

На правах рукописи



Строкова Татьяна Алексеевна

Государственная политика РФ в сфере продовольственной безопасности

Специальность 23.00.02 – политические институты, процессы и
технологии

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

5 ДЕК 2013



005542583

Москва – 2013

Работа выполнена на кафедре социальных наук и государственного управления
Государственного образовательного учреждения
высшего профессионального образования
«Московский государственный областной университет»

Научный руководитель —

доктор политических наук, профессор
Лоза Григорий Григорьевич

Официальные оппоненты:

доктор политических наук, профессор,
проректор по комплексной безопасности
образовательной среды
ГБОУ ВПО «Московский городской
психолого-педагогический университет»
Кирсанов Сергей Николаевич

кандидат политических наук, доцент
кафедры Анализ рисков и
экономической безопасности ФГБОУ
«Финансового университета при
правительстве РФ»
Кашурников Сергей Николаевич

Ведущая организация:

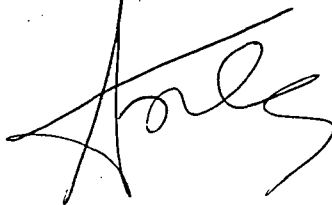
Военный университет Министерства
обороны Российской Федерации

Защита состоится «24» декабря 2013 г. в 15.00 часов на заседании
диссертационного совета Д 212.155.14 по политическим наукам при Московском
государственном областном университете по адресу: г.Москва, ул. Фридриха Энгельса,
д.21а, ауд. 305.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московского
государственного областного университета (г. Москва, ул. Радио, д.10а).

Автореферат разослан «__» _____ 2013 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



А.В. Абрамов

І ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИИ

Актуальность исследования обусловлена следующими основными обстоятельствами.

Первое

Великий русский поэт Н.А. Некрасов в 1864 году (почти полтора века назад) громко воскликнул в одном из своих стихотворений, которое являлось также своего рода политическим памфлетом: «В мире есть царь: этот царь беспощаден, Голод название ему». Действительно, связь власти, ее устойчивости, крепости, незыблемости с проблемой голода, достаточностью продовольствия для населения во всех странах мира и во все времена воспринималась как объективно существующая и незыблемая. Сегодня в России почти не существует голода в его непосредственной форме. Поэтому на уровне обыденного сознания проблема продовольственной безопасности не воспринимается как вопрос, остро стоящий на политической повестке дня и способный повлиять на политическую стабильность в стране.

Однако это отнюдь не означает, что угрозы продовольственной безопасности перестали быть политической проблемой государственной важности. Защита государства и граждан России от угроз продовольственной безопасности не может не быть сферой неустанной заботы государства и пристального внимания ученых и сегодня. Еще в 1946-47 годах XX века наша страна пережила страшные голодные годы, когда неурожай и голод лишили жизни и свободы более полутора миллионов человек. И если в 60-80-е годы опасности голода и голодного мора отступили, то в 90-е годы проблема продовольственной безопасности снова актуализировалась: в связи с охватившим страну социально-экономическим кризисом и стагнацией производственных сфер, из-за резкого падения реальных доходов значительной части населения, безработицы, в Россию вернулись бедность, нищета, нехватка продовольствия и даже голод. Относительную стабилизацию ситуации в сфере обеспечения продовольственной безопасности сегодня рано считать свидетельством надежности защиты в сфере продовольственной безопасности России. Теоретические основы продовольственной безопасности требует тщательного анализа, реальная ситуация в продовольственной сфере – обоснованной оценки, а продовольственная политика – детальной разработки и интенсивной реализации.

Второе

Проблема продовольственной безопасности отдельных наций и всего мира оказалась в фокусе пристального внимания мирового сообщества, в первую очередь, развитых стран еще в семидесятые годы прошлого века: доклады Римского клуба, фактическая ситуация в мире и во многих странах со всей очевидностью свидетельствуют, что рост населения земли требует опережающего роста производства продовольствия. Это условие, которое сейчас во всем мире рассматривается как императив, определяющий не

только качество, но и саму возможность дальнейшего развития стран, наций и всего человечества, должно быть осмыслено на политическом уровне и стать основой для пересмотра как внутренних, так и внешних продовольственных политик. Российские нация и государство не могут находиться в стороне от осмысления и решения глобальной проблемы человечества: проблемы голода. Наше государство, являясь членом крупнейший и наиболее авторитетных и влиятельных международных организаций, одним из основоположников международного права, инициатором принятия и подписантом наиболее значимых международных соглашений в области прав человека и защиты от голода, должна быть не просто активным, не может не пребывать на передовом крае защиты продовольственной безопасности на глобальном уровне.

Вместе с тем, ситуация на продовольственном рынке всего мира подвержена стремительным изменениям: не нее влияют и макроэкономические тенденции, вызывающие скачки мировых цен на основные продукты питания, и рост населения развивающихся стран, увеличивающий число потребителей, но не производителей продовольствия, и экологическая, и агроэкологическая проблемы, обостряющие кризис нехватки ресурсов для агропромышленного производства, и другие факторы. Все эти обстоятельства обуславливают необходимость научного осмысления складывающейся ситуации и построения политических и управленческих стратегий в соответствии с выявленными тенденциями и научным прогнозом.

Третье

Адекватное и стабильное обеспечение населения страны, каждого человека, пребывающего на территории государства, доступным и качественным продовольствием должно являться предметом неустанной заботы государства. Право на пищу и свободу от голода являются относятся к числу базовых прав человека, поскольку для каждого индивида наличие, достаточность и качество пищи определяют возможности поддержания жизнедеятельности, достижения наивысшего уровня здоровья, качества жизни, физической и интеллектуальной самореализации. Степень надежности продовольственной безопасности населения, обеспеченной государством, указывает не только на эффективность государственной экономической и аграрной политики, но и на то, насколько гуманно это государство, насколько добросовестно оно охраняет права и свободы граждан и выполняет обязательства, возложенные на него Общественным договором.

В настоящее время сфера обеспечения продовольствием населения России далека от совершенства. Производство продуктов питания в России растет, тем не менее, валовые показатели производства зерна, мясной и молочной продукции близки к уровню 50-х-70-х годов прошлого века. Надежное обеспечение продовольственной безопасности населения – это

проблема, которая только нуждается в разрешении. В то же время, продовольственной безопасности России как суверенного государства, угрожает импортозависимость российского внутреннего продовольственного рынка: показатели импорта продуктов питания в разы превышает пороговые значения продовольственной независимости.

Эти обстоятельства обуславливают актуальную необходимость непредвзятого, объективного критического осмысления сферы обеспечения продовольственной безопасности России и разработки стратегии корректировки политического курса в сфере продовольственной политики.

Четвертое

В настоящее время наблюдаются позитивные изменения в сфере обеспечения продовольственной безопасности России. Об этом, в частности, свидетельствует принятие «Доктрины продовольственной безопасности РФ». Во-первых, одним из первых направлений реформирования продовольственной политики в направлении обеспечения продовольственной безопасности должно стать обеспечение тесной связи продовольственной политики с другими направлениями политики, в первую очередь, с энергетической политикой, земельной политикой, политикой в сфере морских и водных ресурсов, экологической политикой. Действия и решения государства и управленческих органов в этих сферах должны быть скоординированы¹. Между перечисленными сферами политики существует объективная взаимосвязь, обусловленная особенностями экономического развития современного мира: потребности развития сферы производства продуктов питания неизбежно приводит к росту рыночного спроса на земельные, водные, энергетические ресурсы. Соответственно, потребности обеспечения продовольственной безопасности требуют сбалансированного устойчивого развития этих сфер.

