

В. В. Пациорковский

## ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

*В статье рассмотрены вопросы дальнейшего развития агропродовольственной политики в Российской Федерации. Предметом углубленного рассмотрения является задача обеспечения безопасности пищевых продуктов.*

*Представлен критический обзор и анализ основных нормативно-правовых актов в сфере безопасности продовольствия, в том числе в сфере осуществления санитарно-эпидемиологического надзора. Обоснована необходимость расширения мер, направленных на улучшение статистики пищевых отравлений. Выявлены основные управленческие причины распространения практики производства и реализации продуктов питания, представляющих опасность для жизни людей. Определены факторы беспрепятственного проникновения на локальные рынки городской и окружающей сельской местности контрафакта, контрабанды и бросовой продукции глобальных производителей продуктов питания и ширпотреба.*

*Систематизированы проблемы развития производства продовольственной продукции на личных подворьях, предложены способы ограничения прямого доступа на рынок продуктов питания и продовольственного сырья, производство которых не контролировалось, и которые не прошли государственную регистрацию. Один из способов — создание независимых производственных структур, обеспечивающих связь производства и реализации продукции мелкотоварного сектора.*

**Ключевые слова:** продовольственная безопасность, сельское хозяйство, качество пищевых продуктов

**Доктрина продовольственной безопасности.** Формирование многоукладной рыночной экономики, прежде всего мелкотоварного сектора, требует глубоких изменений не только в развитии сельского хозяйства, но и во всей агропродовольственной политике. В последние годы решению этих вопросов уделяется все больше внимания. Достаточно отметить такие важные шаги в указанном направлении, как принятие Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» [2] и Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг. [12], а также реализацию приоритетного национального проекта «Развитие АПК» [21].

Все указанные шаги отражают различные черты реализуемой агропродовольственной политики. Вместе с тем сами принципы этой политики пока еще слабо закреплены и сбалансиро-

ваны в законодательном плане и в деятельности органов управления.

Эту задачу и должна решить Доктрина продовольственной безопасности, проект которой продолжительное время комментировался и освещался в печати [10, 19]. Как известно, Доктрина продовольственной безопасности РФ все же была утверждена и принята к исполнению в начале февраля 2010 г. [15].

Она отдает приоритет в производстве и поставке продуктов отечественным производителям, а также предполагает принятие мер, которые обеспечат господдержку производства и экспорта российской сельхозпродукции. Таким образом, импортные закупки мяса, зерна и молока могут быть ограничены ради повышения доли российского экспорта. Президент РФ считает, что пришло время использовать уникальный аграрный потенциал России, восстановив ее статус одного из ведущих продовольственных экспортеров в мире [29].

Согласно названному документу, основными задачами обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации являются:

— своевременное прогнозирование, выявление и предотвращение внутренних и внешних угроз продовольственной безопасности, минимизация их негативных последствий за счет постоянной готовности системы обеспечения граждан пищевыми продуктами, формирования стратегических запасов пищевых продуктов;

— устойчивое развитие отечественного производства продовольствия и сырья, достаточное для обеспечения продовольственной независимости страны;

— достижение и поддержание физической и экономической доступности для каждого гражданина страны безопасных пищевых продуктов в объемах и ассортименте, которые соответствуют установленным рациональным нормам потребления пищевых продуктов, необходимых для активного и здорового образа жизни;

— обеспечение безопасности пищевых продуктов [15].

Предметом исследования настоящей статьи как раз является очень кратко и лаконично сформулированная задача, связанная с обеспечением безопасности пищевых продуктов.

Справедливости ради уместно отметить, что уже много лет отсутствие тех или иных продовольственных товаров на локальных рынках представляет чрезвычайно редкое явление. Другое дело — их качество и соответствие требованиям действующего законодательства, предъявляемым к продуктам питания. Поэтому в повседневной жизни и в сообщениях СМИ россияне все чаще сталкиваются с фактами отравлений пищевыми продуктами.

За примерами далеко ходить не приходится — перечень таких новостей нескончаем. «В поселке Новобурейском Амурской области в срочном порядке закрыли на карантин коррекционную школу-интернат из-за массового пищевого отравления воспитанников» [17]. «Общее количество пострадавших от кишечной инфекции в Георгиевском районе Ставропольского края достигло 296 человек, из них 261 — дети», говорится в сообщении краевого управления Роспотребнадзора [33]. «Эхо Москвы» сообщило о пищевом отравлении игроков «Спартак» перед матчем с «Рубином» (<http://www.gzt.ru/sport/2007/08/27/120509.html>). «В подмосковном санатории — массо-

вое пищевое отравление», — дополняет РИА «Новости» [9].

Ежегодно государственной санитарно-эпидемиологической службой России регистрируется 4-5 тысяч случаев пищевых отравлений с количеством пострадавших на уровне 6-7 тыс. чел. [8]. Конкретно, в 2008 г. Роспотребнадзором было зарегистрировано 4072 пищевых отравления [13].

В Доктрине продовольственной безопасности проблематика безопасности продовольствия нашла отражение в разделе IV. «Основные направления государственной экономической политики в сфере обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации». Пункт 12 этого раздела сформулирован следующим образом: «Для обеспечения безопасности пищевых продуктов необходимо 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. Необходимо исключить бесконтрольное распространение пищевой продукции, полученной из генетически модифицированных растений с использованием генетически модифицированных микроорганизмов и микроорганизмов, имеющих генетически модифицированные аналоги.

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

Необходимо совершенствовать систему организации контроля безопасности пищевых продуктов, включая создание современной технической и методической базы» [15].

