

Вера ТИХОМИРОВА

ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ В СИСТЕМЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Важнейшей составляющей государственной политики России является обеспечение национальной продовольственной безопасности. В современной политической обстановке, характеризующейся высоким уровнем интеграции экономик субъектов международных отношений, необходимость определения оптимального соотношения между продовольствием отечественного производства и импортом, между внутренним потреблением и экспортом выходит на передний план. В статье раскрывается авторское определение категории продовольственной безопасности, дается нормативно-правовая база изучаемого вопроса, приводится актуальная статистическая информация. Особое внимание автор уделяет месту и роли России на международном рынке продовольствия, анализирует основные составляющие экспорта и импорта.

Ключевые слова: государственная политика, импорт, международный рынок продовольствия, мониторинг продовольственной безопасности, продовольственная безопасность, экспорт

Процессы глобализации сегодня охватывают все сферы человеческой деятельности. Высокий уровень интеграции экономик приводит к необходимости для всех участников международных отношений определить для себя оптимальное соотношение между продукцией отечественного производства и импортируемой или, говоря иначе, о разработке модели своей продовольственной безопасности.

Существует множество подходов к пониманию данного термина. Мы предлагаем трактовать продовольственную безопасность как способность государства независимо от международной обстановки обеспечить все слои населения доступом к безопасным и качественным продуктам питания в необходимом для ведения активной и здоровой жизнедеятельности количестве без сокращения государственного продовольственного резерва.

Государственная политика Российской Федерации в области продовольственной безопасности

Продовольственная безопасность представляет собой один из главных показателей социально-экономического развития государства и включает в себя всю совокупность отношений воспроизводственного процесса: производство продовольствия, его распределение, обмен и потребление¹.

Обеспечение продовольственной безопасности является важнейшей задачей продовольственной политики. Эта политика, в свою очередь, представляет собой комплекс мер, призванных системно и эффективно решать задачи развития не только производства, внешней торговли, хранения и переработки, но и справедливого распределения основных продуктов питания, а также социального развития сельской местности.

В Российской Федерации государственная политика по вопросам продовольственной безопасности реализуется в соответствии с Государственной программой развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы², Государственной программой РФ «Развитие рыбохозяйственного комплекса»³, Доктриной продовольственной безопасности от 30 января 2010 г.⁴, Распоряжением Правительства РФ № 2217-р⁵.

¹ См.: Бурдуков П.Т. Россия в системе глобальной продовольственной безопасности / П.Т. Бурдуков, Р.З. Саегалиев. М.: Приор, 2005. С. 17.

² Постановление Правительства РФ № 717 «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы». Официальный интернет-портал Министерства сельского хозяйства Российской Федерации. 14 июля 2012 / URL: <http://www.mcx.ru/documents/document/show/22026.htm> (дата обращения 10.07.2015).

³ Постановление Правительства РФ № 314 «Об утверждении Государственной программы Российской Федерации „Развитие рыбохозяйственного комплекса“». Официальный интернет-портал Министерства сельского хозяйства Российской Федерации. 15 апреля 2014 / URL: <http://www.mcx.ru/documents/document/show/24302.htm> (дата обращения 26.07.2014).

⁴ Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации. Официальный интернет-портал Министерства сельского хозяйства Российской Федерации. 30 января 2010 / URL: <http://www.mcx.ru/documents/document/show/14857.19.htm> (дата обращения 25.03.2014).

⁵ Распоряжение Правительства РФ № 2217-р. Официальный интернет-портал правовой информации. 31 октября 2015 / URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102162673 &backlink=1&&nd=102381950> (дата обращения 21.11.2015).

Согласно названной Доктрине, продовольственная безопасность является одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности страны в среднесрочной перспективе, фактором сохранения ее государственности и суверенитета, важнейшей составляющей демографической политики, необходимым условием реализации стратегического национального приоритета — повышение качества жизни российских граждан путем гарантирования высоких стандартов жизнеобеспечения.

Основными задачами обеспечения продовольственной безопасности независимо от изменения внешних и внутренних условий 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 продуктов⁶.

Ввиду объективных условий природные ресурсы нашей планеты распределены неравномерно. Неравномерным является и мировое распределение производства продовольствия. Геополитическое положение России уникально. Так, потенциал сельского хозяйства обусловлен наличием на территории страны 20% воспроизводимых плодородных земель мира; 55% мировых природных запасов чернозема; 20% запасов пресной воды и т.д. Ценность вышеперечисленных ресурсов превосходит даже невозпроизводимые запасы углеводородов⁷.