Таким образом, избранная автором тема диссертационного исследования отличается актуальностью и новизной.

Степень научной разработанности проблемы

Поскольку проблемы безопасности привлекают внимание ученых России и других стран мира довольно давно, кладовая научных трудов по проблемам безопасности исключительно богата и ежегодно пополняется новыми значимыми работами. Поэтому диссертант счел необходимым условно разделить значительно число научных трудов, имеющих отношение к теме диссертационного исследования, на несколько групп, в соответствии с их содержанием и проблематикой.

¹ См, например: Демин С.Ю. Продовольственная безопасность: сущность, проблемы, подходы, решения. - Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2004. - 179 с.; Жученко А.А. Обеспечение продовольственной безопасности России в XXI веке на основе адаптивной стратегии устойчивого развития АПК: теория и практика. - Киров: НИИСХ Северо-Востока, 2009. - 273 с.

К *первой группе* нами отнесены научные работы, которые посвящены теории безопасности, осмыслению этого феномена, в первую очередь, его философских и социокультурных аспектов². Причем труды классиков философии и политологии, которые рефлексировали понятие безопасности и роль личности и государства в ее обеспечении на заре становления политологии как особой науки, следует выделить в отдельную подгруппу³.

Научные труды российских авторов, в которых осмыслиются общетеоретические проблемы, национальная специфика и текущие изменения, трансформации пространства безопасности России в последние годы, составляют *вторую группу* исследований⁴. Отечественные ученые разрабатывают проблему национальной безопасности с помощью методологии и терминологического аппарата самых разных наук, а также с использованием возможностей междисциплинарного подхода, поэтому данная группа исследований исключительно велика и неоднородна.

Третья группа открывает перечень тех групп, в которые автор объединил научные работы по проблемам собственно продовольственной безопасности и продовольственной политики, и состоит из трудов и статей, в которых продовольственная политика России рассматривается в аспекте глобализации и глобальных политических проблем⁵.

² Барабин В.В. Философия национальной безопасности. - Москва: Аванти, 2006. - 300с.; Дзюба Д.В. Социально-философские основы обеспечения национальной безопасности России в свете современных исторических вызовов: Автореф. дис. ... канд. филос. наук. - Тверь, 2006. - 176 с.; Издатлуст Э. Институционализм национальной безопасности /под общ. ред. Дзлиева М. И. - М.: Изд-во РГТЭУ, 2005. - 114 с.; Кольцов В.А. Философские основы концепции национальной безопасности: Автореф. дис. ... канд. филос. наук. - Н. Новгород, 2006. - 18с. и т.д.

³ См.: Макиавелли Н. Государь. — М.: Планета, 1990; Гоббс Т. О гражданстве. Левиафан //Избранные произведения: В 2-х томах. - М.: Мысль, 1964. - Т.2. - С. 345-425; Локк Дж. Два трактата о правлении // Сочинения: В 3-х томах. - М., 1998. - Т.3. - С. 218-422; Монтескье Ш. О духе законов // Избранные произведения. - М.: Мысль 1995. - С. 168—280; Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре // Избранные сочинения: В 3-х томах. - М.: Политиздат, 1961. - Т.2. - С. 186-310; Гегель Г. Философия права // Сочинения в 8-ми томах. - М.: Госполитиздат, 1934. - Т.7. - С. 15-262.

⁴ Волков Я.В. Геополитика и безопасность в современном мире. - М.: ВУ, 2000; Гибизов Д.В. Роль государства в обеспечении человеческой безопасности. - М.: Вестник МГОУ. - 2013. - №3; Мамонов В.В. Конституционные основы национальной безопасности России: Монография. - Саратов: Промкнига, 2002.- 345 с.; Молчановский В.Ф. Безопасность - атрибут социальной системы // Социально-политические аспекты обеспечения государственной безопасности в современных условиях: Сб. статей. - М.: 2004. - 215 с.; Обеспечение национальной безопасности России: проблемы, пути решения /Алешин В. А. и др. - Ростов н/Д.: Терра, 2003. - 267 с.; Общая теория национальной безопасности /Возжеников А.В., Кривельская Н.В., Макаренко И.К. и др.- Под общ. ред. А.А. Прохожева. - М.: Изд-во РАГС, 2002. - 318 с.; Рудаков А. В. Проблемы внешней и внутренней безопасности: теория и практика /А. В. Рудаков, В. В. Стрельченко; под общ. ред. А. В. Возженикова. - М: Изд-во РАГС, 2005. - 217 с. и др.

⁵ Виноградов В.Н. Продовольственная безопасность как сфера национальных интересов России. - М.: Фонд поддержки ученых: Ин-т соц.-полит. исслед. РАН. - 370 с.; Жученко

Четвертую группу исследований составили работы по проблемам соотношения продовольственной безопасности и продовольственной политики современной России как деятельности по ее обеспечению⁶.

Пятая группа объединяет научные работы, в которой продовольственная политика и продовольственная безопасность современной России рассматриваются в контексте макроэкономических процессов и в связи со вступлением России во Всемирную торговую Организацию⁷.

А.А. Обеспечение продовольственной безопасности России в XXI веке на основе адаптивной стратегии устойчивого развития АПК: теория и практика. - Киров: НИИСХ Северо-Востока, 2009. - 273 с.; Кудратов Р.Р. Проблемы обеспечения продовольственной безопасности в условиях малоземелья и трудоизбыточности. - М.: МАКС Пресс, 2005. - 318с.; Повышение устойчивости продовольственной безопасности России в условиях глобализации мировой экономики: на прим. Моск. Региона. - М.: ЮНИТИ: Закон и право, 2005. - 135 с.; Продовольственная безопасность страны: состояние, угрозы и условия обеспечения / А. А. Гобачева и др. - Шахты: Изд-во ЮРГУЭС, 2009. - 156 с.; Ромашин А.Ф. Продовольственная безопасность как фактор устойчивого развития России. - Нижний Новгород: Изд-во Волго-Вятской акад. гос. службы, 2008. - 127 с.; Сергиенко О.И. Управление экологической безопасностью в продуктовой цепочке. - СПб: СПбГУНИПТ, 2011. - 252 с.; Синчук Ю. Геополитические вызовы и угрозы современной России // Безопасность Евразии. - 2011. - № 1. - С. 305-314; Феофанов К.А. Цивилизационная безопасность Российской Федерации. - М.: Изд-во «Луч», 2003. 254 с.; Феофанов К.А. Россия в системе цивилизационной безопасности. М.: Изд-во «Луч», 2002. - 384 с.

⁶ Агаев Б.В. Организационно-экономический механизм обеспечения продовольственной безопасности. - М.: МСХА, 2000. - 177 с.; Зыряева Н.П. Продовольственная безопасность страны в современных условиях. - Чебоксары: Изд-во Чувашского ун-та, 2010. - 136 с.; Демин С.Ю. Продовольственная безопасность: сущность, проблемы, подходы, решения. - Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2004. - 179 с.; Дикарев В.Н. Методологические основы решения продовольственной проблемы и обеспечения продовольственной безопасности. - Воронеж: ФГОУ ВПО ВГАУ, 2005 (ФГУП Издат.-полигр. фирма Воронеж). - 254 с.; Маценевич И.Л. Продовольственная безопасность и продовольственная политика. - СПб: СПБИНВЭСЭП, 2005 (АООТ Тип. Правда 1906). - 173 с.; Папело В.Н. Продовольственная безопасность России: современное состояние и механизмы обеспечения. - Новосибирск: СибАГС, 2000. - 229 с.; Парамонова С. В. Продовольственная безопасность: измерение, оценка. - Благовещенск: Изд-во ДальГАУ, 2004. - 156 с.; Пахомов В.И. Продовольственная безопасность: экономические и военные аспекты. - СПб: Лема, 2008. - 100 с.; Чернова О.А. Государственное управление в области обеспечения качества и безопасности продовольствия. - М.: Хабаровск: ГОУ ВПО РПА Минюста России; 2007. - 120 с. и др.