К сожалению, вопросы соответствия пищевых продуктов требованиям законодательства не получили дальнейшего отражения в самом тексте цитируемого документа (за исключением приведенного фрагмента). Указанное обстоятельство вряд ли можно признать правильным. Поскольку в новых условиях хозяйствования безопасность продовольствия не исчерпывается исключительно характером упомянутого соответствия.

**Проблемы безопасности продовольствия.** В медицинском плане этиология пищевых отравлений и порождающих их заболеваний опи-

сана достаточно полно [27]. Поэтому для общества важно понять социально-экономические, управленческие и организационно-технические истоки постоянного воспроизводства и повторения таких опасных явлений, связанных с угрозами и рисками потребления человеком продуктов питания низкого качества.

В этом плане особенно тревожным сигналом служит появление в печати соображений государственных служащих, например, министра сельского хозяйства Ставропольского края, который, комментируя сложившуюся в связи с массовыми пищевыми отравлениями ситуацию в крае, выразил беспокойство о потерях производителей молочной продукции: «Они понесли колоссальные убытки. Кто их возместит?» [20].

Подобные заявления, публикуемые без комментариев — сигнал к публичной защите интересов производителей на достаточно высоких уровнях управления. Такая защита производителей не учитывает интересы и благополучие широких масс населения.

В настоящее время основными нормативными актами в сфере безопасности продовольствия служат законы «О качестве и безопасности пищевых продуктов» [1] и «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» [4], а основным действующим регулятором — Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека [28].

В базовом законе «О качестве и безопасности пищевых продуктов» их безопасность определяется как «состояние обоснованной уверенности в том, что пищевые продукты при обычных условиях их использования не являются вредными и не представляют опасности для здоровья нынешнего и будущих поколений» [1].

Здесь же четко прописываются «нормативные документы — государственные стандарты, санитарные и ветеринарные правила и нормы, устанавливающие требования к качеству и безопасности пищевых продуктов», а также условия оборота пищевых продуктов. «В обороте могут находиться пищевые продукты, материалы и изделия, соответствующие требованиям нормативных документов и прошедшие государственную регистрацию в порядке, установленном настоящим Федеральным законом» [1].

Закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» не дает определение

понятия «безопасность пищевых продуктов». Вместе с тем статья 15 этого закона устанавливает «санитарно-эпидемиологические требования к пищевым продуктам, пищевым добавкам, продовольственному сырью, а также контактирующим с ними материалам и изделиям и технологиям их производства»:

1. Пищевые продукты должны удовлетворять физиологическим потребностям человека и не должны оказывать на него вредное воздействие.

2. Пищевые продукты, пищевые добавки, продовольственное сырье, а также контактирующие с ними материалы и изделия в процессе их производства, хранения, транспортировки и реализации населению должны соответствовать санитарным правилам.

3. При производстве пищевых продуктов могут быть использованы контактирующие с ними материалы и изделия, пищевые добавки, разрешенные в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

4. Производство, применение (использование) и реализация населению новых видов (впервые разрабатываемых и внедряемых в производство) пищевых продуктов, пищевых добавок, продовольственного сырья, а также контактирующих с ними материалов и изделий, внедрение новых технологических процессов их производства и технологического оборудования допускаются при наличии санитарно-эпидемиологических заключений о соответствии их санитарным правилам.

5. Граждане, индивидуальные предприниматели и юридические лица, осуществляющие производство, закупку, хранение, транспортировку, реализацию пищевых продуктов, пищевых добавок, продовольственного сырья, а также контактирующих с ними материалов и изделий, должны выполнять санитарные правила и проводить мероприятия по обеспечению их качества.

6. Не соответствующие санитарным правилам и представляющие опасность для человека пищевые продукты, пищевые добавки, продовольственное сырье, а также контактирующие с ними материалы и изделия немедленно снимаются с производства или реализации. Снятые с производства или реализации пищевые продукты, пищевые добавки, продовольственное сырье, а также контактирующие с ними материалы и изделия должны быть использованы их

владельцами в целях, исключаящих причинение вреда человеку, или уничтожены» [4].

Приведенные выше требования сформулированы так развернуто, что возникает полная иллюзия их достаточности для достижения безопасности пищевых продуктов. Даже из содержания одной статьи закона хорошо видно, что главное во всем этом деле — соблюдение санитарных правил.

Более того, в Государственном докладе «О санитарно-эпидемиологической обстановке в Российской Федерации в 2006 году» было сказано: «Пищевые продукты должны быть безопасными, т. е. соответствовать действующим санитарным правилам, нормам и гигиеническим нормативам по органолептическим, санитарно-химическим, микробиологическим показателям» [14, с. 80].

Иными словами, в условиях продолжающейся уже много лет стагнации системы стандартизации санитарно-эпидемиологический надзор взял на себя все тяготы обеспечения безопасности продовольствия. В результате мы имеем следующие одна за другой волны пищевых отравлений, идущие по всему фронту производства пищевых продуктов, торговли ими и общественного питания как в открытых, так и в закрытых сетях.

Можно с уверенностью сказать, что пищевых отравлений было бы гораздо больше, если бы не была построена стена из санитарных правил. Медики, как говорится, чем богаты, тем и рады. Однако, как показывает опыт, обойтись одними санитарными правилами в решении вопросов безопасности продовольствия вряд ли удастся.

Безопасность продовольствия связана, прежде всего, с надзором и контролем режима его производства. К сожалению, технические регламенты, идущие на смену ГОСТам, очень трудно пробивают себе дорогу в жизнь в новых договорных, а не директивных условиях. К настоящему времени в рассматриваемой нами сфере на законодательном уровне принято только несколько таких регламентов.

