия	26.0	46.1	33.1	36.0
101	Мозамбик	27.0	48.9	16.6	35.0
102	Гвинея	30.8	40.6	29.2	34.9
103	Сирия	25.9	39.5	39.3	34.1
104	Нигер	22.5	45.1	30.2	33.7
105	Замбия	19.9	48.7	27.0	33.7
106	Гаити	28.0	39.6	27.5	33.0
107	Малави	18.0	44.7	34.8	32.4
108	Чад	22.3	38.6	35.2	31.5
109	Сьерра-Леоне	21.8	35.9	29.0	29.2
110	Йемен	29.0	31.0	20.3	28.5
111	Мадагаскар	12.4	42.0	22.5	27.0
112	ДР Конго	14.3	36.1	28.3	26.1
113	Бурунди	14.7	30.0	30.6	23.9

Источник: [2.23]