⁷ Белокрылова О.С. Механизмы обеспечения продовольственной безопасности в условиях открытости экономики. - Ростов н/Д. : Изд-во Рост. ун-та, 2004. - 158 с.; Белокурова Е.С. Качество и конкурентоспособность продовольственного сырья и пищевых продуктов. - СПб: Санкт-Петербургский гос. ун-т сервиса и экономики, 2009. - 119 с.; Богданов С.М. Международная торговля и продовольственная безопасность. - М.: Спутник+, 2010. - 162с.; Куликов И.М. Стратегия гармонизации макроэкономических и микроэкономических возможностей повышения уровня продовольственной безопасности России. - М.: Проспект, 2005. - 43с.; Кондрат Е.Н. Механизм обеспечения

В *шестой группе* сгруппированы научные труды и статьи, посвященные рассмотрению региональных аспектов продовольственной безопасности России⁸.

Поскольку автор диссертации стремился к обоснованности и доказательности своих суждений и выводов, а они во многом опираются на историко-политологический анализ становления основных подходов российского государства к обеспечению продовольственной безопасности нации и государства, важнейшую, *седьмую группу*, составляют работы, посвященные рассмотрению исторических аспектов продовольственной безопасности России⁹. Причем в отдельную подгруппу здесь целесообразно выделить статьи и научные работы, посвященные проблеме голода в России и защиты от последствий неурожая и голода¹⁰.

Таким образом, проблемы продовольственной политики и продовольственной безопасности не обойдены научной мыслью: они активно разрабатываются экономистами, глобалистами, специалистами в

продовольственной безопасности при вступлении России во Всемирную торговую организацию. - СПб: Изд. дом Санкт-Петербургского гос. ун-та, 2006. - 141 с.; Шахова Е.А. Внешнеэкономическая интеграция продовольственного комплекса: пути минимизации негативных последствий. - М.: Хлебпродинформ, 2005. - 79с. и др.

⁸ Блок М.А. Региональная продовольственная безопасность и система ее обеспечения. - СПб: Инфо-да, 2007. - 130с.; Блохин К.А. Влияние внешнеторговых связей региона на развитие единого экономического пространства России: на примере Краснодарского края : автореферат дис. ... кандидата экономических наук. - М., 2007. - 26 с.; Косинский П.Д. Продовольственная самообеспеченность региона как эндогенный фактор повышения качества жизни населения. - Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2005. - 226 с.; Лысоченко А.А. Продовольственная безопасность региона: воспроизводственная концепция. - Ростов-на-Дону: Изд-во Южного федерального ун-та, 2008. - 462 с.

⁹ Богданов С.М. Продовольственная безопасность: исторический аспект. - М.: Весь мир, 2012. - 331 с.; Веселовский Б. Б. История земства за сорок лет. - СПб., 1909. - Т. 2. - 703 с.; Волков Н. Е. Очерк законодательной деятельности в царствование императора Александра III, 1881-1894 гг. - СПб: Тип. А. Ф. Штольценбурга, 1910. - 372 с.; Короленко В. Г. В голодный год // Собрание сочинений в 10 т. - М.: ГИХЛ, 1955. - Т. 9. - С. 261—285; Нефёдов С. А. Демографически-структурный анализ социально-экономической истории России. Конец XV — начало XX века. - Екатеринбург: Изд-во УГТУ, 2005. - 540 с.; Растяпников В. Г., Дерюгина И. В. Урожайность хлебов в России. 1795—2007. - М.: ИВ РАН, 2009. - 192 с.; Хок Стивен Л. Голод, болезни и структуры смертности в приходе Борщевка, Россия, 1830—1912 // Социально-демографическая история России XIX—XX вв. Современные методы исследования. - Тамбов, 1999 и др.

¹⁰ Ермолов А. С. Наши неурожаи и продовольственный вопрос. - СПб.: Тип. В. Киришабаума, 1909; Ермолов А. С. Неурожай и народное бедствие. - СПб.: Тип. В. Киришабаума, 1892. - 270 с.; Оболенский В. А. Воспоминания о голодном 1891 годе // Современные записки. - 1921. - Т. VII. - С. 261—285; Толстой Л. Н. О Голоде; Страшный вопрос; Голод или не голод? // Полное собрание сочинений в 90 томах. - М.: ГИЗ, 1954. - Т. 29; Толстой Л. Н. Отчёт об употреблении пожертвованных денег с 20 июля 1892 года по 1-е января 1893 года (дополнительные варианты статьи, № 1) // Полное собрание сочинений в 90 т. - М.: ГИЗ, 1954. - Т. 29.; Эрисман Ф. Ф. Питание голодающих // Русская мысль. - М., 1892. - Т. 4. - С. 128-155, отд. 2. и др.

области сельского хозяйства и технологий, экологами. Вместе с тем, проблема продовольственной безопасности в ее политическом измерении исследована в значительно меньшей степени, поэтому наше диссертационное исследование отличается актуальностью и новизной.

Теоретико-методологическую базу исследования составили системный, политологический, институциональный подходы к анализу продовольственной безопасности России и политики ее обеспечения. Важнейший базис исследования составили идеи политологов, экономистов, правоведов, философов, специалистов в области сельского хозяйства, экологии, глобалистики по проблемам развития агропромышленного комплекса, продовольственной безопасности, прав человека на продовольствие, продовольственной и сельскохозяйственной политики и др. В диссертационном исследовании использовались методы политико-правового и историко-политологического анализа, классификации и систематизации, теоретического обобщения, описания и др.

Основными методами исследования также явились: системно-логический сравнительный анализ общей и специальной литературы, публицистики, статистики, мемуаристики, материалов периодической печати; обобщение имеющейся в распоряжении автора фактографической базы данных.

Объектом исследования является продовольственная безопасность России, **предметом** — политика обеспечения продовольственной безопасности современной России.

Основная цель диссертационного исследования состоит в политологическом анализе продовольственной безопасности современной России, оценке степени эффективности политики обеспечения продовольственной безопасности и предложении путей ее совершенствования.

Достижение поставленной цели предусматривает решение следующих задач:

- Осуществить историко-политологический анализ становления подходов российского государства к обеспечению продовольственной безопасности России и выявление особенностей продовольственной политики царского, советского и современного периодов;
- Проанализировать нормативно-правовую базу обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации на современном этапе и оценить степень ее полноты и достаточности;
- Проанализировать и классифицировать угрозы и риски продовольственной безопасности современной России, оценить

эффективность защиты продовольственной безопасности современной России;

- Рассмотреть основные направления обеспечения продовольственной безопасности России, выявить проблемы их реализации;
- Предложить императивы, направления реализации и приоритеты реформирования государственной политики обеспечения продовольственной безопасности современной России.

Научная новизна исследования заключается:

- В историко-политологическом анализе становления подходов российского государства к обеспечению продовольственной безопасности России и выявлению особенностей продовольственной политики царского, советского и современного периодов;
- В политологическом анализе нормативно-правовой базы обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации на современном этапе и оценке степени ее полноты и достаточности;
- В анализе и классификации угроз и рисков продовольственной безопасности современной России, оценке эффективности защиты продовольственной безопасности современной России;
- В рассмотрении основных направлений обеспечения продовольственной безопасности России, выявлении проблем их реализации;
- В предложенных императивах, направлениях реализации и приоритетах реформирования государственной политики обеспечения продовольственной безопасности современной России.

