

УДК: 338.43

**ПРОКОПЬЕВ МИХАИЛ ГРИГОРЬЕВИЧ**

д.э.н., главный научный сотрудник ФГБУН "Институт проблем рынка РАН",  
e-mail: mgprokopyev@yandex.ru

## ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ: АНАЛИЗ ПРОЕКТА ДОКТРИНЫ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (ЧАСТЬ I)<sup>1</sup>

**Аннотация. Предмет работы.** Рассматривается совокупность взглядов на цели, задачи и основные направления экономической политики в области обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации, составляющих суть Доктрины продовольственной безопасности. **Метод исследования.** Сопоставление и анализ основных положений действующей Доктрины продовольственной безопасности и проекта Доктрины продовольственной безопасности в новой редакции, подготовленного Минсельхозом России от 15.01.2018 г. **Результаты работы.** Проведен анализ проекта Доктрины продовольственной безопасности в новой редакции. **Выводы.** Проект новой редакции Доктрины продовольственной безопасности давно назрел, но вряд ли является шагом вперед. Методические подходы к разработке проекта Доктрины остались практически неизменными. Проект новой редакции Доктрины нуждается в дальнейшем совершенствовании. **Ключевые слова:** продовольственная безопасность, доктрина, проект доктрины.

**PROKOPIEV MIHAIL GRIGORIEVICH**

doctor of Economics, chief researcher, Institute of market problems, RAS",  
e-mail: mgprokopyev@yandex.ru

## FOOD SECURITY: THE ANALYSIS OF THE DRAFT DOCTRINE OF FOOD SECURITY OF THE RUSSIAN FEDERATION (PART I)

**Abstract. The subject of the study.** The article considers a set of views on the goals, objectives and main directions of economic policy in the field of food security of the Russian Federation, which are the essence of the Doctrine of food security. **Method of research.** Comparison and analysis of the main provisions of the current Doctrine of food security and the draft Doctrine of food security in a new edition, prepared by the Ministry of Agriculture of Russia on 15.01.2018. **Results of the study.** The analysis of the draft of the Food Security Doctrine in a new edition was carried out. **Conclusions.** The draft new edition of the Doctrine of Food Security is long overdue, but is hardly a step forward. Methodical approaches to drafting the Doctrine remained practically unchanged. The draft of the new version of the Doctrine needs further improvement. **Keywords:** Food security, Doctrine, draft Doctrine.

Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации (далее Доктрина) – важнейший документ, представляющий совокупность официальных взглядов на цели, задачи и основные направления экономической политики в области обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации [4]. В Доктрине нашли отражения сложившиеся к тому времени взгляды на продовольственную безопасность, дано определение и обоснован понятийный аппарат, включая определение, критерии, направления и показатели оценки продовольственной безопасности. Рассмотрены риски и угрозы, а также механизмы обеспечения продовольственной безопасности. Принятие данного документа сыграло большую роль в формировании экономической политики в сфере агропромышленного комплекса в последующий период. С другой стороны, послужило предметом детального исследования многих экономи-

<sup>1</sup> Статья подготовлена при финансовой поддержке гранта РФФИ № 17-02-50099-ОГН а(ф) «Методические подходы к оценке продовольственной безопасности с позиции домашних хозяйств».

стов-аграрников. Были выявлены недостатки, сформулированы и широко обнародованы направления (часто противоречивые) совершенствования Доктрины в связи с изменившимися внешними и внутренними условиями [13, 14, 15, 17, 20].

За прошедший период были подготовлены и утверждены ряд важнейших документов стратегического планирования в соответствии с Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) о стратегическом планировании в Российской Федерации [1]. В частности: Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 [3]; Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г., утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208 [5]; Стратегия развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденная Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2012 г. № 559-р [9] и т. д. В новой редакции изложена Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг. [10]. Целью программы является обеспечение продовольственной независимости России в параметрах, заданных Доктриной. Основные положения данных, а также других документах стратегического планирования в части обеспечения продовольственной безопасности, должны быть учтены и развиты в новой редакции Доктрины [12].

Проект новой редакции Доктрины продовольственной безопасности (далее – проект Доктрины) включает те же разделы, что и действующая Доктрина. В пункте 2 Раздела I «Общие положения» проекта Доктрины отмечается, что стратегической целью продовольственной безопасности является обеспечение населения страны безопасной сельскохозяйственной продукцией, рыбной и иной продукцией из водных ресурсов. Данное положение в тех же терминах сформулировано и в Доктрине. Однако в Доктрине также подчеркивается, что гарантией ее достижения является стабильность внутреннего производства, а также наличие необходимых резервов и запасов. Представляется, что словосочетание «стратегическая цель продовольственной безопасности», присутствующее как в Доктрине, так и в проекте Доктрины, следует заменить на «стратегическая цель государственной экономической политики в сфере обеспечения продовольственной безопасности».

