Е.А. Ерасова,
доцент кафедры мировой экономики
Санкт-Петербургского государственного университета,
кандидат экономических наук

К.И. Ващенко,
финансовый менеджер ООО «Элтех»

ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ СТАНОВЛЕНИИ ИННОВАЦИОННОЙ ЭКОНОМИКИ: ОПЫТ РОССИИ И ЕС

В настоящее время существует глобальный дисбаланс спроса и предложения на продовольствие в связи с неразвитостью аграрного сектора экономики, в частности зернового хозяйства, в отдельных странах, использованием части продукции сельского хозяйства для производства биотоплива (на эти цели расходуется до 100 млн т зерна), изменением продовольственного рациона населения развитых и развивающихся стран, ростом цен на энергоносители и удобрения и т.д.

Высокие цены на продукты питания являются одной из основных причин увеличения в мире численности малообеспеченного и голодающего населения. По данным инвестбанка «Goldman Sachs», в 2008 г. в мировой экономике они выросли в среднем на 40%. В России темпы их роста на начало 2009 г. были втрое выше, чем в странах ЕС.[1] В мире в целом голодают свыше 1 млрд человек.[2]

Обеспечение продовольственной безопасности означает:

- физическую и экономическую доступность продовольствия для всех групп населения;

- достижение стабильности производства продовольствия за счет внутренних производственных мощностей и сырьевых ресурсов и создания соответствующих резервных фондов;

- оптимизацию размеров импорта продовольствия;

- сокращение импорта отдельных видов сельскохозяйственной продукции и продуктов питания с целью уменьшения угроз обеспечению продовольствием;

- обеспечение соответствия качества производимых продуктов государственным и международным стандартам ка-

[1] Цены на продукты питания 2008, 2009. М., Росстат, 2009.

[2] «Новая политика». Интернет-журнал. 02.02.2009 (www.novopol.ru|text60827.html).



чества и безопасности, в том числе за счет диверсификации структуры экспорта продовольствия и сельскохозяйственной продукции;

- расширение отечественного производства конкурентоспособной продовольственной продукции за счет повышения технологического уровня производства в пищевой и перерабатывающей промышленности и сельскохозяйственном машиностроении;

- создание эффективной системы управления аграрно-промышленным сектором экономики и его развитие на основе единой научно-технической политики и организации государственного контроля за производством, внешними и внутренними поставками и запасами продовольствия;

- разработку прогнозов по продовольственной безопасности и соответствующих целевых государственных программ;

- совершенствование законодательства в данной сфере.

В России научной и правовой основой обеспечения продовольственной безопасности являются Доктрина и Концепция национальной продовольственной безопасности, Концепция развития аграрной науки и научного обеспечения агропромышленного комплекса РФ, федеральные законы, иные нормативно-правовые акты, закрепляющие основы правового регулирования производства продуктов питания.

Доктрина продовольственной безопасности РФ определяет основные направления социально-экономической политики в этой сфере, ориентирующие на создание устойчивой динамики импортозамещения. Принятая в 2008 г., она стала первым комплексным документом, определяющим пути достижения национальной продовольственной безопасности, предотвращения некачественного импорта, повышения доли отечественного продовольствия на внутреннем рынке. Реализация мер, предусмотренных Доктриной, по предварительной оценке, позволит к 2020 г. полностью обеспечить население страны основными продуктами питания за счет отечественного производства. По данным Института аграрного маркетинга (ИАМ), Россия уже к 2012 г. сможет полностью удовлетворить внутренние потребности в мясе птицы и в свинине. Создаются условия и для увеличения производства молока. С этой целью создана отраслевая целевая программа развития молочного скотоводства и увеличения производства молока в период до 2012 г.

Концепция развития аграрной науки и научного обеспечения агропромышленного комплекса РФ на период до 2025 г. предусматривает совершенствование системы управления научно-исследовательскими учреждениями, развитие приоритетных фундаментальных и прикладных исследований, более активное участие науки в освоении новых научных разработок в производстве продуктов питания.