Положения, выносимые на защиту:

- К началу XX века в России была сформирована целостная и довольно эффективная система защиты государственного хозяйства и населения от неурожая, голода и голодной смертности. В ее основе лежал экономический механизм перераспределения продовольственных и денежных фондов. Государству в его деятельности по защите от голода активно содействовали общественные организации и частные благотворители. Вместе с тем, сложившаяся к началу XX века система была не предупреждающей, а рефлексивной: механизмы ее усовершенствования активизировались не в преддверии неурожая, а при анализе последствий очередного голода. Кроме того, обеспечение продовольственной безопасности осуществлялось в рамках экономической политики, поскольку голод считался, в первую очередь, экономической угрозой, гуманитарная и политическая компоненты голода недооценивались.
- В каждом из голодных кризисов XX века политическая компонента была

намного весомее, нежели в царской России. Если до начала XX века основной причиной голода в России были несовершенства экономики и климатические условия, усугублявшиеся так называемой «мальтузианской ловушкой», то в советское время причины голода, по большей части, коренились в политике советского государства, которая была ориентирована на подъем экономики, жесткий и амбициозный внешний курс: ее особенностью до начала 1950-х годов было обеспечение государственной безопасности за счет и в ущерб продовольственной безопасности населения.

- Продовольственная безопасность современной России складывается из продовольственной безопасности государства, которая выражается в независимости от импорта (самообеспеченности продовольственной системы), и продовольственной безопасности граждан, состоящей в гарантированной физической и экономической доступности для каждого гражданина страны пищевых продуктов, обладающих высоким потребительским качеством и свойствами, необходимыми для активного и здорового образа жизни. Система политических мер, направленных на обеспечение продовольственной безопасности в настоящем, неэффективна, а основные документы, нормирующие деятельность органов государственной власти по обеспечению продовольственной безопасности России, отличаются декларативностью, необоснованным оптимизмом, политическим популизмом, отсутствием стратегических перспектив и нереализуемостью основных индексных показателей. Действующие программы требуют стратегического пересмотра, с точки зрения проблем, которые стоят перед продовольственной системой России и угроз национальной и глобальной продовольственной безопасности.
- Поворот международного сообщества к проблемам продовольственной безопасности для России должен означать не только декларативное согласие с принципами, установленными международными правовыми актами, но и перестройку внутренней политики в направлении уважения прав граждан на питание, защиты их свободы от голода, а также осуществление внешней политики с учетом глобальной проблемы голода, императива международной торговли и обязательств, которые налагаются на государство международными актами и соглашениями.
- Продовольственная безопасность должна основываться на императивах доступности продовольствия, стабильности продовольственной системы, обеспечении продовольственной справедливости и устойчивом развитии. Иными словами, реформирование системы продовольственной политики должно быть нацелено на достижение следующих эффектов, каждый из

которых является императивным условием обеспечения продовольственной безопасности в будущем:

- Обеспечение доступности продовольствия для всех потребителей (то есть достижение баланса между спросом и предложением на продукты питания);
 - Обеспечение стабильности производства продуктов и поставок продовольствия на потребительский рынок, обеспечение защищенности производителей и поставщиков от резких изменений цен;
 - Обеспечение «продовольственной справедливости», то есть всеобщего доступа к продовольствию;
 - Поддержка биоразнообразия и устойчивого развития.
- Реализация императивов продовольственной безопасности подразумевает следующие стратегические новации:
 - обеспечение тесной связи продовольственной политики с другими направлениями политики;
 - в пространстве самой продовольственной политики наращивание объемов производства продовольствия за счет использования новых знаний и технологий агропромышленного производства; наращивание инвестиций в сферу производства продовольствия, как со стороны государства, так и со стороны независимых инвесторов; изменение социальной инфраструктуры;
 - решение проблемы продовольствия в комплексе с глобальной экологической проблемой.
 - стимулирование развитие сельского хозяйства и фермерства не только как сфер производства продовольствия, но и как двигателей социального прогресса, источника рабочих мест и доходов для значительной части населения России, решения проблем социального и гендерного неравенства.
 - интеграция России в мировую продовольственную систему, координация продовольственной политики и ее основных направлений с продовольственными политиками развитых стран.
 - опора на научные подходы, а не на политический волонтаризм в решении вопросов продовольственной безопасности.
 - осуществление политики в сфере обеспечения продовольственной безопасности в федеральном масштабе, для получения максимальных выгод и минимизации рисков от региональной продовольственной специфики.
 - Ни одно из направлений деятельности и ни один из подходов не может решить проблему обеспечения комплексной продовольственной безопасности, поэтому следует действовать решительно и эффективно

сразу по многим направлениям. Выбор приоритетов позволит распределить усилия и ресурсы и сделать деятельность по обеспечению продовольственной безопасности стратегически осмысленной и эффективной. Приоритетными направлениями следует считать следующие:

- Инвестирование в новые знания, практики, технологии;
- Распространение новых знаний и технологий;
- Рассмотрение продовольственной безопасности в контексте проблем устойчивого развития;
- Охрана неразработанных земель и невозобновляемых ресурсов;
- Поощрение устойчивого интенсивного развития производства продовольствия, отказ от экстенсивных практик;
- Сокращение объема отходов;
- Совершенствование системы мониторинга продовольственной системы, развитие информационной составляющей продовольственной политики;
- Учет проблемы доступа к невозобновляемым ресурсам в производстве продовольствия;
- Влияние на спрос с целью изменения моделей потребления;
- Опора на консенсус с гражданским обществом и производителями в принятии решений.

Эмпирическую базу исследования составили нормативно-правовые акты, создающие правовую базу обеспечения продовольственной безопасности современной России, в том числе, международные¹¹,

¹¹ Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // «Российская газета». - 25 декабря 1993 г.; 11 Всеобщая декларация прав человека. Принята и провозглашена резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1948 года. Опубликована 10 декабря 1948. – Электронный ресурс: Официальный сайт ООН. Режим доступа http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. – Электронный ресурс: Официальный сайт ООН. Режим доступа http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml; Всеобщая декларация о ликвидации голода и недоедания. Принята 16 ноября 1974 года Всемирной продовольственной конференцией, созванной в соответствии с резолюцией 3180 (XXVIII) Генеральной Ассамблеи от 17 декабря 1973 года и принятая резолюцией 3348 (XXIX) Генеральной Ассамблеи от 17 декабря 1974 года. – Электронный ресурс: Официальный сайт ООН. Режим доступа http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/hunger.shtml; Римская декларация по всемирной продовольственной безопасности (13 ноября 1996 г.) // World Food Summit, WFS 96 3 – Сопг. 1. Rome, Italy, 1996; Федеральный закон от 2 января 2000 г. N 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» // Российская газета. – 2000. – 10 января и др.

нормативно-правовые акты XVIII-XIX вв.¹², а также справочно-статистические¹³ и справочно-аналитические издания¹⁴, мемуаристика¹⁵.

¹² Высочайше утвержденное Положение о запасах для пособия в продовольствии: Именной указ, данный Сенату, № 7253 от 5 июля 1834 г. // Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ). СПб.: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1835. Собрание II. Отделение 1. Т. IX; Высочайше утвержденное Положение о обеспечении продовольствием государственных крестьян: Именной указ № 15386 от 16 марта 1842 г. // ПСЗРИ. СПб., 1843. Собрание II. Отделение 1. Т. XVII; Наставление о сельских хлебных запасных магазинах казенных крестьян: Рапорт Г. Министра Внутренних Дел № 7300 от 25 июля 1834 г. // ПСЗРИ. СПб., 1835. Собрание II. Отделение 1. Т. IX; О заведении в Удельных имениях особой запашки полей, для наполнения запасных хлебных магазинов: Высочайше утвержденный доклад Министра Императорского Двора № 1406 от 25 сентября 1827 г. // ПСЗРИ. СПб., 1830. Собрание II. Т. II.; О заведении хлебных магазинов во всех городах и о запрещении купцам выписывать парчи и кружева: Именной указ, данный Сенату, № 11649 от 20 августа 1762 г. // ПСЗРИ. СПб., 1830. Собрание I. Т. XVI и др.

