

Что касается субординации нормативно-правовых актов по территориальному признаку, то становление федерализма в стране и расширение прав субъектов Российской Федерации допускают с учетом местных условий принимать свои нормативно-правовые акты, в которых есть как положительные, так и отрицательные моменты. К положительным сторонам можно отнести то, что местные органы, основываясь на общих началах федерального законодательства, могут устранить его пробелы, в большей степени учесть специфику развития своего региона. Вместе с тем иногда местные правовые акты противоречат общегосударственным зако-

нодательным нормам, внося в проблему продовольственного обеспечения отдельных регионов дополнительные трудности. Несогласованность действий ведет к региональному сепаратизму, административному запрету на вывоз продукции из региона, нарушению единого рыночного пространства страны, а следовательно, к снижению эффективности использования ее природного и производственного потенциала, что не отвечает требованиям эффективного развития АПК, надежного обеспечения национальной продовольственной безопасности за счет мобилизации собственного производства.

### Информация об авторе

**Алтухов Анатолий Иванович** (Москва) — чл.-корр. РАСХН, доктор экономических наук, профессор, заместитель директора института Всероссийского научно-исследовательского института экономики сельского хозяйства (123007, г. Москва, Хорошевское шоссе, д. 35/2, корпус 3. Всероссийский НИИ экономики сельского хозяйства, тел.: (8499) 195-60-51. e-mail: prognos@mail.ru)

**A. I. Altukhov**

### Strategy of agro-industrial complex development as the main condition of the national agri-food policy implementation

The essence of national food security is revealed, internal and external threats are identified, questions related to development of domestic agriculture and the country's entry into the WTO are asked. To justify the development of agro-industrial complex strategy, it is proposed to use the scenario approach, which involves construction of several alternatives under various conditions of external and internal environment, taking into account control actions, and includes four phases: analysis, research, modelling and organization. The conditions for the strategy of agro-industrial complex are defined. A set of organizational, economic and legislative measures to ensure the functioning of the agro-industrial complex that meets the requirements of raising standards of living in the village of and to ensure national food security is grounded. Food security of the population is invited to be considered from three directions: first, from the standpoint of immediate food supply of the population, secondly, to protect it from low-quality food products, and thirdly, to protect domestic agricultural producers from large-scale imports of food.

**Keywords:** agroindustrialcomplex, nationalagri-foodpolicy

### Information about the author

**AltukhovAnatoliyIvanovich** (Moscow) — Corresponding Member of the Russian Academy of Agricultural Sciences, Doctor of Economics, Professor, Deputy Director of theинститутаAll-Russian Scientific-Research Institute of Agricultural Economics at the Russian Agricultural Academy (123007, Moscow, Khoroshevskoe sh. 35/2 — 3. All-Russian Scientific-Research Institute of Agricultural Economics, tel.: +7 (499) 195-60-51. E-mail: prognos@mail.ru).

УДК 338.439 (470.5)

**А. С. Белецкий, А. П. Берестов, В. П. Незанова**

## КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ УРАЛЬСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

*В статье систематизированы риски и угрозы обеспечения продовольственной безопасности Уральского федерального округа, способные существенно ослабить ее уровень. Наиболее значимые риски сгруппированы по следующей классификации: макроэкономические, технологические, природно-климатические, агроэкологические и внешнеторговые риски.*

*Определены основные направления экономической политики Уральского федерального округа в сфере обеспечения продовольственной безопасности. Особое внимание уделяется вопросам по-*

вышения экономической и физической доступности пищевых продуктов для всех групп населения; проблемам формирования государственного материального резерва и обеспечения безопасности пищевых продуктов. Сформулированы стратегические приоритеты развития в области производства сельскохозяйственной и рыбной продукции, сырья и продовольствия; в области устойчивого развития сельских территорий, в сфере внешнеэкономической политики. Предложены концептуальные основы механизма внедрения экономической политики по обеспечению продовольственной безопасности региона.

**Ключевые слова:** продовольственная безопасность, агропродовольственная экономическая политика

Обеспечение продовольственной безопасности сопряжено с рисками, которые могут существенно ее ослабить. Наиболее значимые риски можно разделить на несколько категорий.