В настоящем Разделе сделана попытка увязать текст проекта Доктрины с действующими документами стратегического планирования. Так, содержание пункта 2 проекта Доктрины включает положения, изложенные в ряде пунктов Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, в частности, в пунктах 31, 52 и 54. В результате пункт 2 Раздела I в новой редакции значительно переработан (не в лучшую сторону). В проекте Доктрины отмечается, что национальные интересы государства на долгосрочную (почему только долгосрочную?) перспективу заключаются, в т. ч., в повышении качества жизни российских граждан. Повышение качества жизни, в свою очередь, предполагает обеспечение продовольственной безопасности за счет мер, в т. ч. сформулированных в Стратегии национальной безопасности (пункт 54). Представляется, что целесообразнее было бы в проекте Доктрины просто привести меры по обеспечению продовольственной безопасности в соответствии с пунктом 54 Стратегии национальной безопасности или сослаться на данный пункт.

В пункте 2 Раздела I также отмечается, что продовольственная безопасность является одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности в долгосрочной перспективе (в действующей редакции Доктрины – в среднесрочной перспективе). Представляется, что данное утверждение справедливо как в среднесрочной, так и в долгосрочной перспективе. Не понятен смысл и выделение в отдельный подпункт положения: В соответствии со Стратегией национальной безопасности обеспечение продовольственной безопасности предполагается, в т. ч., за счет достижения продовольственной независимости Российской Федерации (к тому же – это частичное повторение содержания предшествующего подпункта).

В данном Разделе (пункт 3) также определены основные задачи обеспечения продовольственной безопасности. В проект Доктрины (пункт 3), в отличие от Доктрины, включены два важных подпункта: е) достижение положительного сальдо в международной торговле основными видами сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия; ж) реализация экспортного потенциала с учетом приоритета самообеспечения страны основными видами отече-

ственной сельскохозяйственной, рыбной продукции и продовольствия из сырья, произведенного в Российской Федерации, а также с учетом необходимости обеспечения продовольственной безопасности в рамках ЕАЭС<sup>2</sup>. Настоящие дополнения оправданы и вызваны необходимостью пересмотра взглядов на продовольственную безопасность и реализации возросшего за последние годы экспортного потенциала агропромышленного комплекса страны. Вместе с тем данные положения внутренне противоречивы: с одной стороны, в подпункте «е» ставится задача роста экспорта и достижение положительного сальдо торгового баланса, с другой – в подпункте «ж» данный рост ограничивается приоритетом самообеспечения продовольствием.

В пункте 4 Раздела I проекта Доктрины отмечается, что при разработке проекта учтены рекомендации ФАО по предельной доле импорта и продовольственной безопасности, однако сами цифры в дальнейшем не приводятся. В последующем пункте проекта Доктрины вводятся основные определения:

**Продовольственная безопасность Российской Федерации** – состояние экономики страны, при котором обеспечивается продовольственная независимость Российской Федерации, гарантируется физическая и экономическая доступность для каждого гражданина страны пищевых продуктов, соответствующих требованиям законодательства Российской Федерации о техническом регулировании, в объемах не меньше рациональных норм потребления пищевых продуктов, необходимых для активного и здорового образа жизни (по сравнению с Доктриной определение осталось неизменным)<sup>3</sup>.

**Продовольственная независимость Российской Федерации** – самообеспечение страны основными видами отечественной сельскохозяйственной, рыбной продукции и продовольствия из сырья, произведенного в Российской Федерации. Соответственно в Доктрине: Продовольственная независимость Российской Федерации – устойчивое отечественное производство пищевых продуктов в объемах не меньше установленных пороговых значений его удельного веса в товарных ресурсах внутреннего рынка соответствующих продуктов. Таким образом, в проекте Доктрины понятие «Продовольственная независимость» полностью тождественно понятию «Самообеспечение». Вместе с тем это близкие, но не идентичные понятия<sup>4</sup>.

**Экономическая доступность продовольствия** – возможность приобретения пищевых продуктов питания должного качества по доступным ценам, в объемах и ассортименте, соответствующих установленным рациональным нормам потребления (в отличие от проекта Доктрины в Доктрине также подчеркивается, что данная возможность должна быть обеспечена соответствующим уровнем доходов населения).