¹³ Главные результаты урожая 1891 года. - СПб: Изд. ЦСК МВД, 1891. - Т. 20. - 40 с. - (Временник Центрального статистического комитета МВД); Местные продовольственные капиталы губернские сословные и общественные, и хлебные запасы в общественных магазинах в 1867-1891 гг. в 44-х губерниях Европейской России. - СПб: Изд. ЦСК МВД, 1895. - Т. 39. - 61 с. - (Временник Центрального статистического комитета МВД); Хлебные запасы в общественных магазинах и местные продовольственные капиталы к 1-му сентября 1891 года в Европейской России. - СПб: Изд. ЦСК МВД, 1892. - Т. 24. - 119 с. - (Временник Центрального статистического комитета МВД); Статистические данные по выдаче ссуд на обсеменение и продовольствие населению, пострадавшему от неурожая в 1891-1892 гг. - СПб: Изд. ЦСК МВД, 1894. - Т. 28. - 139 с. - (Временник Центрального статистического комитета МВД); Отчёт Медицинского департамента Министерства внутренних дел за 1892 год. - СПб: Тип. МВД, 1896. - 478 с. и др.

¹⁴ Волков Е. З. Динамика народонаселения СССР за восемьдесят лет. - М.-Л.: ГИЗ, 1930. - 271 с.; Волков Н. Е. Очерк законодательной деятельности в царствование императора Александра III, 1881-1894 гг. - СПб: Тип. А. Ф. Штольценбурга, 1910. - 372 с.; Давыдов М. А. Всероссийский рынок в конце XIX — начале XX вв. и железнодорожная статистика. — М.: Алетея, 2010. — 832 с.; Измайлов А. Железные дороги в неурожай 1891 года. - СПб: Тип. Ю. Н. Эрлих, 1895. — 54 с.; Мигулин М. Н. Русский государственный кредит (1769-1899). Опыт историко-критического обзора. - Харьков: Печатное дело, 1900. - Т. II (министерство И. А. Вышнеградского). - С. 179-183. - 578 с.; Нефёдов С. А. Демографически-структурный анализ социально-экономической истории России. Конец XV — начало XX века. — Екатеринбург: Изд-во УГГУ, 2005. — 540 с.; Растяжников В. Г., Дерюгина И. В. Урожайность хлебов в России. 1795—2007. — М.: ИВ РАН, 2009. — 192 с.; Ушацев И. Г. Концептуальные основы обеспечения продовольственной безопасности стран СНГ: (доклад на Международной конференции «Коллективная продовольственная безопасность стран СНГ: проблемы и пути их решения», 19-20 июля 2008г., г. Алматы). - Алматы: НИПКЦ Восход, 2008. - 19с.

¹⁵ Короленко В. Г. В голодный год // Собрание сочинений в 10 т. — М.: ГИХЛ, 1955. — Т. 9. — С. 261—285; Ламздорф В. Н. Дневник. 1891-1892. - М.: Academia, 1934. - 407 с.; Оболенский В. А. Воспоминания о голодном 1891 годе // Современные записки. — 1921. — Т. VII. — С. 261—285; Половцов А. А. Дневник государственного секретаря. - М.:

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения и списка литературы и источников.

Во *Введении* обосновывается актуальность темы исследования, раскрывается степень разработанности проблемы, формулируются цель и задачи исследования, определяются его методологические основы, новизна, основные положения, вынесенные на защиту, и научно-практическая значимость, дается общая характеристика структуры диссертационной работы.

ГЛАВА 1 — «Теоретико-методологические основы политологического анализа продовольственной безопасности современной России» состоит из трех параграфов.

Первый параграф первой главы — **«Продовольственная безопасность как системный компонент национальной безопасности России»**.

Национальная продовольственная безопасность — такое положение, при котором все члены общества фактически пользуются правом на достаточное питание или продовольственные ресурсы, и для этого имеется необходимое количество продовольствия. Самый важный гуманитарный критерий продовольственной безопасности — «наивысший достижимый уровень здоровья человека», провозглашенный международными нормативными актами. *Цель обеспечения продовольственной безопасности личности, нации и всего человечества* — обеспечение такого количества и качества продовольствия, при котором средняя максимальная продолжительность жизни людей будет максимально возможной.

Продовольственная политика — это совокупность политических действий, нацеленных на планирование, организацию и осуществление мер, обеспечивающих адекватность и стабильность продовольственного обеспечения, то есть на достижение продовольственной безопасности государства.

Продовольственная безопасность России, согласно нормативным документам, складывается из продовольственной безопасности государства, которая выражается в независимости от импорта (самообеспеченности продовольственной системы), и продовольственной безопасности граждан, состоящей в гарантированной физической и экономической доступности для каждого гражданина страны пищевых продуктов, обладающих высоким потребительским качеством и необходимыми для активного и здорового образа жизни.

В 90-е годы XX века по многим показателям, связанным с продовольственной безопасностью, оказалась не столько на стороне развитых, сколько на стороне развивающихся стран. Критическая черта, по мнению специалистов, была пройдена в 1999 году, когда продовольственные запасы правительства России были минимальными. Внутренний продовольственный рынок России оказался в глубокой зависимости от поставок импортного продовольствия, поэтому для России политическое понимание продовольственной безопасности как *продовольственной независимости* не деактуализируется, а, напротив, фиксируется в нормативных документах, общественном сознании и управленческой практике.

Продовольственная независимость, понимаемая как снабжение основной части населения продуктами питания за счет внутреннего производства является понятием, характеризующим продовольственную безопасность государства. Российское государство в определенной степени утратило свою продовольственную независимость, поскольку обеспечение населения России продуктами питания приблизительно на 40% (по разным оценкам от 30 до 50 %) зависит от продовольственного импорта¹⁶. И продовольственная независимость как компонент продовольственной безопасности нации и государства сегодня особенно актуален¹⁷.

Что же касается *продовольственной безопасности населения*, обеспечение которого также является важнейшей функцией государства, она определяется, в первую очередь, доступностью продовольствия для населения (физической и экономической), а также безопасностью продуктов питания для граждан¹⁸. Продовольственная безопасность населения напрямую связана с качеством жизни граждан и состоянием здоровья народа. В определенном смысле, продовольственную безопасность граждан можно сопоставлять с их физической безопасностью, по приоритетности и значимости для жизни.

¹⁶ Белокурова Е.С. Качество и конкурентоспособность продовольственного сырья и пищевых продуктов. - СПб: Санкт-Петербургский гос. ун-т сервиса и экономики, 2009. - 119 с.; Богданов С.М. Международная торговля и продовольственная безопасность. - М.: Спутник+, 2010. - 162с.; Виноградов В.Н. Продовольственная безопасность как сфера национальных интересов России. - М.: Фонд поддержки ученых: Ин-т соц.-полит. исслед. РАН. - 370 с.

¹⁷ Зыряева Н.П. Продовольственная безопасность страны в современных условиях. - Чебоксары: Изд-во Чувашского ун-та, 2010. - 136 с.