*Макроэкономические риски* обусловлены следующими факторами:

— снижение инвестиционной привлекательности регионального реального сектора экономики;

— отсутствие достаточных оборотных средств у предпринимателей и организаций, осуществляющих поставки продовольственных товаров в отдаленные и труднодоступные населенные пункты автономных округов;

— высокие проценты банковских кредитов для поставщиков продовольственных товаров в отдаленные и труднодоступные населенные пункты автономных округов, а также сложностью их оформления;

— зависимость продовольственного рынка автономных округов от объемов производства продовольственных товаров в других регионах РФ;

— снижение конкурентоспособности отечественной продукции, а также зависимость важнейших сфер экономики региона от внешнеэкономической конъюнктуры.

*Технологические риски* в сфере производства связаны с отставанием от экономически развитых стран по уровню технического и технологического оснащения производственной базы отечественных сельхозтоваропроизводителей, что ведет к снижению конкурентоспособности их продукции.

Снижение качества пищевых продуктов обусловлено различиями в требованиях к безопасности пищевых продуктов, к организации системы контроля за их соблюдением, а также отсутствием достаточной правовой базы. Проблема реализации некачественного и фальсифицированного продовольствия остается ак-

туальной и обостряется в связи с отменой обязательной сертификации продуктов питания с 15 февраля 2010 г., а также с недостаточной проработкой ряда положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» № 294-ФЗ от 26 декабря 2008 г.

Актуальна система рисков, связанных со структурой и качеством питания населения субъектов УрФО: значительный объем потребления жиров, дефицит белка и сложных углеводов, пищевых волокон, дефицит витаминов (А, С, группы В, РР, Е), недостаточное поступление минеральных веществ и микроэлементов (цинк, железо, кальций, фосфор, йод, фтор, селен).

*Природно-климатические риски* обусловлены тем, что сельскохозяйственное производство в УрФО ведется в большинстве территорий в условиях зоны рискованного земледелия. Об этом, в частности, свидетельствуют ежегодные колебания урожайности зерновых культур и их валовых сборах.

Сравнение максимальных и минимальных значений урожайности в десятилетнем периоде показывает существенные различия в ее колебаниях по отдельным областям. Так, если в среднем по федеральному округу максимальный уровень урожайности превышал минимальный в 1,5 раза, то в Челябинской области — в 1,9 раза, в Курганской области — в 1,4 раза. При этом в Курганской области на душу населения производится 1668 кг зерна, а в Челябинской — 481 кг (2008 г.).

Ежегодные колебания в урожайности зерновых оказывают существенное влияние на стабильность кормовой базы животноводства и опосредованно — на развитие этого сектора аграрного производства. Колебания в урожайности порождают и колебания в объемах валового производства зерна.

Периодичность высокого уровня паводковых вод обуславливает сокращение посевных площадей, снижение валового сбора картофеля и овощей, ограничение свободного доступа к сельхозугодьям. Сокращаются объемы промышленной добычи рыбы.

Ограниченны сроки поставки продовольственных товаров в период навигации, а также ограничены возможности их доставки в зимний период.

Для сглаживания негативных последствий по этому виду рисков представляется целесообразным:

- инновационное развитие агропродовольственных систем округа по четырем основным траекториям: селекционно-генетической, производственно-технологической, организационно-управленческой, экономико-социоэкологической;

- формирование резервных фондов;

- создание условий для развития интеграционных процессов в сфере производства и реализации сельскохозяйственной продукции (особенно зерна) и продовольствия на уровне правительств субъектов УрФО.

*Агроэкологические риски* обусловлены возможными последствиями чрезвычайных техногенных ситуаций.

Для прогнозирования, реализации превентивных мер и ликвидации таких последствий в бюджете каждого субъекта УрФО необходимо резервировать целевые денежные средства, а в муниципалитетах — иметь достаточный кадровый, технический и технологический потенциал.

*Внешнеторговые риски* возможны из-за изменений рыночной конъюнктуры, применения эффективных мер государственной поддержки в зарубежных странах при отсутствии действенных мер поддержки отечественных сельхозтоваропроизводителей.

