

## ПРОБЛЕМА ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

**А.В. Романюк**

Тверской государственный университет  
*Экономический факультет, кафедра национальной экономики*

В статье рассмотрен мировой и российский опыт изучения проблемы продовольственной безопасности. Обеспечение населения страны продуктами питания основано на концепции продовольственной независимости. Продовольственная независимость страны положительно влияет на национальную безопасность, но вызывает споры среди экономистов. В целом проблема является сложной и многоаспектной, а её решение – трудный и длительный процесс.

**Ключевые слова:** *продовольственная безопасность, продовольствие, национальная безопасность, продовольственная независимость*

Проблема снабжения населения продуктами питания и питьевой водой не является новой для общества и властей. Опасность голода и жажды преследует человеческий род с самого начала его появления, однако полностью избежать данных угроз не удастся и сейчас.

В последние годы ситуация с обеспечением продовольственной безопасности усложнилась, так как наблюдается устойчивое подорожание продуктов питания как в России, так и в целом в мире. В частности, в январе 2011 г. индекс цен на продовольствие ФАО (от англ. FAO – Food and Agriculture Organization – Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН) достиг 3,4% (231 пункт), в феврале – 2,2% (236 пунктов) [9, 10]. Данные значения стали максимальными с 1990 г., когда ФАО начала отслеживать мировые цены на продукты питания.

За прошедший 2010 г. в России овощи подорожали почти на 70%, масла и жиры – на 23,6%, молочные продукты – на 17%, уровень продовольственной инфляции достиг 14,7% [10].

Впервые о проблеме продовольственной безопасности задумались в 1945 г. [5, с. 16; 6, с. 442], когда при ООН была создана ФАО, целью которой было снижение бедности и голода в мире. В 1948 г. в 25 статье «Всемирной декларации прав человека» было закреплено «право на пищу» как одна из важнейших ценностей человечества.

Само понятие «продовольственная безопасность» было введено в оборот в 1973 г. в рамках концепции «Всемирной продовольственной безопасности», разработанной ФАО. Содержание термина характеризовало состояние рынка продовольствия отдельной страны, группы стран и мира в целом. В 1974 г. на Всемирной конференции по

проблемам продовольствия, которая была проведена в Риме и организована ФАО, отмечалось следующее: продовольственная безопасность – это состояние, когда все люди всегда имеют доступ к безопасному и питательному продовольствию в количестве, достаточном для удовлетворения своих потребностей и предпочтений в еде, в объемах, необходимых для активной здоровой жизни [3, с. 8]. В целом, повышенное внимание международной общественности к данной проблеме объясняется глобальным зерновым кризисом 1972-1974 гг., когда мировые цены на зерно возросли почти в 3 раза.

В 1974 г. во «Всеобщей декларации о ликвидации голода и недоедания», потом в 1984 г. на Всемирной продовольственной ассамблее было сформулировано «право на пищу», как одно из неотъемлемых прав человека. Наконец, в 1996 г., в Римской Декларации о Всемирной продовольственной безопасности подтверждается «право каждого иметь доступ к безопасной и калорийной пище», что согласуется с правом человека на адекватное питание и фундаментальным правом быть свободным от голода [5, с. 17; 6, с. 442].

Кроме того, в Римской Декларации о Всемирной продовольственной безопасности от 1996 г. указываются следующие меры по обеспечению продовольственной безопасности [3, с. 8]:

- усиление ответственности правительств всех стран за продовольственное обеспечение своих граждан;
- использование возможностей международных органов и двухсторонней помощи при решении продовольственных проблем;
- повышение роли мирового рынка в обеспечении глобальной продовольственной безопасности на основе либерализации международной торговли на принципах, определенных ВТО;
- формирование мировых потоков продовольствия из развитых государств в развивающиеся страны на основе роста в них платежеспособного спроса;
- усиление кооперации всех международных агентств, занимающихся вопросами продовольствия.

В итоге следует отметить повышение интереса к данной проблеме и совершенствование подходов к оценке уровня продовольственной безопасности отдельных территорий и стран.

На начальном этапе для оценки уровня продовольственной безопасности применялись три основные группы показателей [5, с. 17; 6, с. 442]: среднедушевые доходы населения, переходящие остатки продовольственного зерна, доля импорта в продовольственных ресурсах.