Продовольственная безопасность определяется также санитарно-эпидемиологическими нормами и зависит от сохранения генетических ресурсов, что требует дополнительного контроля сельскохозяйственного производства, в том числе с целью преодоления существующей тенденции к увеличению размеров использования опасной сельскохозяйственной продукции.

Европейский союз с этой целью противодействует импорту и производству продукции с ГМО (генетически модифицированными организмами), требуя обязательной маркировки на упаковке, указывающей на уровень их содержания.

В 2006 г. в ЕС в этой связи был опубликован список стран, «свободных от ГМО» (Албания, Венесуэла, Греция, Польша, Сербия, Швейцария). В этих странах на государственном уровне введен запрет на производство генетически модифицированных продуктов. Тем не менее, данная продукция выращивается на более чем 80 млн га мировых сельскохозяйственных угодий в более чем 30 странах (в этих странах созданы лишь отдельные зоны, на территории которых запрещено выращивать генетически модифицированные растения).

Что касается России, то в ней в настоящее время создана законодательная и нормативно-методическая база для обеспечения безопасности пищевых продуктов, регулирующая их производство в стране, импорт и оборот пищевой продукции с содержанием ГМО. В 2007 г. вступили в силу Федеральный закон «Об обязательной маркировке продуктов питания, содержащих генетические модифицированные организмы» и Закон «О внесении изменений в закон РФ "О защите прав потребителей" и часть вторую ГК РФ», согласно которым все продовольственные товары, содержащие ГМО в размере, превышающем 0,9%, как и в ЕС, должны иметь специальную маркировку.

Большинство предприятий, однако, пока не выполняют требований по такой маркировке. По данным Роспотребнадзора, более 90% продукции не имеет соответствующей маркировки, нередки случаи и незаконного ее приобретения.

В условиях мирового экономического кризиса контроль безопасности пищевой продукции должен быть усилен и потому, что у иностранных компаний появляется возможность импортировать некачественное продовольствие по демпинговым ценам. Приходится браковать большие партии пищевых продуктов по показателям качества.

Для усиления контроля безопасности пищевой продукции Российская Общенациональная ассоциация генетической безопасности (ОАГБ), в частности, с 1 ноября 2008 г. ввела новую систему сертификации продуктов питания, предусматривающую проверку и последующую маркировку продукции специальным знаком «Биологически безопасно».

В развитых странах удачным решением, позволяющим минимизировать использование опасной продукции, является разработанная Комиссией «Кодекс Алиментариус» (Codex Alimentarius Commission – CAC) модель анализа рисков, основанная на комплексном подходе к пищевой цепи и управлению безопасностью, – система НАССР.

В последние годы эта система управления качеством и безопасностью продукции начала использоваться и в пищевой промышленности России. Основными требованиями в российской версии НАССР являются ориентация на действующие государственные стандарты, санитарные правила и нормы при использовании потенциально опасных факторов производства и анализ существующей информации по таким факторам.

Уже в 2005 г. в РФ был принят первый международный стандарт по НАССР – ISO 22000:2005 «Системы управления безопасностью продуктов питания. Требования для любой организации в пищевой цепи». Внедрение такой системы повышает инвестиционную привлекательность компаний, увеличивает возможности выхода на новые рынки сбыта продовольствия, создает преимущества при участии в тендерах и заключении субподрядных договоров, повышает репутацию предприятий, способствует повышению их конкурентоспособности. Система предполагает комплексный подход к управлению безопасностью.

Все больший интерес у российских потребителей вызывают национальные программы-конкурсы, выявляющие лучшие отечественные товары, информирующие об их конкурентных преимуществах.

По разработанной Концепции национальной политики в области повышения качества продукции проводятся конкурсы на соискание премий Правительства РФ, учитывающие требования и Европейской премии качества: конкурсы: «100 лучших товаров России», «Всероссийская марка (III тысячелетие). Знак качества XXI века», «Покупайте российское», выставки инвестиционных проектов «Продэксинвест», международные выставки «Интерфуд», международные форумы «Продэкспо» и др. Особое значение имеет реализация национальной программы «Россия против контрафакта», системы добровольной сертификации «Марка года», программ Ростехрегулирования, способствующих снижению выпуска некачественной, фальсифицированной продукции.