Существенная угроза достаточному и стабильному обеспечению продовольственной безопасности субъектов Уральского федерального округа может возникнуть в связи с низким уровнем самообеспеченности мясо-молочной продукцией, удаленностью территорий от основных поставщиков данной продукции (Центрального и Южного ФО), невысоким конкурентным платежеспособным спросом (в 2008 г. среднедушевые доходы населения в месяц составляли по Центральному федеральному округу 19116,3 руб., в том числе по г. Москве —

34207,4 руб., а в Уральском федеральном округе — 18725,9 руб.).

Наличие перечисленных рисков формирует угрозы продовольственной безопасности, которые могут приводить к несоблюдению пороговых значений критерия продовольственной безопасности. Устойчивость развития национальной и региональной экономики требует реализации мер государственного регулирования для преодоления:

- низкого уровня платежеспособного спроса населения на пищевые продукты;

- недостаточного уровня развития инфраструктуры внутреннего рынка;

- ценовых диспропорций на рынках сельскохозяйственной и рыбной продукции, сырья и продовольствия, с одной стороны, и материально-технических ресурсов — с другой;

- недостаточного уровня инновационной и инвестиционной активности в сфере производства сельскохозяйственной и рыбной продукции, сырья и продовольствия;

- сокращения национальных генетических ресурсов животных и растений;

- дефицита квалифицированных кадров;

- различий в уровне жизни городского и сельского населения;

- искусственных конкурентных преимуществ зарубежной продукции, формируемых за счет различных мер государственной поддержки производства пищевых продуктов в зарубежных странах.

### **Основные направления экономической политики Уральского федерального округа в сфере обеспечения продовольственной безопасности**

С учетом внутренних и внешних рисков и угроз продовольственной безопасности региональная экономическая политика в сфере ее обеспечения должна осуществляться по следующим основным направлениям.

#### ***В сфере потребления:***

1. Для повышения экономической доступности пищевых продуктов особое внимание должно уделяться:

1.1. Повышению доступности продовольствия для всех групп населения за счет:

- создания механизмов адресной продовольственной помощи социально незащищенным группам населения, уровень доходов которых не позволяет им обеспечить полноценное питание,

а также жителям в критические периоды жизни: младенчество, детство, беременность, лактация и старший возраст;

— совершенствования и реализации программ продовольственного обеспечения учреждений образовательной и социальной сферы.

1.2. Формированию механизма ценообразования на основе индикативных цен на основные виды сельскохозяйственной, пищевой и социально значимой продукции. Картельное соглашение на минимальный уровень цен может быть достигнуто путем переговоров между производителями сельскохозяйственного сырья, переработчиками, органами государственного управления агропромышленным комплексом (АПК), региональными профсоюзами. Опыт такой работы имеется в Свердловской области.

1.3. Формированию здорового типа питания на основе:

— разработки для жителей округа образовательных программ по проблемам здорового питания как важнейшего элемента здорового образа жизни с привлечением средств массовой информации;

— разработки и реализации комплекса мер, направленных на сокращение потребления алкогольной и другой спиртосодержащей продукции.

*2. В части физической доступности пищевых продуктов необходимо создать условия для ускоренного развития инфраструктуры внутреннего рынка с целью повышения культуры потребления и степени удовлетворенности потребителей в продуктах питания.*

2.1. Для повышения эффективности функционирования продовольственного рынка необходимо создание современных внутри- и межрегиональных логистических центров, организация информационных сетей и выставочно-ярмарочных мероприятий.

2.2. Обеспеченность торговыми площадями территорий округа на 1000 жителей соответствует нормативам. Вместе с тем необходимо внедрение современных прогрессивных технологий обслуживания и систем управления на предприятиях торговли, строительство комплексных торговых узлов шаговой доступности, развитие интернет-торговли.

2.3. Создание и развитие системы потребительских кооперативов в агропромышленном комплексе федерального округа, включая кооперативы второго уровня, на основе софинансирования из региональных бюджетов. Система

мероприятий должна иметь комплексный характер, способствовать достижению целевых параметров. Развитие кооперативных систем сбыта как средство самоорганизации крестьян и потребителей. Кооперативы на муниципальном и региональном уровнях могут выполнять функции общегосударственных отраслевых объединений производителей по отдельным видам продукции. Необходима система комплексного стимулирования создания кооперативов по отраслевому признаку (производство отдельных видов продукции), по реализации отдельных функций: снабжение, сбыт, маркетинг, предоставление мелкого кредита.