**Физическая доступность продовольствия** – уровень развития товаропроводящей инфраструктуры, при котором во всех населенных пунктах страны обеспечивается возможность приобретения жителями пищевых продуктов или организации питания в объемах и ассортименте, соответствующих рациональным нормам их потребления (в Доктрине: ... которые не меньше установленных рациональных норм потребления пищевых продуктов). Представляется, что формулировка определения в Доктрине не требует изменений.

**Рациональные нормы потребления пищевых продуктов** – рацион, представленный в виде набора продуктов, включающего пищевые продукты в объемах и соотношениях, отвечающих научно обоснованным международным стандартам оптимального питания (в Доктрине: современным научно-обоснованным принципам питания), учитывающим сложившуюся структуру и традиции питания населения страны (в Доктрине: традиции питания большинства населения страны).

**Показатель продовольственной безопасности** – количественная и качественная характеристика состояния продовольственной безопасности, позволяющая оценить степень ее достижения на основе принятых критериев (определение осталось неизменным).

<sup>2</sup> В Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.» поставлена цель достижения экспорта продукции агропромышленного комплекса в объеме 45 млрд долларов США в год [2].

<sup>3</sup> Согласно Декларации Всемирного саммита по продовольственной безопасности 2009 г. «Продовольственная безопасность существует, когда все люди в любое время имеют физический, социальный и экономический доступ к достаточной, безопасной и питательной пище, соответствующей их рациону питания и кулинарным предпочтениям для ведения активного и здорового образа жизни» [16].

<sup>4</sup> Самообеспечение продовольствием – удовлетворение потребностей населения в продуктах питания за счет национального производства, а продовольственная независимость – состояние, при котором, в случае прекращения поставок продуктов питания из-за рубежа, не возникает продовольственный кризис [13].

**Критерий продовольственной безопасности** – количественное пороговое значение или качественный стандарт, по которым проводится оценка степени обеспечения продовольственной безопасности. (соответственно в Доктрине: Критерий продовольственной безопасности – количественное или качественное пороговое значение признака, по которому проводится оценка степени обеспечения продовольственной безопасности).

В проекте Доктрины учтена роль ЕАЭС в решении проблемы продовольственной безопасности. Пункт 6 в проекте Доктрины расширен и включает положение о необходимости расширения стратегического взаимодействия с Республикой Беларусь в рамках Союзного государства, углубление интеграции в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС), развитие двустороннего и многостороннего сотрудничества с государствами–участниками Содружества Независимых Государств (СНГ) по вопросам продовольственной безопасности. Однако неясно, почему последнее является приоритетом региональной внешнеэкономической (а не внешнеэкономической) политики Российской Федерации. В настоящем пункте также отмечается, что важнейшим фактором обеспечения национальной продовольственной безопасности (данный термин не определен в проекте Доктрины) является эффективное участие РФ в ВТО. Данное положение (по меньшей мере) воспринимается неоднозначно и требует соответствующего пояснения [18,19].

Как уже отмечалось выше, определение продовольственной безопасности в проекте Доктрины, по сравнению с действующей Доктриной, не изменилось. Вместе с тем за последние годы произошло значительное переосмысление концепции продовольственной безопасности как в нашей стране, так и за рубежом. В новой редакции Доктрины определение продовольственной безопасности целесообразно скорректировать. В частности, в определении необходимо учесть временной аспект проблемы (отражается словосочетанием: в любое время...). Во-вторых, доступ к продовольствию, наряду с экономическим и физическим, должен отражать и социальный аспект проблемы. В свою очередь, направления оценки и соответствующие показатели оценки состояния продовольственной безопасности должны непосредственно следовать из ее определения. Каждому определению продовольственной безопасности соответствует определенный набор показателей, характеризующих различные ее аспекты. Соответствующие изменения определения продовольственной безопасности требуют корректировки набора показателей, которые позволяют судить о «наличии» или «отсутствии», а также наступлении угрозы продовольственной безопасности [17].

**Раздел II. Показатели продовольственной безопасности Российской Федерации и критерии их оценки.** Данный раздел Доктрины в проекте Доктрины претерпел существенные изменения. Меняется подход к оценке продовольственной независимости. Вместо удельного веса отечественного производства в общем объеме ресурсов с учетом структуры переходящих запасов предлагается рассчитывать показатель самообеспеченности как процентное отношение объема отечественного производства сельскохозяйственной, рыбной продукции и продовольствия из сырья, произведенного в Российской Федерации, к объему их внутреннего потребления.