Понятие контрафактной продукции в России было введено в ст. 4 Закона РФ «О товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров», согласно которой «товары, этикетки, упаковки этих товаров, на которых незаконно используется товарный знак или сходное с ним до степени смешения обозначение, являются контрафактными». Законом определяется правовой режим, по которому регистрация товарного знака становится основным методом защиты от контрафактной продукции.

Вместе с тем следует подчеркнуть, что вступивший в 2002 г. Федеральный закон «О техническом регулировании» фактически не отменил многие устаревшие государственные стандарты. При разработке новых технических регламентов по качеству и безопасности продукции возникают сложности, обусловленные, в частности, длительностью процедуры их принятия. Новая система стандартизации еще не создана. Существующая нормативная база не обеспечивает всех условий для эффективного управления продовольственным комплексом страны. Не получила развития и обязательная экспертиза технических регламентов и подготавливаемых нормативных актов по критерию «экономическая безопасность». Серьезным упущением в законе «О техническом регулировании» является отсутствие упоминания о национальной экономической безопасности как цели при введении технических регламентов.

Разрабатываемые и принятые регламенты не решают проблемы безопасности по всему комплексу производства и потребления продукции, поскольку при их разработке не уделяется должного внимания анализу рисков при обеспечении безопасности продуктов питания. В соответствии с Федеральным законом «О техническом регулировании» до 2010 г. еще только должен быть принят технический регламент «О безопасности пищевых продуктов», позволяющий определять базовые принципы их безопасности и повысить ответственность производителей и поставщиков за выпуск некачественной продукции. До сих пор поэтому при небольшой заинтересованности предприятий в обновлении и разработке новых национальных и использовании международных стандартов подавляющая часть продовольственной продукции выпускается только по техническим условиям, не стимулирующим значительного повышения ее качества.

Войти в число мировых лидеров по производству высококачественных продуктов питания Россия может, но лишь при строгом квотировании импорта, последовательной реализации законов, запрещающих промышленную переработку опасной импортной продукции, использовании более совершенных технических регламентов, реализации обоснованной макроэкономической, торговой, фискальной политики и политики поддержки аграрного сектора.

Для более полного обеспечения продовольствием за счет отечественного производства необходимы: эффективное взаимодействие бизнес-структур и государства; федеральные и региональные комплексные программы развития АПК, предусматривающие создание вертикально интегрированных структур, техническое переоснащение предприятий; совершенствование налогообложения; государственное дотирование производства отечественной сельскохозяйственной продукции, повышение роли кредитного субсидирования закупок; более широкое использование передового зарубежного опыта, в частности, опыта ЕС.

В бюджете ЕС расходы на субсидии сельскому хозяйству составляют 46% всех бюджетных расходов (40 млрд долл. в год). Доля государственных субсидий в стоимости сельскохозяйственной продукции в ЕС достигает 49%, США – 30, Швеции – 59, Канаде – 41, Японии – 68, Австрии – 52, Норвегии – 77, Швейцарии – 80, Финляндии – 67%.[3]

При анализе мирового опыта обеспечения продовольственной безопасности выде-

[3] В.Санько. В агрокомплексе наметились тенденции к стабилизации. http://www.bre.ru/risk/12469.html(02.02.09)/

ляют две основные модели стратегических решений: незначительную государственную поддержку отечественных производителей и установление минимальных тарифных и нетарифных барьеров на импортируемое и экспортируемое продовольствие и организацию существенной поддержки АПК со стороны государства через субсидирование, дотирование, квотирование производства, тарифную эскалацию и другие методы регулирования торговли.

Европейский союз использует вторую модель.

Единая сельскохозяйственная политика ЕС ориентирована на увеличение продуктивности собственности АПК, стабилизацию продовольственного рынка союза и обеспечение гарантированного качества продовольствия и его ценовой доступности для всех слоев населения стран ЕС, унификацию национальных законодательных норм регулирования внутреннего производства и сбыта продуктов питания и наднациональный надзор за соблюдением основ свободной конкуренции. (Лишь незначительная часть сельскохозяйственной продукции регулируется национальными законодательными нормами стран-членов). При перепроизводстве продуктов питания в Евросоюзе на импортируемые товары устанавливаются таможенные пошлины, согласно связанным тарифам ВТО. При их нехватке применяется режим упрощенного импорта.