В более поздний период для оценки уровня продовольственной безопасности стали использовать иные показатели:

- доля расходов на продовольствие в общих расходах отдельных групп населения;
- территориальная доступность продуктов, доля в потреблении продуктов, снижающих потери времени;
- доля в потреблении доброкачественных продуктов;
- влияние качества продуктов на состояние здоровья и продолжительность жизни, в том числе генно-модифицированных продуктов.

В то же время нужно отметить, что в рамках Всемирного продовольственного саммита в 1996 г. страны-участницы не смогли прийти к единому мнению о соотношении внутреннего производства продуктов питания и импорта. В результате вопрос продовольственной безопасности стал рассматриваться как часть экономической безопасности, то есть приобрел характер внутренней и независимой политики правительства каждого государства. Продовольственная безопасность отдельного государства – это национальная политика, позволяющая стране достичь высокой степени самообеспеченности продовольствием в результате устойчивого и стабильного производства основных продуктов и их доступности населением [5, с. 17; 6, с. 443].

Повышение внимания к проблеме продовольственной безопасности в России происходит с середины 90-х годов 20 в. [3, с. 8; 7, с. 244]. Это связано со следующими основными причинами:

- 1) резкое сокращение сельскохозяйственного производства в стране;
- 2) рост импорта продовольственных товаров вызвал негативный сдвиг в структуре продовольственных ресурсов страны в пользу зарубежных продуктов питания;
- 3) сокращение потребления продуктов питания населением страны.

С 1994 г. начинают активно издаваться научные публикации по проблеме продовольственной безопасности, несколько позже – проводятся тематические межрегиональные, всероссийские и международные конференции. Одновременно ведется разработка ряда законодательных актов, связанных с обеспечением продовольственной безопасности страны.

В настоящее время данная проблема также не потеряла своей актуальности в РФ [8, с. 252], так как:

- 1) имеет место сокращение материально-технической базы АПК, деградация социальной сферы села, снижение уровня научно-технического обслуживания сельскохозяйственного труда;
- 2) продолжается дифференциация доходов населения страны;

3) происходит резкое ухудшение качества продуктов питания из-за их экологической загрязненности.

В современных условиях к нормативно-правовым документам в области продовольственной безопасности следует отнести:

1) Стратегию национальной безопасности РФ до 2020 г., где отмечаются (п. 49 и 50) следующие основные положения [1]:

– продовольственная безопасность является одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности в среднесрочной перспективе;

– продовольственная безопасность обеспечивается за счет развития биотехнологий и импортозамещения по основным продуктам питания, а также путем предотвращения истощения земельных ресурсов и сокращения сельскохозяйственных земель и пахотных угодий, захвата национального зернового рынка иностранными компаниями, бесконтрольного распространения пищевой продукции, полученной из генетически модифицированных растений с использованием генетически модифицированных микроорганизмов и микроорганизмов, имеющих генетически модифицированные аналоги.

2) Доктрину продовольственной безопасности РФ, которая представляет собой совокупность официальных взглядов на цели, задачи и основные направления государственной экономической политики в области обеспечения продовольственной безопасности страны. Она развивает соответствующие основные положения Стратегии национальной безопасности РФ и служит основой для разработки нормативных правовых актов в сфере обеспечения продовольственной безопасности, развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов [2].

Продовольственная безопасность страны выступает одним из факторов сохранения ее государственности и суверенитета, важнейшей составляющей демографической политики, необходимым условием реализации стратегического национального приоритета – повышение качества жизни российских граждан путем гарантирования высоких стандартов жизнеобеспечения.

Стратегическая цель продовольственной безопасности заключается в обеспечении населения страны безопасной сельскохозяйственной и рыбной (рыбной и иной продукцией из водных биоресурсов) продукцией и продовольствием.

Основными факторами обеспечения продовольственной безопасности в независимости от изменения факторов внешней и внутренней среды являются:

– своевременное прогнозирование, выявление и предотвращение внутренних и внешних угроз продовольственной безопасности, минимизация их негативных последствий за счет постоянной

