

АНАЛИЗ ОТЕЧЕСТВЕННОГО И ЗАРУБЕЖНОГО ПРАВОВОГО ОПЫТА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

**Х.У. Белхароев, кандидат юридических наук, доцент.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Проанализирован отечественный и зарубежный правовой опыт обеспечения продовольственной безопасности. Проведен сравнительный анализ между Российской Федерацией и Европейскими странами, США и Канадой. Даны рекомендации для решения обозначенных проблем.

Ключевые слова: закон, право, конвенция, продовольственная безопасность, качество

ANALYSIS OF DOMESTIC AND FOREIGN LEGAL EXPERIENCE IN ENSURING FOOD SECURITY

X.U. Belkharoyev. Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

In the article the author analyzes the domestic and foreign legal experience of ensuring food security. Carries out comparative analysis between the Russian Federation and the European countries, USA and Canada. Recommends to address the concerns identified.

Keywords: law, right, of the convention, food safety, quality

Проблема обеспечения продовольственной безопасности является достаточно острой не только для нашей страны, но и для всей планеты. Продолжают нарастать негативные тенденции в обеспечении продуктами питания быстрорастущего населения Земли. Это обстоятельство вынудило провести в ноябре 1996 г. в г. Риме крупную международную конференцию по вопросам продовольствия [1]. Представители 186 государств мира на конференции приняли Римскую декларацию о продовольственной безопасности с целью привлечь внимание всего мирового сообщества к этой проблеме [2].

Глобальный аспект продовольственной безопасности характеризуется и тем, что мировое товарное производство продовольствия все более концентрируется в странах «золотого миллиарда» во главе с США, которые, естественно, будут стремиться использовать свое доминирующее положение на рынке продовольствия для достижения собственных политических, экономических и военных целей [3].

Калорийность питания в странах Ближнего Востока, Северной Африки, Восточной Азии и Латинской Америки существенно возросла и достигла 2,7 тыс. калорий в день. В странах Южной Азии калорийность питания растет значительно медленнее и в них еще далеко до физиологической нормы. Но в странах Центральной и Южной Африки производство продовольствия на душу населения продолжает сокращаться [2].

Рост производства продовольствия достигается за счет увеличения урожайности сельскохозяйственных культур (генно-инженерной деятельности), интенсификации использования пахотных земель (размер ирригационных площадей в развивающихся странах за этот период удвоился) и расширения обрабатываемых земель.

Доступность питания оставляет желать лучшего во многих странах. В 1969–1971 гг. 920 млн человек на Земле голодали, что составляло 35 % населения третьего мира. По оценкам Международной организации продовольствия (ФАО) в 90-х гг. прошлого столетия голодало 840 млн человек, что составляет сейчас 20 % населения стран третьего мира. Сдвиги в сокращении голода в относительных показателях по регионам Земли значительны. Так, в 1969–1971 гг. 76 % всех голодающих были в странах Азии,

а в 1990–1992 гг. – в этом регионе их было 60 %, в Центральной и Южной Африке соответственно 11 % и 25 %. Но в абсолютных цифрах число голодающих в мире сокращается крайне слабо [4]. В докладе Генерального секретаря Организации Объединенных Наций (ООН) на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию в августе 2002 г. отмечается, что сейчас число голодающих в мире составляет около 815 млн человек [5].

Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун на 63 Генеральной сессии ООН в присутствии представителей 120 стран заявил, что мир столкнулся с тремя кризисами: финансовым, продовольственным и энергетическим. Уже сейчас в мире около 30 % всего населения страдает от недоедания, а 860 млн реально на грани голода, 33 страны на грани социальных взрывов. Каждый день на земле умирает от голода 10 тыс. человек. В 2009 г. число страдающих от недоедания и голода увеличилось и приблизилось к 1 млрд [6].

Качество питания также невысокое. По оценкам специалистов ФАО, более 1 млрд человек в мире испытывают недостаток в пище одного или нескольких микроэлементов – витамина А, железа, йода, цинка, меди и т.д. В 90-х гг. около 1,6 млрд людей страдали от дефицита йода, около 2 млрд человек – от дефицита железа [3].

Коренной причиной недоедания и низкого качества пищи является не дефицит продовольственных ресурсов, а массовая нищета и безработица многих стран мира, особенно слаборазвитых. В будущем состояние глобальной продовольственной безопасности вряд ли улучшится в результате воздействия целого ряда обстоятельств [2].

Во-первых, прогнозируется, что к 2025 г. население Земли достигнет 8 млрд человек, а к 2050 г. 9,2 млрд [8]. Большая часть этого прироста будет за счет развивающихся стран. Так по прогнозам население стран Центральной и Южной Африки, где и сейчас постоянно наблюдается массовый голод, к этому сроку удвоится. Соответственно, резко возрастает и спрос на продовольствие.