Принцип *финансовой солидарности* предусматривает финансовое обеспечение единой сельскохозяйственной политики из бюджета Евросоюза.

Европейская комиссия на важные для обеспечения продовольственной безопасности виды продовольствия устанавливает гарантированные ею цены, в том числе путем интервенционных закупок, финансируемых из бюджета ЕС. Одновременно используется механизм квотирования – для ряда товаров устанавливается лимит производства. Интервенционные закупки сверх утвержденных лимитов осуществляются только через организацию тендеров.

Действующая в ЕС «система бонусов» с целью поддержки отечественных производителей способствует снижению себестоимости произведенного продовольствия до среднего мирового уровня. При экспорте продовольствия фермеры получают компенсацию из Европейского социального фонда ориентации и гарантирования сельского хозяйства, который использует свои средства и для формирования единых для стран ЕС цен.

В условиях финансово-экономического кризиса стала использоваться также система «единой выплаты», предоставляющая фермерам возможность свободного выбора производства тех или иных товаров. «Единая выплата» осуществляется независимо от объема произведенной продукции. На начало 2009 г. она составила около 300 евро на гектар (или на хозяйство) для 15 старых членов ЕС и около 180 евро – для 12 новых.[4] Кроме того, с 1 января 2010 г., согласно решению о введении единой сельскохозяйственной выплаты, каждая страна в рамках выделяемых из бюджета ЕС средств может направить до 10% этих средств на помощь агропроизводителям в экономически и экологически неблагоприятных районах.

Вместе с тем, было прекращено использование основных сельскохозяйственных культур на энергетические цели для получения биотоплива первого поколения в условиях роста цен на основные продукты питания. Но в связи с энергетическим кризисом возникла необходимость использовать часть денежных средств для разработки биотоплива второго поколения (производимого из непригодной в пищу биомассы).

Европейской комиссией разработаны современные стандарты безопасности продуктов питания (опубликованные в «Белой книге о безопасности пищевых продуктов» (White Paper on Food Safety). В правовой системе, регулирующей безопасное и качественное производство, при этом предусмотрен обязательный официальный контроль качества

[4] Farming: Single Payment Scheme//News. Department for Environment Food and Rural affairs.

на всех этапах производства продуктов питания.

Законом ЕС № 178/2008, вступившим в силу в 2005 году, ответственность за безопасность продовольственных товаров возложена на производителей продуктов питания, на национальные органы власти, осуществляющие официальный контроль, и Европейскую комиссию, регулирующую их деятельность.

В 2003 г. был принят специальный закон «Genfood Law» (№ 1829/2003), по которому маркировка о наличии ГМО в продуктах питания обязательна на всей территории интеграционной группировки. Этим законом введена строжайшая экспертиза импортируемых продуктов питания.

В экономике инноваций, развивающейся в направлении организации производства, адекватного XXI веку, Россия среди участников решения проблемы обеспечения международной продовольственной безопасности действительно в состоянии занять очень высокое место при условии создания эффективного агропромышленного комплекса, в том числе на международной интеграционной основе, совместной с другими странами ЕврАзЭС разработки концепции и стратегии его дальнейшего развития, при эффективном воздействии государства на это развитие, принципиальном совершенствовании законодательства, регулирующего производство, экспорт и импорт продовольствия, и использовании нанотехнологий в производстве продуктов питания.

Ключевые слова: продовольственная безопасность, модели ее обеспечения; доктрина и концепция продовольственной безопасности в РФ и ЕС; правовые основы обеспечения продовольственной безопасности; международные стандарты, национальные и интеграционные программы в этой сфере.

Keywords: food safety, models of its maintenance; the doctrine and the concept of food safety in the Russian Federation and EU; legal bases of maintenance of food safety; the international standards, national and integration programs in this sphere.