¹⁸ Демян С.Ю. Продовольственная безопасность: сущность, проблемы, подходы, решения. - Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2004. - 179 с.; Жарикова М.В. Формирование продовольственной безопасности страны: конкурентоспособность продовольственных товаров и качество жизни населения. - Тамбов: Изд-во ИП А. В. Чеснокова, 2009. - 282с.

Второй параграф первой главы — «Становление подходов к обеспечению продовольственной безопасности России: историко-политологический анализ».

Один из самых авторитетных специалистов в области истории голода в России проф. В.Н. Лешков пришел к выводу, что каждые сто лет в нашей стране имели место около восьми неурожаев и голодных периодов¹⁹. Так, в XVII веке правление Бориса Годунова ознаменовалось Великим голодом 1601-1602 гг., а затем в 1608, 1630 и 1636 годах были неурожай и эти годы стали голодными. Уже в 1842 году российское правительство подтвердило, что, действительно, голод повторяется один раз за 6-7 лет, при этом, как правило, продолжаясь по два года. Уже во второй половине XIX века имели место несколько особенно лютых и жестоких голода: в 1873, 1880, 1883 и 1891-1892 годах.

Недороды и голод, а также необходимость в обеспечении защиты населения от неурожая и его последствий были одними из первых социально значимых проблем, которые отмечались в летописях с XI века²⁰. И еще в период Московской Руси государственная власть в своих разных ипостасях предпринимала различные меры по помощи голодающим, однако, как правило, они носили характер срочных, подчас — случайных. Уже в XVIII веке начали формироваться системные подходы если не к обеспечению продовольственной безопасности, то для защиты от неурожаев, голода и их последствий. Так, голод 1723-24 годов вызвал к жизни инициативу о формировании хлебных запасов. Система помощи неурожайным и голодающим крестьянам со времен Петра I непрерывно совершенствовалась и к концу XIX века включала в себя следующие меры помощи со стороны правительства и императора (не считая собственно хлебных и денежных фондов): прямые пособия голодающим (на возвратных и безвозмездных условиях), общественные работы, снятие или смягчение государственных повинностей (налогов и сборов в казну), в некоторых губерниях — отмена рекрутских сборов, безакцизный отпуск соли для поддержания поголовья крестьянского скота и, повышение экспортных пошлин на зерно и муку, а также мораторий на экспорт хлеба (в 1848 и 1854-56 гг.) и др.

К началу XX века, за триста лет, была сформирована целостная и довольно эффективная система защиты государственного хозяйства и населения от неурожаев, голода и голодной смертности. В ее основе лежал экономический механизм перераспределения продовольственных и денежных фондов. Эффективность функционирования системы обеспечивалась за счет ее совершенствования и дополнения новыми

¹⁹ Лешков В. Н. Русский народ и государство. История русского общественного права до XVIII в. - М.: Университет. тип., 1858.

²⁰ См.: Лешков В. Н. Русский народ и государство. История русского общественного права до XVIII в. - М.: Университет. тип., 1858.

мероприятиями, в соответствии с выявляемыми достоинствами и недостатками и по мере возникновения новых вызовов. Государству в его деятельности по защите от голода активно содействовали общественные организации и частные благотворители. Вместе с тем, сложившаяся к началу XX века система была не предупреждающей, а рефлексивной: механизмы ее усовершенствования активизировались не в преддверии неурожая, а при анализе последствий очередного голода. Кроме того, обеспечение продовольственной безопасности осуществлялось в рамках экономической политики, поскольку голода считался, в первую очередь, экономической угрозой, гуманитарная и политическая компоненты угрозы традиционно недооценивались.

После революции 1917 года наша страна пережила еще несколько голодных периода, причем в каждом из голодных кризисов XX века политическая компонента была намного весомее, нежели в царской России. Если до начала XX века основной причиной голода в России были несовершенства экономики и климатические условия, усугублявшиеся так называемой «мальтузианской ловушкой», то в советское время причины голода, по большей части, коренились в политике советского государства, которая была ориентирована на подъем экономики, жесткий и амбициозный внешний курс, без учета необходимости обеспечения права граждан на свободу от голода. Можно утверждать, что особенностью советской продовольственной политики до начала 1950-х годов было обеспечение государственной безопасности за счет и в ущерб продовольственной безопасности населения.

Третий параграф первой главы – «Нормативно-правовая база обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации».

Конституция Российской Федерации составляет основу правовой системы нашей страны. Глава вторая Конституции – «Права и свободы человека и гражданина», - не содержит специальных упоминаний о праве человека на питание. Вместе с тем, согласно статье 14 (Гл.2) Конституции, «в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией»²¹. Таким образом, есть основания заключить, что это положение Конституции отсылает граждан к Международным нормативно-правовым актам и международным договорам, участником которых является Российской Федерация, поскольку являются неотъемлемой частью правовой системы России.

Действительно, право на пищу зафиксировано во многих международных нормативных документах, поскольку достаточное и

²¹ Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // «Российская газета». - 25 декабря 1993 г. -

качественное питание является базисным условием не только качественного существования, но и здоровья и жизни вообще. В этом отношении, право каждого человека на пищу является самостоятельным базовым правом человека и, в некотором роде, одним из базисных элементов права на жизнь. Потребность в пище – это одна из первых потребностей, которую человек испытывает еще в первые часы жизни. Ее неудовлетворение или недостаточное удовлетворение может привести к смерти, таким образом, обеспечение потребности в пище лежит в основе человеческого существования²². Поэтому в Декларации прав человека ООН есть статья, посвященная праву на питание²³.

Международное политико-правовое обеспечение как для внутренних продовольственных политик, так и для сотрудничества стран, наций и правительств в сфере борьбы с голодом и решения глобальной продовольственной проблемы давно и активно разрабатывалось международным сообществом, в первую очередь, под эгидой ООН. Положения международных правовых актов по вопросам продовольственной безопасности личности, государства и всего мирового сообщества должны раскрываться в нормативных правовых актах на уровне нашего государства.

Поворот международного сообщества к проблемам продовольственной безопасности для России должен означать не только декларативное согласие с принципами, установленными международными правовыми актами, но и перестройку внутренней политики в направлении уважения прав граждан на питание, защиты их свободы от голода, а также осуществление внешней политики с учетом глобальной проблемы голода, императива международной торговли и обязательств, которые налагаются на государство международными актами и соглашениями.

С начала 1990-х годов, пока длились дискуссии о сути и содержании понятия «продовольственная безопасность», сопровождавшие попытки принятия закона «О продовольственной безопасности Российской Федерации» нормативно-правовую базу обеспечения продовольственной безопасности составляли законы смежных областей. Закон «О продовольственной безопасности» так и не был принят.

Основным нормативным актом в этой сфере в настоящее время является «Доктрина продовольственной безопасности РФ», принятая в 2010 году, однако есть основания считать, что она содержит в себе элементы политического популизма и политической провокации. В России

²² СССР и принятие всеобщей декларации прав человека // Российский бюллетень по правам человека № 11.- М.: Институт прав человека, 1999

²³ Всеобщая декларация прав человека. Принята и провозглашена резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1948 года. Опубликована 10 декабря 1948. – Электронный ресурс: Официальный сайт ООН. Режим доступа http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml

отсутствует полная законодательная база, гарантирующая гражданам защиту от угроз продовольственной безопасности, законодательством также не определена ответственность органов власти и должностных лиц в сфере защиты граждан от соответствующих угроз (голода и недоедания).

ГЛАВА 2 – «Проблемы и перспективы обеспечения продовольственной безопасности современной России» состоит из трех параграфов.