Во-вторых, в этот период ожидается определенный рост дохода на душу населения в развивающихся странах, что вызовет количественный и качественный рост спроса на продовольствие. В результате действия этих двух факторов ожидается, что потребность в продовольствии в развивающихся странах к 2025 г. удвоится [7].

Многие специалисты считают, что мировое хозяйство вряд ли сможет обеспечить такие потребности населения в продовольствии без кардинальных изменений всей аграрной и внешнейторговой политики.

Для компенсации потери пахотных земель в результате деградации почвы, индустриализации и урбанизации потребуются громадные инвестиции в аграрный сектор развивающихся стран, вложения в научные разработки, в индустриализацию сельскохозяйственного производства, в новые технологии [3].

В результате предполагается обеспечить рост урожайности в этот период до 1,0–1,5 % в год, удвоение импорта продовольствия развивающимися странами.

Но все равно даже ФАО прогнозирует сохранение голода в мире. Кроме того, обостряются проблемы с обеспечением населения водой, в том числе и ирригационных площадей, позволяющих получить по 2–3 урожая в год [4].

Новой «зеленой революции» не предвидится, ресурсы в этой области уже исчерпаны, а последствия широкого использования биотехнологий не изучены, и, возможно, они сами могут стать новой угрозой безопасности человечества [2].

В сравнении с Европейскими странами, США и Канадой состояние продовольственной безопасности России уступает по многим позициям. Отечественное сельскохозяйственное производство резко уменьшилось за 90-е гг. прошлого века уменьшилась площадь пахотных земель, значительная часть пашни была выведена из сельскохозяйственного оборота, а часть превратилась в залежи. Кроме того, значительно увеличилась площадь неиспользуемых пахотных земель. Продолжается сокращение поголовья крупного рогатого скота в хозяйствах всех категорий (табл.) [7]. Простаивают или работают не на полную мощность большинство птицефабрик страны.

**Таблица. поголовье скота
(на конец года в хозяйствах всех категорий, млн голов)**

| Год | Крупный рогатый скот | В том числе | | |
|------|-------------------------|-------------|--------|-------------|
| | | коровы | свиньи | овцы и козы |
| 1915 | 33,0 | 17,3 | 11,3 | 47,0 |
| 1927 | 37,6 | 19,9 | 13,1 | 59,3 |
| 1930 | 25,5 | 16,1 | 5,6 | 36,9 |
| 1940 | 27,8 | 14,2 | 12,1 | 51,2 |
| 1950 | 30,2 | 13,3 | 11,9 | 46,2 |
| 1960 | 38,2 | 17,9 | 29,4 | 65,5 |
| 1970 | 51,6 | 20,6 | 33,2 | 67,0 |
| 1980 | 58,1 | 22,2 | 36,0 | 65,0 |
| 1990 | 57,0 | 20,5 | 38,3 | 58,2 |
| 1995 | 39,7 | 17,4 | 22,6 | 28,0 |
| 2000 | 27,5 | 12,7 | 15,8 | 15,0 |
| 2005 | 21,6 | 9,5 | 13,8 | 18,6 |
| 2006 | 21,6 | 9,4 | 16,2 | 20,2 |
| 2007 | 21,5 | 9,3 | 16,3 | 21,5 |
| 2008 | 21,0 | 9,1 | 16,2 | 21,8 |
| 2009 | 20,7 | 9,0 | 17,2 | 22,0 |
| 2010 | 20,0 | 8,8 | 17,2 | 21,8 |

Россия никогда не отличалась высокими показателями в сельскохозяйственной области. Российская империя занимала ряд лет первое место в мире по экспорту хлеба, но вывозила она его за счет недоедания собственного населения. В это время Россия производила зерна на душу населения меньше, чем Канада в 4 раза, Аргентина – в 3 раза, США – в 2 раза. По численности же крупного рогатого скота, лошадей и свиней Россия уступала США в 5 раз [8].

Но нынешнее состояние сельского хозяйства страны вызывает обоснованную тревогу, поскольку оно не может сейчас обеспечить даже нынешний низкий платежеспособный спрос населения. При росте доходов населения уровень производства сельскохозяйственной продукции и продовольствия станет еще большим ограничителем в улучшении ситуации на продовольственном рынке. Неоправданно возрастет в результате импорт продовольствия, что таит угрозу не только продовольственной, но и национальной безопасности в целом [3].

Сокращение отечественного сельскохозяйственного производства и быстрое неоправданно широкое открытие внутреннего продовольственного рынка привели в начале 90-х гг. к росту импорта продовольствия, затем после дефолта 1998 г. объем импорта снизился, однако с 2001 г. импорт продовольствия снова возрос и продолжает расти, в 2010 г. в торговых сетях по объёму продаж импортное продовольствие достигло 44 % от потребностей [7], а с учетом присоединения России к ВТО импорт низкокачественного продовольствия будет расти. Данная тенденция, безусловно, представляет угрозу продовольственной безопасности.