Один из них — федеральный закон «Технический регламент на молоко и молочную продукцию» № 88-ФЗ от 12.06.2008, вступил в силу с 17 декабря 2008 г. [6]. Он устанавливает единые требования к безопасности молока и продуктам его переработки, принятые в ВТО. Однако эти требования оказались настолько жесткими и высокими, а сама отрасль настолько не подготов-

ленной к ним, что на местах даже проект закона часто воспринимался как попытка удушения производителей молочной продукции [32].

В другой стране одна только трагическая судьба известной актрисы Екатерины Савиновой (сыгравшей роль Фроси Бурлаковой) — любительницы парного молока, умершей от бруцеллеза, могла бы произвести переворот в сознании потребителей, производителей и управленцев. У нас даже много лет спустя после множества таких случаев идет сопротивление переменам, связанным с наведением элементарного порядка в отрасли.

Можно подумать, мы живем в эпоху массового производства, в условиях которого одно мелкотоварное подворье, не говоря уже о крупных товарных производителях, способно наделать столько бед, что все государственные службы будут заняты с утра до ночи в течение продолжительного времени. Не случайно органами надзора выработана и нашла широкое распространение в СМИ формула, фактически покрывающая все случаи пищевых отравлений: «Прокурорская проверка выявила вопиющие нарушения санитарно-эпидемиологических правил». Трудно понять смысл повсеместно и постоянно нарушаемых правил. Известно, что из правил могут быть исключения, но вряд ли корректно называть непрекращающийся поток отклонений от социальных норм нарушением правил. Если это правила, то за их нарушение должен нести ответственность как сам нарушитель, так и надзорный орган.

Критика итогов административной реформы в части слияния Роспотребнадзора и санитарно-эпидемиологической службы уже нашла отражение в печати [24, с. 115-127]. По итогам этой реорганизации санитарно-эпидемиологический надзор фактически поглотил потребительский.

Сегодня в стране в известной степени заблокированы как действенное регулирование производства, хранения и оборота продовольствия на основе технических регламентов (стандартов) и добровольной сертификации, так и государственная защита прав потребителей. И это одна из основных управленческих причин распространения практики производства и реализации продуктов питания, представляющих опасность для жизни людей.

Вся огромная и многообразная ниша обеспечения безопасности продовольствия в настоящее время занята санитарно-эпидемиологическим

контролем. Конечно, ответственность за происходящее во многом лежит на самих санитарных врачах. Но по большому счету они мало что могут сделать. Взвалив на себя непосильную ношу, они несут свою ответственность в порядке, установленном законодательством РФ [4]. Правда, информация о действенности этого порядка в отношении всех медицинских работников никогда не была достоянием общественности.

На сайте службы можно найти приказы о премировании руководителей территориальных органов Роспотребнадзора [31], но полностью отсутствует какая-либо информация о разборе причин конкретных случаев пищевых отравлений и вызванных ими кишечных заболеваний. Используемый в настоящее время этой службой основной механизм — постановления Главного санитарного врача предписания санитарных врачей — на местах, видимо, слабо эффективен.

Сама эта служба очень слаба для того, чтобы противостоять огромному числу «нарушителей санитарных правил». На 1 января 2005 г. в «Системе аккредитации лабораторий Государственной санитарно-эпидемиологической службы Российской Федерации» насчитывалось 1542 аккредитованных лаборатории [18]. В то время как в стране на тот момент было одних только муниципальных образований 24207 [30]. И в каждом из этих муниципальных образований сотни, а иногда и тысячи юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, связанных с производством, хранением и оборотом продовольствия.

Один из важнейших документов Роспотребнадзора с удивительно многословным и трудно понимаемым названием — «Административный регламент исполнения Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека государственной функции по осуществлению в установленном порядке проверки деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства, законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, и за соблюдением правил продажи отдельных предусмотренных законодательством видов товаров, выполнения работ, оказания услуг» — предписывает: «Плановые мероприятия по надзору в установленной сфере деятельности осуществляются не

чаще чем один раз в два года по отношению к одному юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю. В отношении субъекта малого предпринимательства плановое мероприятие по надзору в установленной сфере деятельности может быть проведено не ранее чем через три года с момента его государственной регистрации» [7].

В результате все более широкое распространение находят случаи, когда «ловкие коммерсанты» регистрируют свои фирмы и производят в полной антисанитарии в разрушенных подвалах и полуподвалах продукты питания. И, как видно из приведенного текста регламента, делать это они могут в течение трех лет или до первого отравления, не опасаясь каких-либо препятствий со стороны надзорных органов.

Возникший здесь ложный замкнутый круг между созданием благоприятных условий предпринимательской деятельности и излишествами ее контроля должен быть преодолен на путях установления солидарной ответственности как виновников нарушений технических регламентов и санитарного законодательства, так и надзорных органов. Сегодня выдача предписания фактически служит индульгенцией для представителей надзора.

Поэтому предписания выдаются, а деятельность по контролю их исполнения довольно часто откладывается или прикрывается чрезмерной нагрузкой и занятостью по всему фронту работ надзора. Результат — бесконечная череда злоупотреблений и обусловленных ими драматичных происшествий во всех сферах нашей жизни, включая и пищевые отравления.

О сельских подворьях, производящих продовольственную продукцию на рынок, в цитированном выше регламенте вообще нет каких-либо упоминаний. В то же время сама жизнь ставит эти вопросы в повестку дня.

Летом 2009 г. Комитет Госдумы по аграрным вопросам вынужден был уделить большое внимание предложению Ставропольского краевого Законодательного Собрания ограничить численность скота в личных подсобных хозяйствах путем принятия соответствующего федерального закона. Это предложение не поддержала примерно одна треть субъектов РФ. Поэтому указанный законопроект сдан в архив без рассмотрения Госдумой [23].