Первый параграф второй главы – **«Угрозы и риски продовольственной безопасности современной России».**

В настоящее время сектор продовольственной безопасности нестабилен: на него воздействует целый ряд угрожающих факторов, которые можно разделить на две большие группы. Во-первых, глобальные факторы (в данном случае, определение «внешние» будет не адекватно, поскольку эти факторы воздействуют на продовольственную систему всего мира и России как ее части), во-вторых, внутренние факторы, которые характеризуют развитие собственно продовольственной системы России.

Факторы глобального масштаба

Рост мирового населения, миграция и недоедание

С начала 1990-х годов в России наблюдался резкий спад потребления продуктов питания на душу населения, причем в наибольшей степени снизилось потребление самых ценных продуктов питания, таких как мясо, молочные продукты, рыба и овощи. В России до сих пор не достигнут оптимальный уровень потребления гражданами основных продуктов питания. В первую очередь, эта ситуация неблагоприятно сказывается на здоровье детей и престарелых, способствует повышению заболеваемости и смертности²⁴.

Изменение структуры спроса на продукты питания

Устойчивость будущей продовольственной системы России предполагает изменение структуры спроса на продукты питания с целью обеспечения баланса спроса и предложения. Однако прогнозирование спроса – сложный процесс, поскольку на потребление продуктов влияют самые разные факторы: социальные, экономические, религиозные, социокультурные. Вместе с тем, есть устойчивые зависимости: рост доходов некоторых групп населения приводит к росту спроса на мясные

²⁴ Моисеенков А.В. Продовольственная безопасность России как социально-демографическая проблема: На примере сельского населения Российской Федерации: автореферат дис. ... кандидата экономических наук: Ин-т соц.-полит. исслед. РАН. – М., 2002. – 21 с.

продукты, что, в свою очередь, приводит к росту конкуренции за воду, энергоресурсы, корма и их удорожанию²⁵.

Глобализация рынка продуктов питания

Россия вступает в ВТО, и низкая конкурентоспособность сельскохозяйственной отрасли может привести к тому, что вступление в общемировой рынок на основе правил ВТО станет фактором не ослабления, а усиления импортозависимости внутрироссийского продовольственного рынка.

Колебание мировых цен на продукты питания

Для России изменение цен означает, в первую очередь, повышение розничных цен на продукты питания, индексы которого в последние годы опережали индексы инфляции в среднем по всей экономике. Причем специфика российской ситуации состоит в том, что, если имеет место повышение розничных цен, то закупочные цены повышаются меньшими темпами или не повышаются вообще, если же розничные цены снижаются, то закупочные (оптовые цены) снижаются более высокими темпами. То есть, как правило, скачки цен невыгодны ни потребителям, ни производителям продовольственных товаров.

Глобальные экологические и климатические проблемы

Природные катаклизмы и природные риски, такие как засухи, лесные и торфяные пожары являются значимым фактором, влияющим на производительность сельскохозяйственной отрасли. Крайне неблагоприятные, с точки зрения погодно-климатических условий, годы, повторяются каждые 7-8 лет.

Климатические условия в России никогда не были наиболее благоприятными для ведения сельского хозяйства, при этом фактическая климатическая ситуация усугубляется. Поэтому Министерство природных ресурсов России опубликовало прогноз, согласно которому климатические изменения могут вызвать падение производства зерна в нескольких регионах России до 20%, причем речь идет о таких удаленных друг от друга регионах, как Сибирь и Северный Кавказ²⁶.

Рост конкуренции за земельные ресурсы и актуализация агроэкологических угроз

Россия обладает колоссальными запасами земель, пригодных для ведения сельского хозяйства. Наиболее плодородные земли и доступные земли уже освоены, однако находящиеся в сельскохозяйственном пользовании земли утрачиваются: засоряются, застраиваются, засаливаются, заболочиваются и т.д. В России имеет место деградация

²⁵ Продовольственная безопасность России и ведущих стран мира : аналит. обзор / Э.Л. Аронов и др. - М.: Росинформагротех, 2005 (Тип. ФГНУ Росинформагротех). - 124 с.

²⁶ Лысоченко А.А. Продовольственная безопасность региона: воспроизводственная концепция. - Ростов-на-Дону: Изд-во Южного федерального ун-та, 2008. - 462 с.

качественного состояния земель сельскохозяйственного назначения и площади неиспользуемых земель.

На национальном уровне главными угрозами продовольственной безопасности России являются следующие.

Импортозависимость внутрироссийского рынка продовольствия

В настоящее время стабильный уровень обеспеченности российского потребителя продовольствием достигается не столько за счет отечественного производства продуктов питания, сколько за счет импорта. Затраты на импорт продовольствия ежегодно в России превышают 30 млрд. долл. США. Согласно общепризнанным пороговым значениям, продовольственная безопасность страны находится под угрозой, если доля импортного продовольствия составляет более 20% от всех потребляемых в стране продуктов питания. В России эти пороговые значения, по разным оценкам, превышаются на 10-20%. В настоящее время в России импортируется около 35% продовольствия, эта доля импорта указывает на отсутствие возможностей самообеспечения национальной продовольственной системы и наличие большого количества проблем в сфере внутреннего производства²⁷.

Состояние агропромышленного комплекса России

После 1990 года агропромышленный комплекс России был почти разрушен, и в результате к 2000 году валовое производство продовольственных товаров в России сократилось больше чем в два раза по сравнению с 1990-м годом²⁸. Сегодня многие проблемы агропромышленного комплекса в своей совокупности характеризуют его состояние как угрожающее для продовольственной безопасности России. Неразвитая инфраструктура, плохое финансовое обеспечение, низкий уровень внедрения научных и технологических достижений в производство, нездоровая система ценообразования являются далеко не полным перечнем причин того, что в России часть отраслей агропромышленного комплекса развивается крайне медленно, а другая часть остается убыточными²⁹. По целому ряду основных показателей состояние агропромышленного комплекса России таково, что его производственные возможности не позволяют достичь такого уровня производства, который соответствовал бы требованиям продовольственной безопасности России.

²⁷ Парамонова С. В. Продовольственная безопасность: измерение, оценка. - Благовещенск: Изд-во ДальГАУ, 2004. - 156 с.

²⁸ Нартов В.Н. Продовольственная безопасность России. Электронный ресурс. Режим доступа: сайт Академии Геополитических Проблем: <http://akademiagp.ru/prodovolstvennaya-bezopasnost-rossii>

²⁹ Особенности развития аграрных отношений и продовольственная безопасность России. - М.: МосУ МВД России, 2008. - 231 с.

Второй параграф второй главы – «Основные направления реформирования системы обеспечения продовольственной безопасности России: проблемы реализации».

В настоящее время озабоченность государства решением проблем в сфере продовольственной безопасности России фиксируется «Доктриной продовольственной безопасности России», принятой в 2010 году³⁰. Этот же документ определяет императивы и приоритеты деятельности государства на ближайшую перспективу.

Анализ Доктрины показывает, что в настоящее время обеспечение продовольственной безопасности России подразумевает реализацию трех основных направлений: повышение доли продовольствия, производимого на территории России; повышение качество продовольствия и повышение его доступности для большинства населения России. Через несколько месяцев после принятия Доктрины был опубликован План мероприятий по ее реализации, однако он являл собой набор декларативных формулировок и поручений различным ведомствам разработать предложения по оптимизации того или иного направления деятельности. Далеко не во всех ведомствах поручения были реализованы. К другим недостаткам Доктрины следует отнести: декларативность; недостижимость приоритета доступности; количественные показатели самообеспечения являются основным политическим посланием Доктрины; необоснованная оптимистичность; оборонительная стратегическая нацеленность.