Учитывая особую чувствительность к импорту аграрного сектора экономики, внешнеэкономическая политика государства в области агропромышленного комплекса должна быть постоянно направлена на поддержку отечественного рынка сельскохозяйственной продукции и продовольствия. В целях формирования конкурентоспособного и стабильного развивающегося аграрного комплекса нужна селективная политика защиты эффективно развивающихся отечественных аграрно-промышленных предприятий.

Возможно улучшение ситуации с мясом за счет развития быстро восстанавливаемых отраслей животноводства, птицеводства и свиноводства. На базе излишков зерна есть

возможность стимулировать рост производства свинины и мяса птицы и увеличивать продуктивность всех видов скота и птицы. Для этого необходимо снизить издержки за счет льготного субсидирования некоторых видов энергетических затрат в животноводстве, в частности затраты на электроэнергию и газ. Целесообразно также ограничить импорт мяса и мясопродуктов путем квотирования (лучше тарифного) и введения компенсационных пошлин, и стимулировать потребительский спрос на продукты питания для низкооплачиваемых слоев населения, увеличив для этих целей специальные трансферты на выплату пенсий, пособий и заработную плату работников бюджетной сферы [2].

Для изменения соотношения производства сахара белого из сахарной свеклы и сахара-сырца необходимо повысить уровень рентабельности производства сахарной свеклы. Нужно регулировать рост ввозных таможенных пошлин на сахар белый и сахар-сырец.

Продовольственная безопасность Российской Федерации предполагает постоянную готовность государства к предотвращению нарушения системы обеспечения граждан продуктами питания при стихийных бедствиях и других чрезвычайных ситуациях, для чего необходимо иметь стратегический продовольственный резерв государства и систему его распределения. Но за годы реформ размеры этого резерва значительно сократились.

Особенно крайне остро стоит вопрос доступности продовольствия, значительно сократилось потребление основных продуктов питания населением на периферии, ухудшилась структура питания и сбалансированность по качественным компонентам. В целом по стране уменьшилось даже общее энергетическое содержание суточного пищевого рациона. Особенно важно учесть, за счет каких продуктов формируется калорийность пищевого рациона, существенно ухудшился его качественный состав. В связи с резким понижением уровня жизни, реальных доходов и платежеспособного спроса особенно сильно сократилось приобретение и потребление дорогостоящих белково-содержащих продуктов. Население ориентируется на более дешевые, а значит, и сравнительно доступные продукты, что непосредственно сказывается на качественном составе питания.

Особо резко сократилось потребление продуктов животного происхождения. Потребление на душу населения мяса и мясопродуктов (в переводе на мясо) уменьшилось с 75 кг в 1990 г. до 50 кг в настоящее время или на 40 %; молока и молочных продуктов – с 386 кг до 215 кг (на 45 %); рыбы и рыбопродуктов – с 20,3 кг до 9,9 кг (на 51 %) и яиц – с 297 шт. до 222 шт. (на 25 %). В целом в общей калорийности суточного рациона питания удельный вес продуктов животного происхождения снизился с 35,9 % в 1990 г. до 25–26 % в настоящее время. Потребление мяса сократилось в 1,8 раза, молока – в 1,7 раза [9].

Резко усилилась дифференциация по разным группам населения, что является неизбежным результатом неоправданно глубокой дифференциации и даже поляризации доходов.

Наиболее осязаемым, практически понятным и доступным для использования является сопоставление доходов и ресурсов домохозяйств с установленным для данного этапа прожиточным минимумом. При всей своей относительности прожиточный минимум является важной основой при оценке продовольственного обеспечения. Он служит практическим ориентиром в политике по улучшению питания малоимущих слоев населения. В свою очередь удельный вес населения с доходами ниже прожиточного минимума является важным обобщающим показателем общего состояния продовольственного обеспечения в стране. Так как определяющее место в структуре прожиточного минимума занимает продовольственный минимум, так называемая продовольственная корзина [9].