Проблема, однако, остается. В крае многие личные подворья держат по 500 голов свиней и

1000 голов птицы. Понятно, что указанное положение дел создает массу чисто санитарно-гигиенических проблем. Тем не менее, даже они не могут быть решены при действующем санитарном законодательстве.

Повсеместно общие условия производства продовольственной продукции на личных подворьях не выдерживают критики. Было бы, правда, большой ошибкой полагать, что это проблема только самих мелких товаропроизводителей. Это огромная социально-экономическая проблема всего общества, которое сначала в течение жизни нескольких поколений ограничивало развитие личных подворий, а потом, легализовав мелкотоварный уклад, полностью устранилось от его обустройства и развития.

Между тем практика идет по пути вовлечения в производство и оборот продовольствия все большего числа таких товаропроизводителей. С принятием Федерального закона «О розничных рынках» [3], который по замыслу разработчиков призван облегчить путь продукции сельян непосредственно к потребителю, в легальный оборот вовлекается продукция (мясо, молоко, овощи, фрукты и изделия из них) миллионов мелких товаропроизводителей.

Производство этой продукции не подлежало контролю на соответствие нормативной документации, равно как и эта продукция не проходила и государственной регистрации в порядке, установленном законодательством для качества и безопасности пищевых продуктов [1].

Связано это с тем, что в основной массе мелкие товаропроизводители не являются юридическими лицами. Поэтому их продукция по условию выпадает из-под действия порядка, установленного законом «О качестве и безопасности пищевых продуктов» [1]. В то же время законодательство, регулирующее производство этой продукции (ФЗ «Реализация гражданами, ведущими личное подсобное хозяйство, сельскохозяйственной продукции, произведенной и переработанной при ведении личного подсобного хозяйства, не является предпринимательской деятельностью»<sup>1</sup>), легализует и поощряет деятельность таких мелкотоварных производителей.

Правда, как видно и из приведенного выше самого названия административного регламента

Роспотребнадзора, на граждан распространяются требования выполнения санитарных правил. Но, как показывает опыт, между гражданами и их личными подворьями существует дистанция огромного размера.

В повседневной жизни вряд ли можно встретить случай, когда санитарный врач, придя на сельское подворье, предостерег бы от увлечения фекалиями или просто минеральными удобрениями при выращивании овощей. В действительности это и не входит в его обязанности. В Административном регламенте четко указаны границы его ответственности «за соблюдением правил продажи» и ничего не сказано о производстве продукции.

Поэтому пока так и остается без ответа далеко не риторический вопрос: кто должен отслеживать производство продуктов питания на личном подворье, осуществлять их контроль на соответствие нормативной документации, равно как и проводить государственную регистрацию в порядке, установленном законодательством для качества и безопасности пищевых продуктов?

Здесь как раз и проявляется различие между требованиями выполнения санитарных правил, сформулированными в законе «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», и требованиями выполнения государственных стандартов, которые сформулированы в законе «О качестве и безопасности пищевых продуктов».

С учетом сказанного признание законом «О развитии сельского хозяйства» граждан, ведущих личное подсобное хозяйство в качестве сельскохозяйственных товаропроизводителей [2], равно как и прямой их доступ на розничные рынки, предусмотренный законом «О розничных рынках», требуют глубокого пересмотра огромного сегмента сложившихся ранее мер государственного регулирования в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов.

**Сельские подворья в агропродовольственном секторе.** Движения в указанном направлении требует и положение дел, сложившееся на локальных рынках, прежде всего в сельской местности и малых городах. В условиях глобализации и открытых товарных рынков во многих районах страны не только производство промышленных товаров, но и производство продовольствия, не выдержав конкуренции, приходит в упадок. Это обстоятельство открывает воз-

<sup>1</sup> Федеральный закон «О личном подсобном хозяйстве» №112-ФЗ от 07.07.2003 г. Ст. 2, п. 4 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.akdi.ru/gd/proekt/079058GD.SHTM>

возможность беспрепятственного проникновения на локальные рынки городской и окружающей сельской местности контрафакта, контрабанды и не нашедшей реализации в других местах брошенной продукции глобальных производителей продуктов питания и ширпотреба.

Изменить положение дел на таких локальных рынках в пользу производства и продукции местных товаропроизводителей очень сложно. Глобализация здесь проявляет себя с худшей стороны — как рыночно-товарный колониализм.

Следует признать, что наша экономика и система управления ею продолжают носить отраслевой характер. Поэтому на переговорах с ВТО обсуждаются проблемы защиты промышленных и сельскохозяйственных производителей. В то же время фактически уже состоявшееся превращение локальных рынков большого числа городских и сельских населенных пунктов нашей страны в свалку промышленного брака и неликвидов мировой индустрии пока еще не стало даже предметом широкого публичного обсуждения.

Сегодня доступ на сетевые прилавки могут иметь лишь крупные товаропроизводители. В то же время для средних и мелких хозяйств остаются три основные возможности: либо сдать перекупщику, либо реализовывать свою продукцию самостоятельно на розничных рынках, либо кооперироваться для организации хранения, сортировки и первичной переработки производимой продукции с целью продвижения ее в торговые сети. Последний путь — более перспективный, но его сложнее реализовать. Он предполагает социально-экономическое развитие сельской местности, но сельская местность, малые и даже многие большие города нашей страны очень слабо подготовлены к жизни в новых условиях.

Поэтому все вопросы, связанные с принятием и реализацией ФЗ «О розничных рынках», скорее представляют собой сиюминутную реакцию на существующие трудности, чем осмысленное стремление к их постепенному, но коренному решению на путях развития кооперации и рыночной интеграции в агропродовольственном секторе.