2.4. Использование в округе системы торговли в виде аукционов. В зонах производства овощей перспективно формирование овощных аукционов — особой разновидности оптовых рынков, функционирующих на кооперативной основе. Целесообразно организовать аукционную продажу продукции северного оленеводства.

2.5. Совершенствование транспортного обеспечения. Строительство и ремонт автомобильных дорог позволит улучшить доставку продуктов питания к местам их потребления. Система транспортирования пищевых продуктов должна функционировать по принципу «из двери в дверь», без промежуточных перегрузок. Этому условию лучше удовлетворяет автомобильный транспорт. Расширение в общем его парке доли рефрижераторного транспорта. Необходимо стимулировать на рынке транспортных средств рост конкуренции, которая позволит улучшить качество предоставленной услуги, сдержит рост тарифов. На железнодорожном транспорте в округе наблюдается высокий рост тарифов. Необходимо законодательно ограничить рост тарифов на железнодорожные перевозки, что найдет отражение в цене продовольственного товара.

Разработать и реализовать программу «Екатеринбург — евроазиатский транспортно-логистический центр».

*3. В части формирования государственного материального резерва должны определяться номенклатура соответствующих материальных ценностей и нормы их накопления.*

*4. Для обеспечения безопасности пищевых продуктов необходимо:*

— комплексно и системно контролировать соответствие требованиям законодательства

Российской Федерации в этой области сельскохозяйственной, рыбной продукции и продовольствия (в том числе импортированных) на всех стадиях их производства, хранения, транспортировки, переработки и реализации;

— исключить бесконтрольное распространение пищевой продукции, полученной из генетически модифицированных растений с использованием генетически модифицированных микроорганизмов и микроорганизмов, имеющих генетически модифицированные аналоги;

— продолжить гармонизацию с международными требованиями показателей безопасности пищевых продуктов на основе фундаментальных исследований в области науки о питании;

— совершенствовать систему организации контроля безопасности пищевых продуктов, включая создание современной информационной, технической и методической базы.

**В области производства сельскохозяйственной и рыбной продукции, сырья и продовольствия** усилия должны концентрироваться на следующих направлениях:

— повышение почвенного плодородия и урожайности, расширение посевов сельскохозяйственных культур за счет неиспользуемых пахотных земель, реконструкция и строительство мелиоративных систем;

— ускоренное развитие животноводства;

— расширение и более интенсивное использование потенциала водных биологических ресурсов и новых технологий их индустриального выращивания;

— создание новых технологий глубокой и комплексной переработки продовольственного сырья, методов хранения и транспортировки сельскохозяйственной и рыбной продукции;

— развитие научного потенциала агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов, поддержка новых научных направлений в смежных областях науки и реализация мер, предотвращающих утечку высококвалифицированных научных кадров;

— увеличение темпов структурно-технологической модернизации агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов, воспроизводства природно-экологического потенциала;

— развитие системы подготовки и повышения квалификации кадров, способных реализовать задачи инновационной модели развития агропромышленного и рыбохозяйственного комп-

лексов с учетом требований продовольственной безопасности;

— совершенствование механизмов регулирования рынка сельскохозяйственной и рыбной продукции, сырья и продовольствия в части повышения оперативности и устранения ценовых диспропорций на рынках сельскохозяйственной и рыбной продукции и материально-технических ресурсов;

— повышение эффективности государственной поддержки с уделением особого внимания созданию условий для финансовой устойчивости и платежеспособности товаропроизводителей;

— формирование и развитие специализированных зон и концентрация производства основных видов сельскохозяйственной и пищевой продукции. Формирование вертикально-интегрированных структур по продуктовому принципу.