Полунищенские доходы малоимущих людей прямо влияют на уровень и структуру питания. В группах населения с наименьшими доходами потребляется намного меньше более ценных и дорогих продуктов питания. Общая калорийность суточного рациона в хозяйствах с доходами ниже прожиточного минимума составляет 1666 ккал при средней 2394 ккал. В этих хозяйствах в расчете на человека потреблялось 26,5 кг мяса и мясопродуктов, в то время как в среднем по всем домохозяйствам – около 50 кг, молока и молочных продуктов – 126 кг и 199 кг; рыбы и рыбопродуктов – 8,4 кг и 13,9 кг; сахара

и кондитерских изделий – 18,7 кг и 30,1 кг; яиц – 135 шт. и 202 шт. Важно отметить, что в семьях с доходами ниже прожиточного минимума потребляется меньше даже хлеба и картофеля. По хлебу и хлебопродуктам – соответственно 85,5 кг и 109 кг, по картофелю – 74 кг и 93 кг. Это означает, что при мизерных доходах таким семьям недоступны в полной мере даже названные традиционные и относительно дешевые продукты, они не имеют возможности приобретать их в достатке. Непосредственная зависимость скудного уровня и качества питания от низких доходов малоимущих людей подтверждается также и материалами социологического обследования [3].

В малоимущих группах домохозяйств расходы на питание в расчете на человека в 5–6 раз ниже, чем в обеспеченных группах населения. Но и при таком низком абсолютном размере затрат на питание они составляют около 70 % всех потребительских расходов при средней по всему населению 47–52 %. При этом на покупку хлеба и хлебобулочных изделий идет 14 % всех расходов на продовольствие (в среднем – около 8 %). Рацион питания в малоимущих семьях особенно беден белками, на продукты животного происхождения приходится лишь около пятой части общего объема потребляемых калорий. А общая калорийность суточного рациона питания в малоимущих домохозяйствах намного ниже средних данных. Это означает, что значительная часть населения с доходами ниже прожиточного минимума находится на грани нищеты и голодания.

В результате, если Советский Союз по калорийности питания занимал 6-е место в мире, то Россия сейчас занимает 42-е. Дефицит животных белков составляет 30–40 % от нормативной потребности, а дефицит витаминов и многих микроэлементов достигает 60 %, сложившаяся ситуация на настоящее время не изменилась.

По результатам проведенного обследования Институтом питания РАМН о состоянии питания и здоровья в бедных семьях, население всех возрастных групп имеет отклонение от современных норм здорового питания, выражающиеся в недостаточном потреблении молока и молочных продуктов, мяса и мясопродуктов, рыбы и рыбопродуктов, овощей, фруктов и растительного масла [3].

Нерешенной проблемой, тормозящей развитие аграрной реформы, остается рост долговых обязательств сельскохозяйственных товаропроизводителей и связанное с этим отсутствие средств для технического и технологического перевооружения сельскохозяйственного производства.

Основными причинами относительно медленного развития отрасли сельского хозяйства являются низкие темпы структурно-технологической модернизации отрасли, обновления основных производственных фондов и дефицит квалифицированных кадров, вызванный низким уровнем и качеством жизни в сельской местности. В этих обстоятельствах создание условий для устойчивого развития сельских территорий, ускорения темпов роста объемов сельскохозяйственного производства на основе повышения его конкурентоспособности становится приоритетным направлением аграрной экономической политики.

Правовые основы, наработанные к настоящему времени, далеко не всегда демонстрируют свою прочность и напрямую не защищают жизненно важные интересы личности, общества и государства в сфере продовольственного обеспечения.

Полагаясь на результаты собственного исследования и точки зрения других авторов, рекомендуется с учетом требований ВТО:

- разработать и принять федеральный закон «О продовольственной безопасности Российской Федерации»;
- доработать Федеральный закон «О качестве и безопасности пищевых продуктов»;
- рассмотреть возможность внесения дополнений и изменений в Таможенный кодекс Российской Федерации и Налоговый кодекс Российской Федерации с целью применения тарифной квоты на товары, поступающие из других стран.

Литература

1. Римская декларация о всемирной продовольственной безопасности. Рим. 13 нояб. 1996 г. // World Food Summit, WFS 96/3-Corr. 1. Rome. Italy, 1996.

2. Белхароев Х.У. Анализ продовольственной безопасности в мире: материалы Регион. науч.-практ. конф. «Вузовское образование и наука 2006 г. ГОУ ВПО». Ростов: ООО «Южный издательский дом», 2006. С. 128–129.
3. Белхароев Х.У. Государственная политика Российской Федерации по обеспечению продовольственной безопасности: монография. М.: Компания спутник+, 2008. С. 31–40.
4. Alex. F. McCalla Challenges of Global Food. USA, 1999. P. 3–8.
5. Природные ресурсы. М. 2000. № 11 (269). С. 3–11.
6. Продовольственная безопасность в мире // Международная жизнь. 2009. 5 июня. [сайт.] URL: <http://interaffairs.ru> (дата обращения: 11.04.2013).
7. Российский статистический ежегодник 2011. М.: Росстат, 2011. С. 427–525.
8. Государственная деятельность П.А. Столыпина. М.: Изд-во МГУ, 1994. С. 28.
9. Емельянов А.М. Об итогах исследований по проекту «Анализ обеспечения продовольствием населения России»: сб. докладов конф. М., 2002. С. 119–122.