Мониторинг продовольственной безопасности

Россия как один из крупнейших поставщиков зерновых культур является неотъемлемой частью международного рынка. К 2014 г., невзирая на неблагоприятную международную обстановку, были достигнуты положительные результаты развития аграрного сектора: индекс производства продукции сельского хозяйства

⁶ Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации...

⁷ Доклад группы экспертов Изборского клуба под руководством академика РАН С.Ю. Глазьева «О продовольственной безопасности России» / URL: <http://www.dynacon.ru/content/articles/1725/> (дата обращения 30.05.2014).

составил 103,5%, в т.ч. индекс производства продукции растениеводства – 104,9%, продукции животноводства – 102%. Сохранилась положительная динамика производства в пищевой и перерабатывающей промышленности – 2,5% против 0,6% в 2013 г. Несмотря на сокращение общего количества хозяйств в 2014 г. на 3,9%, доля прибыльных сельскохозяйственных организаций выросла на 2,1%, достигнув уровня в 84,1%⁸.

Правительством Российской Федерации ведется круглогодичный мониторинг продовольственной безопасности страны. Отчет Правительства «Основные результаты работы Министерства сельского хозяйства Российской Федерации в 2014 году» позволяет оценить уровень продовольственной безопасности России по критериям продовольствия⁹.

Согласно Отчету, урожай всех зерновых в 2014 г. составил 105,3 млн т. Это второй результат в истории сельского хозяйства современной России. Рекордным был признан 2008 г., за который было собрано 108,2 млн т. Полученный объем зерна позволяет полностью обеспечить внутренний рынок, а также экспортный потенциал в объемах до 30 млн т.

Уровень самообеспеченности отечественной продукцией по ряду позиций превосходит пороговые значения Доктрины продовольственной безопасности РФ: по зерну (98,9%), сахару (92,8%), картофелю (97,4%) и растительному маслу (84,4%). Вместе с тем Отчетом констатируется недостижение установленных Доктриной пороговых значений по мясу и молокопродуктам – 77,5% (на 7,5% ниже порогового значения), по рыбной продукции – 78,2% (на 13,4% ниже порогового значения) и по пищевой соли – 58,9% (на 26,1% ниже порогового значения)¹⁰.

Отчет Правительства за 2015 г. на данный момент еще не обнародован, однако доклад Правительству от 11.02.2016 г. министра сельского хозяйства А. Ткачева «Об импортозамещении в аграрном секторе» позволяет сделать некоторые предварительные выводы. Прошлый год принес урожай в 104 млн т зерна. Министром констатируется превышение порога Доктрины продовольственной безопасности по таким категориям, как зерно, масло, сахар, картофель. В 2015 г. впервые за долгие годы был достигнут порог продовольственной безопасности по мясу. Доля отечественной мясной продукции в общем объеме ресурсов достигла 89%. Импорт мяса птицы в Россию упал почти в три раза, а по свинине Россия перестала быть крупнейшим импортером в мире. Ситуация по

⁸ Индексы производства продукции сельского хозяйства по категориям хозяйств. Официальный интернет-портал Федеральной службы государственной статистики. 20 октября 2015 / URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/sx/tab-sel3.htm (дата обращения 30.10.2015).

⁹ Отчет Правительства «Основные результаты работы Министерства сельского хозяйства Российской Федерации в 2014 году». Официальный интернет-портал Министерства сельского хозяйства Российской Федерации. 22 апреля 2015 / URL: http://government.ru/dep_news/17675/ (дата обращения 26.08.2015).

¹⁰ Там же.

производству молока пусть и не претерпевает кардинальных улучшений, но и не ухудшается¹¹.

Несмотря на положительную динамику, говорить о самообеспечении продовольствием в полном объеме, исходя исключительно из своих сил, не приходится. А значит, *жизненно необходимо расширение международных торговых связей*¹².

Ситуация особо очевидна, если рассматривать ее на примере овощей и фруктов. По итогам 2015 г. на импорт этих видов продовольствия потрачено около 3,6 млрд долл. (всего импортировано сельхозпродукции на 27 млрд долл.)¹³.

Известно, что овощи и фрукты, согласно Доктрине продовольственной безопасности, в группу критичных для страны продуктов не выделяются. Однако сложно недооценить важность данного вида продовольствия для поддержания здоровья населения. Нынешние объемы производства отечественных овощей и фруктов не покрывают существующих потребностей, соответственно, без зарубежных закупок не обойтись¹⁴.

Мировой рынок продовольствия

В области торговли продовольствием у нашей страны год от года складывается отрицательное сальдо (см. табл. 1). По данным глобального исследования, проведенного компанией *The Economist Intelligence Unit*, по индексу продовольственной безопасности (*The Global Food Security Index*) на данный момент Россия с индексом 63,8 занимает 43-е место из 109 возможных, уступая США, европейским странам, Малайзии, Мексике, Бразилии и Китаю¹⁵.