Учитывая, что сельскохозяйственное производство в ХМАО-Югре и ЯНАО незначительно по объемам производства и малоэффективно, необходимо более активно развивать зоны производства картофеля и овощей для прямых поставок в указанные округа на юге Тюменской области, в пригородных зонах городов Екатеринбурга и Кургана. Предусмотреть первичную и глубокую переработку овощей и картофеля для последующей поставки на север Тюменской области, а также другим потребителям округа. По опыту фирмы «Симплот» (США) известно, что картофелеводство превратилось в отрасль, поставляющую сырье для картофелеперерабатывающих заводов, выпускающих сотни готовых для употребления товаров.

**В области устойчивого развития сельских территорий** должны получить развитие следующие направления:

— социальное обустройство сельских поселений;

— увеличение финансового обеспечения реализации социальных программ в сельских поселениях;

— осуществление мониторинга уровня безработицы и уровня реальных доходов сельского населения;

— диверсификация занятости сельского населения.

**В области внешнеэкономической политики** необходимо обеспечивать:

— оперативное применение мер таможенно-тарифного регулирования для целей рациона-

лизации соотношения экспорта и импорта сельскохозяйственной и рыбной продукции, сырья и продовольствия;

— активное использование защитных мер при растущем импорте сельскохозяйственной и рыбной продукции, сырья и продовольствия, а также в случаях демпинга и применения в зарубежных странах субсидий при их экспорте;

— эффективную работу системы санитарного, ветеринарного и фитосанитарного контроля с учетом международных правил и стандартов;

— поэтапное снижение зависимости регионального агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов от импорта технологий, машин, оборудования и других ресурсов.

Формирование внешнеэкономической политики региона должно осуществляться с соблюдением критериев продовольственной безопасности.

#### **Механизм реализации Концепции продовольственной безопасности**

Реализация продовольственной безопасности возможна при разработке и осуществлении достаточно эффективного механизма ее внедрения, который должен включать в себя следующие условия:

— детализация основных положений Концепции до уровня конкретных программ и проектов с обоснованием последовательности их реализации. Определение наиболее приоритетных программ и очередности их выполнения — необходимое условие при ограниченных ресурсах их реализации. Мониторинг выполнения программных решений и при необходимости их корректировка;

— установление круга исполнителей, ответственных за реализацию той или иной программы Концепции. При этом для исполнителей должна быть разработана и принята система стимулирования их труда, зависящая от их вклада в реализацию программных мероприятий; введена специальная система стимулирования за реализацию программ, что повысит эффективность разрабатываемых программных документов.

В целях обеспечения продовольственной безопасности УрФО и его субъектов должны быть разработаны до июля 2011 г. и реализованы следующие приоритетные программы:

1. Система комплексного контроля за качеством пищевых продуктов на стадии производства сельскохозяйственной продукции, ее хранения, переработки и реализации.

2. Система продвижения сельскохозяйственной продукции от производителя до потребителя (цель программы — снижение стоимости продуктов питания за счет ликвидации многочисленных посредников).

3. Адресная программа достаточного продовольственного обеспечения наименее обеспеченных слоев населения.

4. Развитие межрегиональной кооперации на агропродовольственном рынке федерального округа.

5. Формирование и использование конкурентных преимуществ в сельском хозяйстве на региональном и межрегиональном уровнях.

6. Развитие аграрной науки и аграрного образования.

7. Развитие молочного животноводства.

8. Развитие мясного скотоводства.

9. Развитие сельскохозяйственного рыбного хозяйства.

10. Развитие зернового производства и кормопроизводства.

11. Социально-экономическое развитие территорий сельских населенных пунктов.

Для эффективного выполнения программных решений по реализации Концепции при аппарате Полномочного представителя Президента РФ в Уральском федеральном округе целесообразно сформировать научный экспертный совет по оценке стратегии и тактики обеспечения продовольственной безопасности, а также постоянно действующие рабочие группы как в федеральном округе, так и в его субъектах. В состав рабочих групп должны быть включены сотрудники областных министерств и департаментов сельского хозяйства, а также научных учреждений, первоначальной задачей которых является разработка соответствующих программ, направленных на реализацию всех параметров обеспечения продовольственной безопасности. Группы осуществляют мониторинг и при необходимости корректируют процесс реализации программных решений.