Несмотря на то, что Доктрина обозначила новое содержание понятия «продовольственная безопасность России», придала проблемам продовольственной безопасности статус национальных и сфокусировала внимание политиков и граждан на проблемах агропромышленного комплекса России, однако она не стала основой для новых управленческих практик, породив лишь дополнительные критерии отчетности в сфере управления. Доктрина практически не повлияла ни на производство продовольствия, ни на потребительский рынок, так и не став реальным нормативным документом аграрной политики.

В рассматриваемой сфере до 2012 года действовал еще один важный нормативный документ - первая Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы. Однако, оценивая как саму Программу, так и результаты ее реализации, нельзя говорить о ней в однозначно положительных модальностях.

В реализации Программы достигнуты положительные результаты, например, валовое производство продовольствия сельскохозяйственной отраслью в России выросло за годы реализации программы на 16,8 % по

³⁰ См. Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120. – М.: Рид Групп, 2011. - 14 с.

сравнению с уровнем 2007 года, вместе с тем, этот показатель почти на 5% меньше, чем предусмотрено в Программе.

Согласно анализу, проведенному специалистами, из 12 показателей, зафиксированных Программой, был полностью достигнут только один – располагаемые ресурсы сельских хозяйств в сельской местности. Наибольшие отрицательные отклонения зафиксированы по наиболее значимым показателям, таким как производство продукции животноводства, физический объем инвестиций в сельское хозяйство, техника сельского хозяйства (тракторы, зерно- и кромоуборочные комбайны и т.д.), энергообеспеченность сельскохозяйственных предприятий.

Третий параграф второй главы – **«Предложения по реформированию государственной политики в сфере обеспечения продовольственной безопасности России».**

Новое понимание продовольственной безопасности России должно включать больше, нежели три концепта, предложенные Доктриной. Продовольственная безопасность должна основываться на императивах доступности продовольствия, стабильности продовольственной системы, обеспечении продовольственной справедливости и устойчивом развитии. Иными словами, реформирование системы продовольственной политики должно быть нацелено на достижение следующих эффектов, каждый из которых является императивным условием обеспечения продовольственной безопасности в будущем:

- Обеспечение доступности продовольствия для всех потребителей (то есть достижение баланса между спросом и предложением на продукты питания);
- Обеспечение стабильности производства продуктов и поставок продовольствия на потребительский рынок, обеспечение защищенности производителей и поставщиков от резких изменений цен;
- Обеспечение «продовольственной справедливости», то есть всеобщего доступа к продовольствию,
- Поддержка биоразнообразия и устойчивого развития.

Реализация данных императивов подразумевает следующие стратегические новации.

Во-первых, обеспечение тесной связи продовольственной политики с другими направлениями политики: с энергетической, земельной, экологической политикой, политикой в сфере морских и водных ресурсов. Действия и решения в этих сферах должны быть скоординированы.

Во-вторых, в пространстве самой продовольственной политики следует добиваться следующих стратегических изменений: наращивание объемов производства продовольствия за счет использования новых знаний

и технологий агропромышленного производства (что предполагает изменение подходов к подготовке специалистов – технологов); наращивание инвестиций в сферу производства продовольствия, как со стороны государства, так и со стороны независимых инвесторов, что также предполагает изменения в государственных подходах к привлечению инвесторов); изменение социальной инфраструктуры, наращивание прибыльности сферы производства продовольственных товаров; сдерживание спроса на те виды продовольствия, которые требуют наибольших затрат невозполняемых ресурсов; минимизация отходов в сфере производства продовольствия; улучшение экономического управления в сфере производства продовольствия (что, в свою очередь, предполагает улучшение качества подготовки специалистов по производственному менеджменту, логистике и т.д.)³¹.

В-третьих, решение проблемы продовольствия следует осуществлять в комплексе с глобальной экологической проблемой.

В-четвертых, необходимо стимулировать развитие сельского хозяйства и фермерства не только как сфер производства продовольствия, но и как двигателей социального прогресса, источника рабочих мест и доходов для значительной части населения России, решения проблем социального и гендерного неравенства.

В-пятых, необходима интеграция России в мировую продовольственную систему, координация продовольственной политики и ее основных направлений с продовольственными политиками развитых стран.

В-шестых, необходима опора на научные подходы, а не на политический волюнтаризм в решении вопросов продовольственной безопасности.

В-седьмых, политика в сфере обеспечения продовольственной безопасности должна осуществляться в федеральном масштабе, для получения максимальных выгод и минимизации рисков от региональной продовольственной специфики.

Ни одно из направлений деятельности и ни один из подходов не может решить проблему обеспечения комплексной продовольственной безопасности, поэтому следует действовать решительно и эффективно сразу по многим направлениям. Выбор приоритетов позволит распределить усилия и ресурсы и сделать деятельность по обеспечению продовольственной безопасности стратегически осмысленной и эффективной.

³¹ Инновационные технологии развития регионального АПК : сборник докладов Всероссийской научно-практической конференции, 23-25 сентября 2009 года. - Майкоп: Магарин О. Г., 2009. - 283 с.

ПРАКТИЧЕСКАЯ ЗНАЧИМОСТЬ ИССЛЕДОВАНИЯ И ЕГО АПРОБАЦИЯ

Научно-практическая значимость исследования

В научно-теоретическом отношении диссертация способствует более полному осмыслению теоретических и прикладных проблем продовольственной безопасности и политики ее обеспечения в современной России. Поэтому сформулированные диссертантом положения и выводы представляют собой определенное теоретическое дополнение к разработке проблем продовольственной безопасности и могут стать частью содержания учебных дисциплин и спецкурсов соответствующей проблематики.

Вместе с тем, *частные выводы* диссертационного исследования могут стать определенным дополнением для разработки направлений реформирования политики России в сфере обеспечения продовольственной безопасности государства и населения.

Апробация исследования

Основные положения диссертации, ее выводы и обобщения, а также практические рекомендации прошли апробацию в научных сообщениях на региональных научно-практических конференциях в Туле (2010 г.), в Нижнем Новгороде (2011 г.), в Екатеринбурге (2012 г.), в Москве (2013 г.), а также в ходе выступлений перед профессорско-преподавательским составом кафедры социальных наук и государственного управления Московского государственного областного университета.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

В журналах, включенных в перечень ВАК для опубликования результатов диссертационных исследований по политическим наукам:

1. Строкова Т.А. Угрозы и риски продовольственной безопасности современной России // Человеческий капитал. 2013. №10. С. 88-96 (0,7 п.л.).

Другие публикации:

1. Лоза Г.Г., Строкова Т.А. Основные направления реформирования системы обеспечения продовольственной безопасности России: проблемы реализации // Ориентир: Сборник научных статей. Вып. 15. М.: Изд-во МГОУ, 2013. С. 73-87 (0,5 п.л.).
2. Строкова Т.А. Становление подходов к обеспечению продовольственной безопасности России: историко-политологический

анализ // Ориентир: Сборник научных статей. Вып. 15. М.: Изд-во МГОУ, 2013. С. 44-52 (0,4 п.л.).

3. Лоза Г.Г., Строкова Т.А. Продовольственная безопасность России: проблемы и перспективы: моногр. – М.: ИИУ МГОУ, 2013. – 117 с. (8 п.л.).

Общий объем публикаций – 9,6 п.л.

Подписано в печать: 20.11.2013 г.
Бумага офсетная. Гарнитура «Times New Roman».
Печать офсетная. Формат бумаги 60/84 ^{1/16}. Усл. п.л. 1,75.
Тираж 100 экз. Заказ № 152.

Изготовлено с готового оригинал-макета в ИИУ МГОУ.
105005, г. Москва, ул. Радио, д. 10-а.