Однако одного индекса недостаточно. Для лучшего понимания места нашей страны в мировом рынке продовольствия необходимо обратиться к статистике. По данным Федеральной таможенной службы, в 2015 г. в области внешней торговли продовольствием традиционно сложилось отрицательное сальдо. Доля экспорта продовольствия и сырья для его производства в общем объеме экспорта незначительна и за 2015 г. составила 1,2% (выше на 0,1 процентных пункта показателя за 2014 г.)¹⁶.

¹¹ Доклад Правительству министра сельского хозяйства А. Ткачева «Об импортозамещении в аграрном секторе». Официальный интернет-портал Правительства Российской Федерации. 11 февраля 2016 / URL: http://government.ru/dep_news/21759/ (дата обращения 16.02.2016).

¹² См.: Серова Е.В. К вопросу о продовольственной безопасности России / URL: <http://www.iet.ru/personal/agro/PRODSAF1.htm>.

¹³ Доклад Правительству министра сельского хозяйства А. Ткачева «Об импортозамещении в аграрном секторе»...

¹⁴ Там же.

¹⁵ Данный индекс отражает политику государств и эффективность работы их учреждений в сфере продовольственной безопасности и рассчитывается из трех критериев: уровень доступности и потребления продуктов питания; наличие и достаточность продуктов питания; уровень качества и безопасности продуктов питания. *The Economist Intelligence Unit // The Global Food Security Index 2016* / URL: <http://foodsecurityindex.eiu.com> (дата обращения 16.02.2016).

¹⁶ Отчет Федеральной таможенной службы «Экспорт – импорт важнейших товаров за январь – декабрь 2015 года». Официальный интернет-портал Федеральной таможенной службы. 5 февраля 2016 / URL: http://www.customs.ru/index2.php?option=com_content&view=article&id=22570&Itemid=1981 (дата обращения 10.02.2016).

Т а б л и ц а 1

Динамика торговли продовольствием 2012–2015 гг., млн долл. США

	2012		2013		2014		2015	
	Экспорт	Импорт	Экспорт	Импорт	Экспорт	Импорт	Экспорт	Импорт
Всего	524,7	312,6	522,0	310,5	494,8	283,1	343,5	181,6
Продовольственные товары и с/х сырье	16,6	40,2	15,8	41,7	18,6	38,9	16,1	26,1

Источник: Составлено автором на основании данных Федеральной таможенной службы.

Т а б л и ц а 2

Основные позиции экспорта продовольствия из Российской Федерации за 2014 и 2015 гг.

Наименование товара	Стоимостное выражение (млн долл. США)		В % к предыдущему году
	2014	2015	
Всего	5638,5	4068,0	-27,8
Пшеница и меслин	5422,5	3948,7	-27,1
Спирт	216,0	119,3	-44,7

Источник: Составлено автором на основании данных Федеральной таможенной службы.

Как видно из *таблицы 2*, экспорт продовольствия из России за прошедший год в стоимостном выражении снизился на 1570,5 млн долл. Как отмечает Федеральная таможенная служба, присутствует тенденция снижения стоимостных объемов экспорта товаров при одновременном росте их физических объемов¹⁷.

Основу экспорта из России традиционно составляют зерновые. Резкий всплеск зернового экспорта произошел осенью 2014 г. В первую очередь это было связано с существенной (почти в два раза) разницей цен на данный вид продукции на внешнем и внутреннем рынке. Для сдерживания экспорта зерна и продуктов его переработки в результате резкого ослабления курса рубля 28 мая 2015 г. Постановлением Правительства Российской Федерации была введена новая пошлина на экспорт пшеницы¹⁸.

¹⁷ Там же.

¹⁸ Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в ставки вывозных таможенных пошлин на товары, вывозимые из Российской Федерации за пределы государств – участников соглашений о Таможенном союзе». Официальный интернет-портал Правительства Российской Федерации. 28 мая 2015 / URL: <http://government.ru/media/files/TOScABCIDvHc4qr0JghKZs2KeeHVJnCh.pdf> (дата обращения 30.06.2015).

Данная мера призвана сдерживать рост цен на хлеб и муку внутри страны¹⁹.

Подавляющий объем экспортной торговли продовольствием приходится на страны дальнего зарубежья. На фоне общего снижения товарооборота резко возросли объемы поставок в ряд небольших государств, в т.ч. и в офшоры. Особенно вырос экспорт в Люксембург, Португалию, Бруней-Даруссалам и Филиппины. Часто это явление связывают со стремлением российских экспортеров сэкономить на ввозных пошлинах и налогах на производство при переработке своих товаров²⁰.