В Доктрине для оценки состояния продовольственной безопасности используется набор показателей, классифицированных по сферам: потребление, производство и организация управления. Критериями продовольственной безопасности, согласно Доктрине, служат пороговые значения удельного веса отечественной сельскохозяйственной, рыбной продукции и продовольствия в общем объеме товарных ресурсов (с учетом переходящих запасов) внутреннего рынка (по 8 товарным группам)<sup>5</sup>. В проекте Доктрины перечень товарных групп расширен и дополнительно включает овощи и бахчевые, а также фрукты и ягоды.

*(Продолжение следует)*

#### *Литература*

1. *Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) о стратегическом планировании в Российской Федерации.* – URL : <http://legalacts.ru/doc/FZ-o-strategicheskom-planirovanii-v-Rossijskoj-Federacii/>.
2. *Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204*

---

<sup>5</sup> Напротив, для оценки состояния продовольственной безопасности в системе показателей экономической безопасности используется такой показатель как доля импорта в объеме товарных ресурсов продовольственных товаров [5].

3. «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.». – URL : <http://kremlin.ru/acts/bank/43027>.
4. Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». – URL : <http://base.garant.ru/71296054/>.
5. Указ Президента РФ от 30 января 2010 г. № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // *Российская газета*. №51100(21) от 3 февраля 2010 г.
6. Указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г.». – URL : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_216629/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_216629/).
7. Указ Президента РФ от 26 июля 2015 г. «Морская доктрина Российской Федерации». – URL : <http://legalacts.ru/doc/morskaja-doktrina-rossiiskoi-federatsii-utv-prezidentom-rf-26072015/>.
8. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 июля 2017 г. № 1455-р «Стратегия развития сельскохозяйственного машиностроения России на период до 2030 г.». – URL : <http://government.ru/docs/28393>.
9. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 2138-р «О перечне показателей в сфере обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации». – URL : <http://static.government.ru/media/files/41d4a3e2ed1c5d4a2135.pdf>.
10. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2012 г. № 559-р «О стратегии развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2020 г.». – URL : <https://rg.ru/2012/04/30/pisheprom-site-dok.html>.
11. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 марта 2017 г. N 396 «О внесении изменений в Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг.». – URL : <http://government.ru/docs/27071/>.
12. Постановление Правительства РФ от 25 августа 2017 г. N 996 «Об утверждении Федеральной научно-технической программы развития сельского хозяйства на 2017–2025 гг.». – URL : <http://government.ru/docs/29004/>.
13. Проект Указа Президента Российской Федерации «О внесении изменений в Доктрину продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120» (подготовлен Минсельхозом России 15.01.2018 г.). – URL : <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/56641501/>.
14. Алтухов, А. И. Продовольственная безопасность страны : проблемы и возможные пути решения // *Экономика региона*. 2008. Приложение к № 2.
15. Гумеров, Р. Р. Методологические вопросы измерения и оценки национальной продовольственной безопасности // *Менеджмент и бизнес-администрирование*. 2011. № 2. С. 20–32.
16. Дохолян, С. В., Ботаев, Ж. Х., Умавов, Ю.Д. Анализ теоретических и методических подходов к устойчивости развития агропромышленных предприятий // *Региональные проблемы преобразования экономики*. 2016. № 9 (71). С. 30–42.
17. Положение дел в связи с отсутствием продовольственной безопасности в мире : множественные проявления продовольственной безопасности. – ФАО. 2013. – URL : <http://www.fao.org/docrep/019/i3434r/i3434r.pdf>.
18. Прокопьев, М. Г. Методические вопросы формирования концепции и оценки продовольственной безопасности // *Проблемы теории и практики управления*. 2017. № 8. С. 20–31.
19. Прокопьев, М. Г. Аграрная экономическая политика и вступление в ВТО // *Проблемы теории и практики управления*. 2012. № 11-12. С. 17–22.
20. Прокопьев, М. Г. Разработка мер по адаптации АПК России к условиям ВТО : методические аспекты // *Проблемы теории и практики управления*. 2013. № 13. С. 38–44.
21. Шагайда, Н., Узун, В. Продовольственная безопасность : проблемы оценки // *Вопросы экономики*. 2015. № 5. С. 63–78.
22. Минсельхоз подготовил новую редакцию Доктрины продовольственной безопасности РФ. – URL : <https://news.rambler.ru/other/39124825-minselhoz-podgotovil-novuyu-redaktsiyu-doktriny-prodovolstvennoy-bezopasnosti-rf/>.