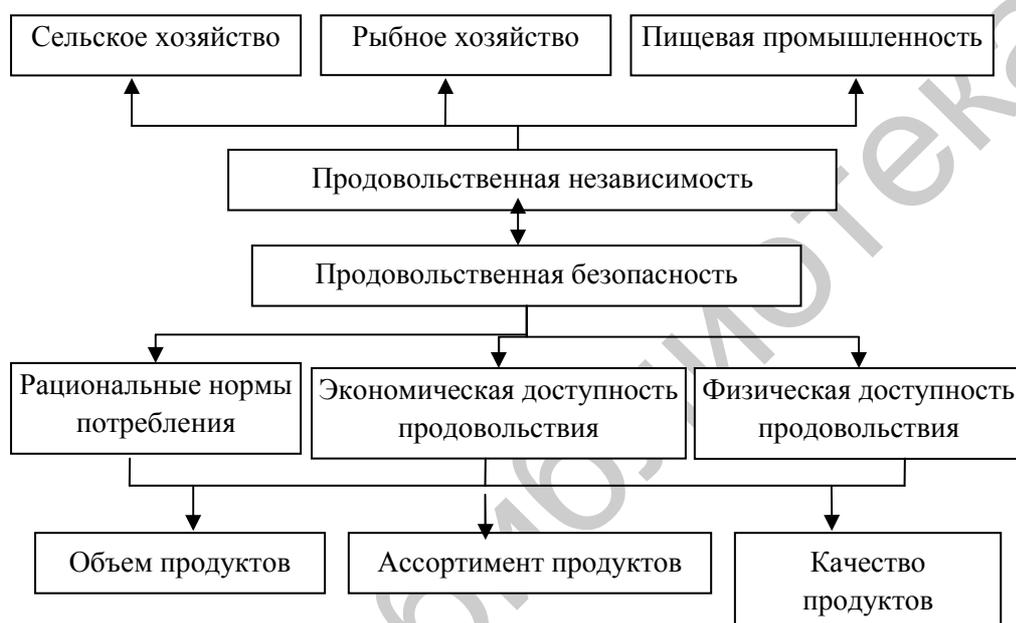
готовности системы обеспечения граждан пищевыми продуктами, формирования стратегических запасов пищевых продуктов;

– устойчивое развитие отечественного производства продовольствия и сырья, достаточное для обеспечения продовольственной независимости страны;

– достижение и поддержание физической и экономической доступности для каждого гражданина страны безопасных пищевых продуктов в объемах и ассортименте, которые соответствуют установленным рациональным нормам потребления пищевых продуктов, необходимых для активного и здорового образа жизни;

– обеспечение безопасности пищевых продуктов.

Указанная доктрина содержит основные понятия, используемые в сфере обеспечения продовольственной безопасности страны (рис. 1).



Р и с . 1. Взаимосвязь основных понятий продовольственной безопасности страны

Продовольственная независимость страны – устойчивое отечественное производство пищевых продуктов в объемах не меньше установленных пороговых значений его удельного веса в товарных ресурсах внутреннего рынка соответствующих продуктов.

Основными источниками пищевых продуктов является продукция сельского, лесного, рыбного, охотничьего хозяйства, а также пищевой промышленности, однако определяющая роль при этом отдается сельскому и рыбному хозяйству и пищевой промышленности.

Продовольственная безопасность страны – состояние экономики страны, при котором обеспечивается её продовольственная независимость, гарантируется физическая и экономическая доступность для каждого гражданина страны пищевых продуктов, соответствующих требованиям законодательства РФ о техническом регулировании, в объемах не меньше рациональных норм потребления пищевых продуктов, необходимых для активного и здорового образа жизни.

Рациональные нормы потребления пищевых продуктов – рацион, представленный в виде набора продуктов, включающего пищевые продукты в объемах и соотношениях, отвечающих современным научным принципам оптимального питания, учитывающий сложившуюся структуру и традиции питания большинства населения.

Экономическая доступность продовольствия – возможность приобретения пищевых продуктов по сложившимся ценам в объемах и ассортименте, которые не меньше установленных рациональных норм потребления, обеспеченная соответствующим уровнем доходов населения.

Физическая доступность продовольствия – уровень развития товаропроводящей инфраструктуры, при котором во всех населенных пунктах страны обеспечивается возможность приобретения населением пищевых продуктов или организации питания в объемах и ассортименте, которые не меньше установленных рациональных норм потребления пищевых продуктов.

Пороговые значения для производства продуктов питания в РФ определены в объеме не менее 95% для зерна и картофеля, 90% – для молока и молокопродуктов, 85% – для мяса и мясопродуктов, соли пищевой, 80% - для сахара, растительного масла и рыбной продукции [2].

В то же время нужно отметить, что Федеральный закон «О продовольственной безопасности РФ» на сегодняшний день так и не принят. Первая попытка была предпринята в 1997 г., когда Госдума 10 декабря 1997 г. приняла закон, Совет федерации 25 декабря 1997 г. одобрил его, но Президент Б. Н. Ельцин так и не поставил на нем свою подпись. Вторая попытка также оказалась неудачной – Госдума приняла в первом чтении 16 июня 1999 г. новый проект данного закона, но 1 июля 2005 г. он был отменен.