Структура импорта более разнообразна (см. табл. 3). Долгое время Россия была одним из самых крупных импортеров продовольствия в мире. С развитием сельскохозяйственного комплекса ситуация постепенно стала меняться к лучшему. Сейчас импорт продовольствия и сырья для его производства находится на третьем месте в общей структуре импорта и составляет 5,5% (что ниже на 0,3 процентных пункта показателя за 2014 г.)²¹.

Ослабление национальной валюты привело к существенному уменьшению количества импортируемого продовольствия. По сравнению с 2014 г. импорт в стоимостном выражении уменьшился на 38,3%. В структуре импорта максимальное снижение показали ячмень — на 84,7%, масло растительное — на 65,5%, масло сливочное — на 58,0%, изделия и консервы из мяса — на 57,6%, мясо птицы свежее и мороженое — на 54,6%. Меньше всего изменилась ситуация по поставкам чая, белого сахара и кофе²².

Т а б л и ц а 3

**Основные позиции импорта продовольствия
в Российскую Федерацию за 2014 и 2015 гг.**

Наименование товара	Стоимостное выражение (млн долл. США)		
	2014	2015	в % к предыдущему году
Всего	16 505,3	10 187,4	-38,2
Мясо свежее и мороженое	4271,7	2469,6	-42,1
Мясо птицы свежее и мороженое	798,3	362,4	-54,6
Рыба свежая и мороженая	1946,4	1027,0	-47,2
Молоко и сливки сгущенные	627,4	411,7	-34,4

¹⁹ См.: *Роголин Д.* Экспортеры зерна бьют рекорды / URL: <http://expert.ru/2015/07/4/zerno/> (дата обращения 27.07.2015).

²⁰ См.: *Быркова Е.* Обзор внешней торговли России в январе 2015 года / URL: <http://провэд.рф/analytics/research/24545-obzor-vneshney-topgovli-possii-v-yanvare-2014-goda.html> (дата обращения 06.04.2015).

²¹ Отчет Федеральной таможенной службы «Экспорт — импорт важнейших товаров за январь — декабрь 2015 года»...

²² Там же.

Окончание таблицы 3

Масло сливочное	730,6	306,7	-58,0
Цитрусовые	1486,0	1191,1	-19,9
Кофе	571,6	511,1	-10,6
Чай	645,5	637,8	-1,2
Зерновые культуры	523,7	328,9	-37,2
Пшеница и меслин	97,0	74,5	-23,2
Ячмень	40,1	6,1	-84,7
Кукуруза	221,3	143,7	-31,9
Масло растительное	11,0	3,8	-65,4
Изделия и консервы из мяса	167,4	71,0	-57,5
Сахар-сырец	280,1	191,3	-31,7
Сахар белый	178,9	161,9	-9,5
Какао-бобы	213,2	156,6	-26,5
Продукты, содержащие какао	629,4	347,4	-44,8
Напитки алкогольные и безалкогольные	3065,7	1784,8	-41,7

Источник: Составлено автором на основании данных Федеральной таможенной службы.

До введения запрета на импорт сельскохозяйственной продукции около 30% поставок продовольствия в Россию приходилось на страны Евросоюза. В 2014 г. прекратились поставки из Нидерландов, Испании, Польши, Украины. В 2015 г. этот список пополнила Турция. Устранение дефицита путем увеличения импорта из Китая, Египта, Израиля, Аргентины, Ирана, Узбекистана, Таджикистана и Киргизии может существенно сказаться на качестве продукции²³.

Таким образом, *Российская Федерация является крупным игроком на мировом продовольственном рынке*. Несмотря на позитивные результаты по производству некоторых групп продовольствия (зерно, сахар, растительное масло), для нашей страны характерно отставание темпов роста по мясу и водным биоресурсам. Овощи и фрукты, производство которых не нашло отражения в Доктрине о продовольственной безопасности, производятся в недостаточном количестве. Соответственно, сохраняется необходимость закупок большого объема продовольствия за рубежом. Ослабление рубля и продовольственное эмбарго не позволяют сохранять прежние объемы поставок, а также оказывают сильное влияние на качество ввозимой продукции. Это, в совокупности с многофакторной ситуацией по определению оптимального соотношения между экспортом зерна и его внутренним потреблением, влечет за собой рост потребительских цен на продовольствие внутри страны.

²³ Success Brand Management. Как устроен бизнес по производству овощей в России / URL: <http://moneymakerfactory.ru/biznes-idei/biznes-po-proizvodstvu-ovoschey/> (дата обращения 12.01.2016).