В то же время принятый позже и с большим трудом ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» [5] представляет собой более уверенный шаг в нужном направлении. Вместе с

тем его реализация потребует огромных усилий, направленных на преодоление сопротивления торговых сетей работать, в соответствии со сложившейся практикой, по ценам, формируемым на верхних границах потребительского спроса.

Для массы мелких товаропроизводителей доступность локальных розничных рынков все еще продолжает иметь решающее значение. Это обстоятельство особенно четко проявляется в мелкотоварном производстве в сельской местности.

В этом плане следует признать актуальными и своевременными проекты создания семейных ферм в Республике Мордовия, Белгородской, Тамбовской и других областях. Всяческой поддержки заслуживает и получившее в Краснодарском крае начинание, связанное с реализацией мяса по так называемым социальным ценам [11].

В новых условиях было бы правильно в соответствии с действующим законодательством восстановить существовавшую ранее практику ограничения прямого доступа на рынок продуктов питания и продовольственного сырья, производство которых не контролировалось, и которые не прошли государственную регистрацию. Этот, на первый взгляд, очень болезненный шаг мог бы сыграть огромную роль в интеграции и модернизации миллионов мелких товаропроизводителей. Имеются два основных направления реализации данного предложения.

Одно из них связано с самоорганизацией мелких товаропроизводителей. На местах созданная ими сбытовая кооперация должна отслеживать производство продукции, сортировать, хранить, сертифицировать ее и реализовать на оптовых и локальных рынках.

Другой путь — создание независимых производственных структур, обеспечивающих связь производства и реализации продукции мелкотоварного сектора. Это могут быть как планируемые сегодня к созданию агропромышленные парки, так и другие производственно-сбытовые структуры.

Создание агропромышленных парков инициировано Министерством сельского хозяйства России. Агропромышленные парки планируется сформировать в Мордовии, Чувашии, Белгородской, Тамбовской, Томской, Липецкой, Астраханской областях. Реализация этих пилотных проектов позволит увеличить прибыль сельскохозяйственных товаропроизводителей, фермерских и личных подсобных хозяйств, а

также товарность сельхозпродукции, создать новые рабочие места в сельской местности, конкуренцию крупным агрохолдингам и торговым сетям [16].

По замыслу разработчиков, агропромпарки будут включать в себя перерабатывающие мощности, логистические центры, оптово-розничные рынки, склады, транспортную службу. На территории агропромпарков могут также размещаться учебные структуры (подготовка и переподготовка специалистов широкого профиля), машинно-тракторные станции (ремонт и сервисное обслуживание сельскохозяйственной техники), бизнес-центры, информационно-консультационные пункты и прочие инфраструктурные объекты.

Вполне возможно, что повсеместное создание таких структур могло бы способствовать не только улучшению условий доступности рынков для мелких товаропроизводителей, но и повышению безопасности продовольствия. Справедливости ради следует отметить, что эта инициатива имеет большой размах и очень затратна, поэтому, скорее всего, данная инициатива не выйдет за рамки пилотных проектов. Вместе с тем не исключено, что она может дать толчок разработке менее масштабных, но более практичных начинаний в рассматриваемой сфере.

Перспективы рыночной интеграции в агропродовольственном секторе для основной части регионов и территориальных общностей тесно связаны с состоянием их сельской местности и сельскохозяйственным производством [25]. Только находящаяся в хорошем состоянии сельская местность может противопоставить глобальному натиску локальный барьер в виде привычных для населения продовольственных товаров и местных брендов. Следует начать движение за сохранение старых (типа «вологодское масло», «ярославский сыр», «шацкий картофель» и др.) и формирование на их основе новых брендов и торговых марок.

Умирающая сельская местность, утратившая способность противостоять натиску глобальных производителей агропродовольствия и торговцев — свидетельство крайне сложных проблем и туманного будущего в развитии всей окружающей территории. Примером здесь может служить положение дел в республиках Карелия и Коми, Воронежской, Иркутской, Костромской, Мурманской, Новгородской и других областях. В них не только теряется численность населения в сельской местности и малых городах, но и рынки перенасыщены привозным продовольствием. И здесь, перефразируя тезис «Без развития центра, немислимо и развитие периферии» [22], можно с полным основанием утверждать, что «без развития периферии немислимо и развитие центра».

В современных условиях без развития периферии, под которой всегда подразумевают сельскую местность, наши центры станут периферией мировых центров более высокого уровня. Отличительная черта таких центров — способность обеспечить постоянно растущее производство и потребление качественных продуктов питания, прежде всего, для собственного населения.

Для тех же, кто понимает социально-экономическое развитие как точечный (крупные города, агломерации), а не как пространственный процесс обустройства сельско-городского континуума, и остатки с барского стола будут доставаться с большими трудностями. К моменту принятия Доктрины продовольственной безопасности РФ контуры указанного положения вещей, как и связанные с ними риски, отчетливо просматривались на продовольственных рынках различных регионов нашей страны. В этом плане последовательная реализация принципов, заложенных в Доктрине, служит единственной гарантией нашего самосохранения и создания в полном смысле слова щадящих условий интеграции в мировой агропродовольственный рынок.

#### Список источников

1. Федеральный закон РФ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» № 29-ФЗ от 02.01.2000 г. [Электронный ресурс] URL: [http://rus-sps.ru/index.php?option=com\\_content&task=view&id=22&gscat=2](http://rus-sps.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=22&gscat=2).
2. Федеральный закон РФ «О развитии сельского хозяйства» № 264-ФЗ от 29.12.2006 г. [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=64930>.
3. Федеральный закон РФ «О розничных рынках» № 271-ФЗ от 30.12.2006 г. [Электронный ресурс] URL: <http://duma.consultant.ru/doc.asp?ID=37214>.
4. Федеральный закон РФ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». № 52-ФЗ от 30.03.1999 г. [Электронный ресурс] URL: <http://www.intacadem.ru/content/view/372/254/>.