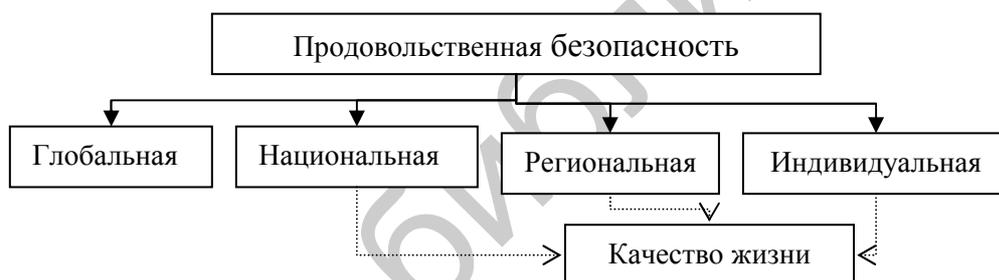
Несмотря на это, многие исследователи продолжают использовать определение продовольственной безопасности из данного проекта закона в своих работах в качестве основы: продовольственная безопасность РФ – это состояние экономики РФ, в том числе ее агропромышленного комплекса (АПК), которое обеспечено соответствующими ресурсами, потенциалом и гарантиями, и при котором без уменьшения государственного продовольственного резерва

независимо от внешних и внутренних условий удовлетворяются потребности населения в продуктах питания в соответствии с физиологическими нормами питания.

Именно по причине того, что продовольственная безопасность страны по закону требовала обеспечения АПК ресурсами, потенциалом и гарантиями для удовлетворения потребности населения в продуктах питания при отсутствии таких ресурсов в стране, данный документ не был окончательно принят.

Тем не менее, стоит отметить, что в настоящее время все-таки назрела необходимость принятия данного закона. Это позволит четко определить действия, обязанность и ответственность государственных структур по обеспечению продовольственной безопасности страны, в том числе относительно АПК, и мероприятия по контролю и надзору за поступающими и производимыми продуктами питания. Наличие стратегий и доктрин к таким жестким механизмам поведения не обязывает, а носит только возможный характер к исполнению в будущем.

Также ряд авторов [5, с. 17; 6, с. 443,] отмечают, что в последнее время происходит процесс регионализации управления экономики, в результате чего ответственность за решение проблемы продовольственной безопасности ложится на субъекты Федерации. На основе этого можно выделить несколько уровней продовольственной безопасности (рис. 2).



Р и с . 2. Основные уровни продовольственной безопасности

Такое деление соответствует классификации продовольственной безопасности в зависимости от субъектов, решающих данную проблему [3, с. 9-10; 8, с. 253]:

1) Глобальная (мировая) продовольственная безопасность характеризуется балансом между мировым производством продуктов питания и их мировым потреблением, её решением занимаются международные организации и специализированные органы.

2) Национальная (государственная) и региональная продовольственная безопасность основывается преимущественно на концепции продовольственной независимости страны или региона или

самообеспечения основными видами продовольствия. На уровне отдельной страны данной проблемой занимаются правительства и органы законодательной власти, на территориальном уровне – местные органы законодательной и исполнительной власти.

3) Индивидуальная продовольственная безопасность отражает право отдельных социальных групп, семей и индивидуумов на доступ к продовольствию не ниже минимального уровня обеспеченности продуктами питания, исключающего и предупреждающего голод и недоедание. Задача этих субъектов сводится к обеспечению соответствующего уровня дохода, необходимого для потребления в рамках рациональных норм.

Кроме того, удовлетворенность населения индивидуальными условиями жизни, в частности питанием, является одним из стандартов или индикаторов качества жизни населения страны [4, с. 106].

Таким образом, рассмотренные аспекты продовольственной безопасности указывают на сложный и многогранный характер данной проблемы.

В первую очередь внимание акцентируется на социальную и политическую составляющую вопроса. Обеспечивая население продуктами питания, достаточными для поддержания их нормальной жизнедеятельности и работоспособности, государство выполняет социальную функцию. Чем более успешно оно это делает, тем спокойнее настроение граждан и стабильнее социальная и политическая обстановка в стране. В противном случае начинаются массовые недовольства людей сложившейся ситуацией, которые поступательно перетекают в социальные протесты и начинают сказываться на политической ситуации.