Реализация положений настоящей Концепции позволит обеспечить продовольственную безопасность как важнейшую составную часть национальной и региональной безопасности, прогнозировать и предотвращать возникающие уг-

розы и риски для экономики страны и региона, и рыбохозяйственных комплексов, улучшения повышать ее устойчивость, создавать условия благосостояния населения. для динамичного развития агропромышленного

### Список источников

1. Концепция продовольственной безопасности Уральского федерального округа на период до 2020 года / Авт. колл. Белецкий А. С., Берестов А. П., Неганова В. П., Воронин Б. А., Федоров М. В., Садыков Р. Р., Бондарев И. Э., Жданов С. П., Ким А. М., Ковин В. А., Степанов В. В., Феклин И. Е., Дрокин В. В., Журавлев А. С., Титова Т. М., Чистяков Ю. Ф. — Екатеринбург: Изд-во УрГСХА, 2010.

### Информация об авторах

**Белецкий Александр Самвелович** (Екатеринбург) — к. э. н., генеральный директор ОАО «Корпорации Урал промышленный — Урал Полярный» (620026, г.Екатеринбург, ул. Куйбышева, д. 44. Тел. +7 (343) 359-63-69, e-mail: kirillov@cupp.ru).

**Берестов Александр Павлович** (Москва) — кандидат технических наук, заместитель председателя комитета по аграрным вопросам Государственной Думы Федерального Собрания РФ (103265, г. Москва, Георгиевский пер., д. 2, (495) 692-13-67, e-mail: cagrar@duma.gov.ru).

**Неганова Валентина Петровна** (Екатеринбург) — доктор экономических наук, профессор, руководитель сектора агропродовольственной политики Института экономики УрО РАН (620014, г. Екатеринбург, ул. Московская, 29. Тел. (343) 371-13-22, e-mail: vp-neganova@yandex.ru).

**A. S. Beletskiy, A. P. Berestov, V. P. Neganova**

### Conceptual framework of ensuring food security in the Ural federal district

*The paper reviews the risks and threats to food security of the Ural Federal District which can significantly reduce its the level. The most significant risks are grouped according to the following classification: macroeconomic, technological, climatic, agro-ecological and foreign trade risks.*

*The main directions of economic policy of the Ural Federal District in the area of food security are defined. Particular attention is paid to the improvement of economic and physical availability of food for all groups of population and to the problems of formation of the state material reserves and food safety. Strategic development priorities in the field of agricultural and fishery products, raw materials and food, sustainable development of rural areas in the field of foreign policy are formulated. Conceptual bases for the implementation mechanism of economic policies to ensure food security in the region are suggested.*

**Keywords:** foodsecurity, agri-foodeconomic policy

### References

1. Beletskiy A. S., Berestov A. P., Neganova V. P., Voronin B. A., Fedorov M. V., Sadykov R.R., Bondarev I. E., Zhdanov S. P., Kim A. M., Kovin V. A., Stepanov V. V., Feklin I. E., Drokin V. V., Zhuravlev A. S., Titova T. M., Chistyakov Yu. F. (2010). Kontseptsiyaprodovol'stvennoybezopasnostiUral'skogofederal'nogookrugana period do 2020 goda [The concept of food security of the Ural Federal District for the period until 2020]. Yekaterinburg: Ural State Agricultural Academy Publ.

### Information about the authors

**Beletskiy Aleksandr Samvelovich** (Yekaterinburg) — Ph.D. inEconomics, President & CEO of the Joint Stock Company «Industrial Ural — Polar Ural Corporation» (620026, Yekaterinburg, Kuybysheva St. 44. Tel. +7 (343) 359-63-69, e-mail: kirillov@cupp.ru).

**Berestov Aleksandr Pavlovich** (Moscow) — Ph. D. In Technical Sciences, Deputy Chairman of the Committee on Agriculture of the State Duma, the Federal Assembly of the Russian Federation (103265, Moscow, Georgievskiy per. 2.Tel.: +7 (495) 692-13-67, e-mail:cagrar@duma.gov.ru).

**Neganova Valentina Petrovna** (Ekatereinburg) — Doctor of Economics, Professor, Head of the agricultural and food policy division at the Institute of Economics, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences (620014, Yekaterinburg, Moskovskaya St. 29. Tel.: +7 (343) 371-13-22, e-mail: vp-neganova@yandex.ru).