5. Федеральный закон РФ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» № 381-ФЗ от 28.12.2009 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».
6. Федеральный закон РФ «Технический регламент на молоко и молочную продукцию» № 88-ФЗ от 12.06.2008 г. // Собрание законодательства РФ. — 2008. — № 24 (16 июня 2008). [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=law;n=77679>.
7. Административный регламент осуществления Роспотребнадзором проверки деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан. П. 7.3. [Электронный ресурс] URL: <http://www.rospotrebnadzor.ru/>
8. Анализ материалов по пищевым отравлениям в Российской Федерации в 2003 году. [Электронный ресурс] URL: [http://www.fcgsen.ru/14/documents/280604\\_Sbornik\\_Otravlen\\_2003.html](http://www.fcgsen.ru/14/documents/280604_Sbornik_Otravlen_2003.html)
9. В подмосковном санатории — массовое пищевое отравление // Росбалт. — 28.03.2007 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rosbalt.ru/2007/03/28/291320.html>.
10. В России разработана Доктрина продовольственной безопасности. [Электронный ресурс] URL: (См. <http://www.regnum.ru/news/1095830.html>).
11. Глушенко Е. Почему мясо для народа? // Сельская жизнь. — 2010. — № 23 (6 апр.).
12. Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы. Постановление Правительства Российской Федерации № 446 от 14.07.2007 [Электронный ресурс] URL: [http://www.rost.ru/agriculture/agriculture\\_doc2\\_31.doc](http://www.rost.ru/agriculture/agriculture_doc2_31.doc)
13. Государственный доклад «О санитарно-эпидемиологической обстановке в Российской Федерации в 2008 году». — М.: Федеральный центр гигиены и эпидемиологии Роспотребнадзора, 2009.
14. Государственный доклад «О санитарно-эпидемиологической обстановке в Российской Федерации в 2006 году». — М.: Федеральный центр гигиены и эпидемиологии Роспотребнадзора, 2007.
15. Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mcx.ru/documents/document/show/12214.19.htm>.
16. Елена Скрынник возглавит рабочую группу по развитию малого предпринимательства на селе // Российское аграрное движение. [Электронный ресурс] URL: <http://rad.su/modules/news/article.php?storyid=11496>
17. Из-за пищевого отравления попали в больницу 30 детей в Амурской области // Взгляд. Деловая газета. — 11.03.2010 г. [Электронный ресурс] URL: <http://www.vz.ru/news/2010/3/20/385400.html>.
18. ИЛЦ, ИЛ, аккредитованные в «Системе аккредитации лабораторий Государственной санитарно-эпидемиологической службы Российской Федерации» на 01.01.2005 г. [Электронный ресурс] URL: [http://www.fcgsen.ru/1102/documents/Akkred\\_01\\_05.html](http://www.fcgsen.ru/1102/documents/Akkred_01_05.html).
19. Минсельхоз. В декабре может быть принята доктрина продовольственной безопасности. [Электронный ресурс] URL: <http://gosfincom.ru/news/31718.html>.
20. Молчанова Е. Комиссия найдет виновников // Сельская жизнь. — 2007 г. — №82 (1-7 нояб.). — С. 1.
21. Национальные проекты. [Электронный ресурс] URL: <http://www.rost.ru/main/01.shtml>.
22. Нефедова Т. Сельская Россия на перепутье. Географические очерки. — М.: Новое издательство, 2003.
23. Парламент готовится ограничить численность скота на деревенских подворьях / Грицюк М., Жебит М. и др // Российская газета. [Электронный ресурс] URL: <http://www.rg.ru/2009/07/07/skot.html>.
24. Пациорковский В. В. Рынок потребительских услуг. — М.: ИСЭПН РАН, 2006.
25. Пациорковский В. В. Сельская Россия. 1991–2001 гг. — М.: Финансы и статистика, 2003.
26. Пациорковский В. В. Сельская Россия. Приоритеты развития. — М.: Поколение, 2009.
27. Пищевые отравления. [Электронный ресурс] URL: <http://www.womenhealthnet.ru/gastro/290.html>
28. Положение о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека № 322, п. 5.1.1 от 30.06.2004 г. [Электронный ресурс] URL: <http://www.gsen.ru/ses/struct/index.html>
29. Президент провел сельский час // Новости молочного рынка. [Электронный ресурс] URL: [http://www.dairynews.ru/news/index.php?ELEMENT\\_ID=23819&IBLOCK\\_ID=1&SECTION\\_ID=2](http://www.dairynews.ru/news/index.php?ELEMENT_ID=23819&IBLOCK_ID=1&SECTION_ID=2)
30. Россия в цифрах. 2007. — М.: ФСГС, 2007. — С. 48.
31. Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека. [Электронный ресурс] URL: <http://www.rospotrebnadzor.ru/docs/letter/?id=1457>
32. Филиппов В. В ВТО войдем без молока? // Сельская жизнь. — 2007. — № 64 (30 авг. — 5 сент.). — С. 5.
33. Число отравившихся на Ставрополье достигло 300 человек // РИА «Новости». — 5.09.2007. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rian.ru/society/20070905/76796353.html>

### Информация об авторе

**Пациорковский Валерий Валентинович** (Москва) — доктор экономических наук, профессор, заведующий лабораторией Института социально-экономических проблем народонаселения РАН (117218, г. Москва, Нахимовский пр-т, 32, тел. +7 (495) 129 04 00, e-mail: [patsv@mail.ru](mailto:patsv@mail.ru)).