С другой стороны, обеспечение жителей продовольствием имеет четко выраженную экономическую составляющую. Во-первых, производство продуктов питания осуществляется АПК страны, который входит в состав национального хозяйства. Высокий уровень развития данного вида деятельности позволяет обеспечить продовольственную независимость страны, физическую доступность и качество продовольствия. Во-вторых, укрепление национальной экономики способствует повышению уровня доходов населения, что является главным фактором экономической доступности продовольствия. Кроме того, у государства появляются финансовые возможности для приобретения необходимых продуктов питания в менее развитых странах, что также обеспечивает продовольственную безопасность.

Основной момент, который вызывает спор у экономистов, касается принципа продовольственной независимости страны. Он заключается в устранении зависимости страны от импорта [7, с. 247], то есть в достижении самообеспеченности сельскохозяйственной и рыбной продукцией и защите интересов сельского и рыбного хозяйств и

пищевой промышленности. По мнению ряда исследователей, такая политика наносит вред, как потребителям, так и экономической эффективности национального хозяйства, потому что самостоятельное производство ряда продуктов питания вызывает большие траты ресурсов. С учетом территориальной специализации рациональнее приобрести такие товары на мировом продовольственном рынке.

Однако проблема продовольственной безопасности является комплексной и относится не только к сфере экономических интересов, но и к области национальной безопасности. Чрезмерная закупка продовольствия за границей со временем приводит к разрушению собственного АПК и к потере независимости и самостоятельности, в том числе политической. Также в ряде случаев вызывает нарекание качество ввозимых товаров и их безопасность для здоровья населения.

В итоге экономическая составляющая в обеспечении продовольственной безопасности видится:

1) в установлении обоснованных критериев импорта продуктов питания, чтобы не ущемлялось материальное положение граждан и отечественных производителей продуктов питания;

2) в соблюдении принципов эффективности функционирования национальной экономики и свободной мировой торговли, но не в ущерб национальным интересам и интересам отечественных производителей;

3) в разработке механизмов и методов поддержки и развития собственного сельского и рыбного хозяйств и пищевой промышленности.

Так как такого рода задачи имеют много критериев, то их решение является довольно сложным и длительным, но необходимым в современных условиях процессом.

---

1. О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента РФ от 12.06.09 N 537 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

2. Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 30.01.2010 N 120 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

3. Костусенко И.И. Продовольственная безопасность и продовольственная независимость регионов: сущность и подходы к их оценке // Аграрный вестник Урала. – 2009. – № 1. – С. 8-13.

4. Марковиченко С.В. Продовольственная безопасность и качество жизни // Вестник Омского университета. Серия: Право. – 2007. – № 4. – С. 106-108.

5. Новиков Д.В. Региональные аспекты продовольственного обеспечения населения // РИСК: Ресурсы, информация, снабжение, конкуренция. – 2010. – № 1. – С. 16-21.

6. Новиков Д.В., Федорова Л.П. Качество продовольствия как составляющая продовольственной безопасности страны и региона // Вестник

Чувашского университета. – 2010. – № 1. – С. 442-445.

7. Сачков А.В. Продовольственная безопасность как экономическая категория и ее взаимодействие с экономическими потребностями// Вестник Чувашского университета. – 2005. – № 1. – С. 243-249.

8. Трошин А.С. Продовольственная безопасность – основа обеспечения национальной безопасности // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия: Экономика и финансы. – 2004. – № 2. – С. 252-254.

9. Мировые цены на продукты питания достигли нового максимума [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://top.rbc.ru/economics/03/03/2011/553443.shtml>

10. ООН: Цены на продовольствие достигли исторического максимума [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://top.rbc.ru/economics/03/02/2011/537718.shtml>

## **THE FOOD SECURITY PROBLEM**

**A.V. Romanyuk**

Tver State University

*The national economy department of the economic faculty*

The article considers the international and Russian experience of studying food security problem. The supply of foodstuffs to the population is based on the concept of foodself-sufficiency. The food self-sufficiency of a country influences the national security in a positive way but leads to the arguments among economists. Generally the problem is complex and multiple-aspect, its solvation is a difficult and long-term process.

**Key words:** *food security, foodstuffs, national security, food self-sufficiency*

*Сведения об авторах:*

РОМАНЮК Александр Владимирович – кандидат экономических наук, доцент кафедры национальной экономики, Тверского государственного университета ([romanujck\\_a\\_v@list.ru](mailto:romanujck_a_v@list.ru)), 170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33