#### References:

1. Federal Law of 28.06.2014 No 172-FZ (ed. Of 31.12.2017) "On the strategic planning in the Russian Federation" – URL : <http://legalacts.ru/doc/FZ-o-strategicheskoy-planirovaniy-v-Rossiyskoj-Federacii/>.
2. Decree of the President of the Russian Federation of 07.05.2018 N 204
3. "On national goals and strategic tasks for the development of the Russian Federation until 2024" – URL : <http://kremlin.ru/acts/bank/43027>.
4. Decree of the President of the Russian Federation of December 31, 2015 N 683 "On the National Security Strategy of the Russian Federation" – URL : <http://base.garant.ru/71296054/>.
5. Decree of the President of the Russian Federation N 120 of January 30, 2010 "On Approving the Doctrine of Food Security of the Russian Federation" // *Rossiyskaya Gazeta*. No. 511100 (21) of February 3, 2010.
6. Decree of the President of the Russian Federation of December of May 13, 2017 N 208 "On the Strategy of economic security of the Russian Federation until 2030" – URL : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_216629/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_216629/).
7. Decree of the President of the Russian Federation of July 26, 2015. The Naval Doctrine of the Russian Federation" – URL : <http://legalacts.ru/doc/morskaja-doktrina-rossiiskoi-federatsii-utv-prezidentom-rf-26072015/>.
8. Order of the Government of the Russian Federation of July 7, 2017 N 1455-r "Strategy for the Development

- of Agricultural Machinery in Russia for the period until 2030." – URL : <http://government.ru/docs/28393/>.
9. Order of the Government of the Russian Federation of November 18, 2013 N 2138-r On the list of indicators in the field of ensuring food security of the Russian Federation". – URL : <http://static.government.ru/media/files/41d4a3e2ed1c5d4a2135.pdf>.
10. Order of the Government of the Russian Federation of April 17, 2012 N 559-r On the strategy for the development of the food and processing industry of the Russian Federation for the period until 2020." – URL : <https://rg.ru/2012/04/30/pischeprom-site-dok.html>.
11. Decree of the Government of the Russian Federation of March 31, 2017 N 396 On Amendments to the State Program for the Development of Agriculture and Regulation of the Markets of Agricultural Products, Raw Materials and Food for 2013–2020." – URL : <http://government.ru/docs/27071/>.
12. Decree of the Government of the Russian Federation of August 25, 2017 N 996 On the approval of the Federal Scientific and Technical Program for the Development of Agriculture for 2017–2025 years." — URL : <http://government.ru/docs/29004/>.
13. Draft Decree of the President of the Russian Federation On Amending the Doctrine of Food Security of the Russian Federation, approved by Presidential Decree N 120 of January 30, 2010"(prepared by the Ministry of Agriculture of Russia on January 15, 2018). – URL : <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/56641501/>.
14. Altukhov, A. I. Food security of the country: problems and possible solutions // *Economy of the region*. 2008. The appendix to No. 2.
15. Doholyan, S. V., Botaev, J. Kh., Umavov, Yu. D. Analysis of theoretical and methodological approaches to the sustainability of development agro-industrial enterprises // *Regional problems of economic transformation*. 2016. No. 9 (71). P. 30–42.
16. The state of food insecurity in the world : multiple manifestations of food security. – FAO. 2013. – URL : <http://www.fao.org/docrep/019/i3434r/i3434r.pdf>.
17. Prokopyev, M. G. Methodical issues of formation of the concept and evaluation of food security // *Problems of theory and practice of management*. 2017. No. 8. P. 20–31.
18. Prokopyev, M. G. Agrarian economic policy and accession to the WTO // *Problems of theory and practice of management*. 2012. No. 11-12. P. 17–22.
19. Prokopyev, M. G. Economic policy in the sphere of agro-industrial complex : methodological approaches // *Problems of theory and practice of management*. 2012. No. 5. P. 20–29.
20. Prokopyev, M. G. Development of measures to adapt the Russian agro-industrial complex to the WTO conditions : methodological aspects // *Problems of theory and practice of management*. 2013. No. 13. P. 38–44.
21. Shagaida, N., Uzun, V. Food security : assessment problems // *Voprosy Ekonomiki*. 2015. No. 5. P. 63–78.
22. The Ministry of Agriculture has prepared a new version of the Doctrine of Food Security of the Russian Federation. – URL : <https://news.rambler.ru/other/39124825-minselhoz-podgotovil-novuyu-redaktsiyu-doktriny-prodovolstvennoy-bezopasnosti-rf/>.