**V. V. Patsiorkovskiy**

### Ensuring food security

*This paper is devoted to the questions of further development of agricultural and food policy in the Russian Federation. The subject of in-depth consideration is the problem related to ensuring food safety.*

*A critical review and analysis of major regulations in the field of food safety is made, including in the implementation of sanitary and epidemiological surveillance. The necessity of the expansion of measures to improve the statistics of food poisoning is grounded. The basic reasons for the spread of management practices of production and sale of food products that pose a threat to human life are revealed. The factors of unhindered penetration of local markets in the cities and the surrounding countryside with counterfeiting, smuggling and production of global junk food manufacturers and consumer goods are defined.*

*A systematic view is put on the problems of food production in the private farms, ways to limit direct access to the market of food and food raw materials, which production was not controlled and who have not passed state registration, are suggested. One of these problems is creation of independent industrial structures that link production and sales of small-scale sector goods.*

**Keywords:** food security, agriculture, quality of alimentary products.

## References

1. Federal'nyy zakon RF «O kachestve i bezopasnosti pishchevykh produktov» № 29-FZ ot 02.01.2000 g. [Federal Act of the Russian Federation «On the food quality and food safety» № 29-FZ of 02.01.2000]. Available at: [http://rus-sps.ru/index.php?option=com\\_content&task=view&id=22&gscat=2](http://rus-sps.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=22&gscat=2)
2. Federal'nyy zakon RF «O razvitiy sel'skogo khozyaystva» № 264-FZ ot 29.12.2006 g. [Federal Act of the Russian Federation «On the development of agriculture» № 264-FZ of 29.12.2006]. Available at: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=64930>
3. Federal'nyy zakon RF «O roznichnykh rynkakh» № 271-FZ ot 30.12.2006 g. [Federal Act of the Russian Federation «On the retail markets» № 271-FZ of 30.12.2006]. Available at: <http://duma.consultant.ru/doc.asp?ID=37214>
4. Federal'nyy zakon RF «O sanitarno-epidemiologicheskoy blagopoluchii naseleniya». № 52-FZ ot 30.03.1999 g. [Federal Act of the Russian Federation «On Sanitary and Epidemiological Welfare of the citizens of the Russian Federation» № 52-FZ of 30.03.1999]. Available at: <http://www.intacadem.ru/content/view/372/254/>
5. Federal'nyy zakon RF «Ob osnovakh gosudarstvennogo regulirovaniya trgovoy deyatel'nosti v Rossiyskoy Federatsii» № 381-FZ ot 28.12.2009 g. [Federal Act of the Russian Federation «On the basics of state regulation of commercial activities in the Russian Federation» № 381-FZ of 28.12.2009]. Available at the reference and legal system «Consultant Plus».
6. Federal'nyy zakon RF «Tekhnicheskiy reglament na moloko i molochnyuyu produkciyu» № 88-FZ ot 12.06.2008 g. [Federal Act of the Russian Federation «Technical regulations on milk and dairy products» № 88-FZ of 12.06.2008]. Available at: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=law;n=77679>
7. Administrativnyy reglament osushchestvleniya Rospotrebnadzorom proverki deyatel'nosti yuridicheskikh lits, individual'nykh predprinimateley i grazhdan. P. 7.3. [Administrative Rules of Russian Federal Consumer Rights Protection and Human Health Control Service audit of legal entities, individual entrepreneurs and citizens. Paragraph 7.3]. Available at: <http://www.rospotrebnadzor.ru/>
8. Analiz materialov po pishchevym otravleniyam v Rossiyskoy Federatsii v 2003 godu [Analysis of materials on food poisoning in the Russian Federation in 2003]. Available at: [http://www.fcgsen.ru/14/documents/280604\\_Sbornik\\_Otravlen\\_2003.html](http://www.fcgsen.ru/14/documents/280604_Sbornik_Otravlen_2003.html)
9. V podmoskovnom sanatorii — massovoe pishchevoe otravlenie [Mass food poisoning in a sanatorium near Moscow]. Available at: <http://www.rosbalt.ru/2007/03/28/291320.html>
10. V Rossii razrabotana Doktrina prodovol'stvennoy bezopasnosti [A doctrine of food security was developed in Russia]. Available at: <http://www.regnum.ru/news/1095830.html>
11. Glushenko E. (2010, April 6). Pochem myaso dlya naroda? [How much does the meat cost for the people?]. Sel'skaya zhizn' [Rural Life], 23.
12. Gosudarstvennaya programma razvitiya sel'skogo khozyaystva i regulirovaniya rynkov sel'skokhozyaystvennoy produkcii, syr'ya i prodovol'stviya na 2008–2012 gody. Postanovlenie Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii № 446 ot 14.07.2007 [The State Agricultural Development Programme and the regulation of agricultural products, raw materials and food for the years 2008–2012. Resolution of the Government of the Russian Federation № 446 of 14.07.2007]. Available at: [http://www.rost.ru/agriculture/agriculture\\_doc2\\_31.doc](http://www.rost.ru/agriculture/agriculture_doc2_31.doc)
13. Gosudarstvennyy doklad «O sanitarno-epidemiologicheskoy obstanovke v Rossiyskoy Federatsii v 2008 godu» [State report «On sanitary and epidemiological situation in the Russian Federation in 2008»] (2009). Moscow: Federal'nyy tsentr gigieny i epidemiologii Rospotrebnadzora [Federal Centre for Hygiene and Epidemiology, Russian Federal Consumer Rights Protection and Human Health Control Service].
14. Gosudarstvennyy doklad «O sanitarno-epidemiologicheskoy obstanovke v Rossiyskoy Federatsii v 2006 godu» (2007) [State report «On sanitary and epidemiological situation in the Russian Federation in 2006»]. Moscow: Federal'nyy tsentr gigieny i epidemiologii Rospotrebnadzora [Federal Centre for Hygiene and Epidemiology, Russian Federal Consumer Rights Protection and Human Health Control Service].
15. Doktrina prodovol'stvennoy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii [The Doctrine of food security of the Russian Federation]. Available at: <http://www.mcx.ru/documents/document/show/12214.19.htm>
16. Elena Skrynnik vozglavit rabochuyu gruppu po razvitiyu malogo predprinimatel'stva na sele [Elena Skrynnik will lead a workgroup on small business development in rural areas]. Rossiyskoe agrarnoe dvizhenie [Russian agrarian movement]. Available at: <http://rad.su/modules/news/article.php?storyid=11496>
17. Iz-za pishchevogo otravleniya popali v bol'nitsu 30 detey v Amurskoy oblasti (2010, March 11) [30 children in the Amur Region were put into hospital because of food poisoning]. Vzglyad. Delovaya gazeta [Vzglyad. Business Newspaper]. Available at: <http://www.vz.ru/news/2010/3/20/385400.html>
18. ILTs, IL, akkreditovannye v «Sisteme akkreditatsii laboratoriy Gosudarstvennoy sanitarno-epidemiologicheskoy sluzhby Rossiyskoy Federatsii» na 01.01.2005 g. [ILC and IL accredited in the «System of Laboratory Accreditation of the State Sanitary

and Epidemiological Service of the Russian Federation» as on 01.01.2005]. Available at: [http://www.fcgsen.ru/1102/documents/Akkred\\_01\\_05.html](http://www.fcgsen.ru/1102/documents/Akkred_01_05.html)

19. Ministry of Agriculture of the Russian Federation. Minsel'khoz. V dekabre mozhet byt' prinyata doktrina prodovol'stvennoy bezopasnosti [In December, the Doctrine of food security can pass legislation]. Available at: <http://rosfincom.ru/news/31718.html>

20. *Molchanova E.* (2007, November 1-7). Komissiya naydet vinovnikov [The Commission will find the perpetrators]. *Sel'skaya zhizn'* [Rural Life], 82, 1.

21. Natsional'nye proekty [National projects]. Available at: <http://www.rost.ru/main/01.shtml>

22. Nefedova T. (2003). *Sel'skaya Rossiya na pereput'e. Geograficheskie ocherki* [Rural Russia at the crossroads. Geographical essays]. Moscow: Novoe izdatel'stvo [New Publ.].

23. *Gritsyuk M., Zhebit M.* (2009). Parlament gotovitsya ogranichit' chislennost' skota na derevenskikh podvor'yakh [Parliament is preparing to limit the number of cattle on the village courtyards]. Available at: <http://www.rg.ru/2009/07/07/skot.html>

24. *Patsiorkovskiy V. V.* (2006). Rynok potrebitel'skikh uslug [Market of consumer services]. Moscow: ISEPN RAN [Institute of Social and Economic Studies of Population at the Russian Academy of Sciences].

25. *Patsiorkovskiy V. V.* (2003). *Sel'skaya Rossiya. 1991–2001 gg.* [Rural Russia. 1991-2001]. Moscow: Finansy i statistika [Finances and Statistics].

26. *Patsiorkovskiy V. V.* (2009). *Sel'skaya Rossiya. Prioritety razvitiya* [Rural Russia. Priorities of development]. Moscow: Pokolenie.

27. Pishchevye otravleniya [Food poisonings]. Available at: <http://www.womenhealthnet.ru/gastro/290.html>

28. Polozhenie o Federal'noy sluzhbe po nadzoru v sfere zashchity prav potrebiteley i blagopoluchiya cheloveka № 322, p. 5.1.1 ot 30.06.2004 g. [The position of the Federal Service for Supervision of Consumer Rights Protection and Human Welfare]. Available at: <http://www.gsen.ru/ses/struct/index.html>

29. Prezident provel sel'skiy chas [The president managed a rural hour]. *Novosti molochnogo rynka* [Dairy Market News]. Available at: [http://www.dairynews.ru/news/index.php?ELEMENT\\_ID=23819&IBLOCK\\_ID=1&SECTION\\_ID=2](http://www.dairynews.ru/news/index.php?ELEMENT_ID=23819&IBLOCK_ID=1&SECTION_ID=2)

30. *Rossiya v tsifrakh* [Russia in numbers] (2007). Moscow: Federal State Statistics Service, 48.

31. Federal'naya sluzhba po nadzoru v sfere zashchity prav potrebiteley i blagopoluchiya cheloveka [Russian Federal Consumer Rights Protection and Human Health Control Service]. Available at: <http://www.rospotrebnadzor.ru/docs/letter/?id=1457>

32. *Filippov V.* (2007, August 6 — September 5). V VTO voydem bez moloka? [Shall we join WTO without milk?] *Sel'skaya zhizn'* [Rural Life], 64, 5.

33. Chislo otravivshikhsya na Stavropole dostiglo 300 chelovek [The number of poisoned in the Stavropol region reached 300 people] (2007, September 5). RIA «Novosti» [The Russian News & Information Agency RIA Novosti]. Available at: <http://www.rian.ru/society/20070905/76796353.html>

### Information about the authors

**Patsiorkovskiy Valeriy Valentinovich** (Moscow) — Doctor of Economics, Professor, Laboratory Chief at the Institute of Social and Economic Studies of Population, the Russian Academy of Sciences (117218, Moscow, Nakhimovskiy pr. 32. +7 (495) 129 04 00, e-mail: [patsv@mail.ru](mailto:patsv@mail.ru)).