

# ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РЕШЕНИЯ

В.И. Назаренко,

*доктор экономических наук, профессор, академик Россельхозакадемии (г. Москва)*

Продовольствие - это одна из важнейших составляющих жизнеобеспеченности и тем самым и безопасности государства.

Понятие продовольственной безопасности складывается из двух основных элементов.

1. Уровень продовольственного самообеспечения, включая страховые запасы, обеспечивающие устойчивость государства от колебаний на мировом рынке и изменений погодных условий.

2. Доступность продовольствия для всех слоев населения, в том числе и для его беднейшей части, так как продовольствие в отличие от многих других форм и объектов потребления является важнейшим и неотъемлемым фактором выживания и самого существования населения.

Эти положения приобрели уже форму не только научных определений, но и даже в определенной мере норм международного права, отраженных в Римской декларации 1996 г., подписанной главами государств и правительств подавляющего большинства стран мира.

Основная теоретическая проблема заключается в том, что, во-первых, сельское хозяйство как отрасль не является финансово самодостаточной и во всех развитых странах остается дотационной, а во-вторых, в том, что рыночные силы, т. е. спрос, предложение и ценовой механизм, могут саморегулироваться лишь в узких пределах, с выходом за которые наступает резкое и непропорциональное изменение цен, чаще всего в виде инфляции, чему свидетелем было нынешнее поколение жителей России.

В общем, сельскохозяйственное производство и рынок продовольствия - это сложные системы, которые не работают в автоматизированном режиме рынка, а требуют детального и весьма значительного государственного регулирования и финансовой поддержки. Примитивные же представления

чисто монетаристского типа, может быть, и находят отражение в популярных учебниках, но никак не соответствуют современным теоретическим концепциям аграрной мысли, тем более реальной аграрной политике всех без исключения развитых стран. И речь здесь не идет о каком-то «черном ящике», куда исчезают деньги налогоплательщиков и потребителей, а о самой сути современного сельскохозяйственного производства и рынка, которые нуждаются в такой весьма активной и дорогостоящей государственной политике регулирования и поддержки.

Вследствие важности и актуальности этих теоретических положений они требуют особого рассмотрения.

Прежде всего, это необходимость субсидирования сельскохозяйственного производства. Современное высокотехнологизированное аграрное производство является очень капиталоемким. Многочисленные расчеты показывают, что органический состав капитала в сельском хозяйстве сегодня выше, чем в большинстве отраслей обрабатывающей промышленности, не считая особо автоматизированные. Выявление этого факта в свое время сталкивалось с большими сложностями, так как противоречило утверждению К. Маркса о том, что органический состав капитала в сельском хозяйстве, так же как и в добывающей промышленности, был ниже, чем в обрабатывающей. На этом строилась теория абсолютной ренты.

Даже тогда данное утверждение ставилось под сомнение, тем более что оно не подтверждалось соответствующими статистическими расчетами, да и соответствующей статистики тогда не было. Сегодня же ситуация со сравнительным органическим строением капитала вполне ясна, что связано с необходимостью огромных капиталовложений в аграрную сферу. С другой стороны, уровень рентабельности сельскохозяй-

ственного производства вследствие его биологического характера и неравновесного положения сельского хозяйства, как сырьевой отрасли, противостоящей обычно крупным фирмам сельхозмашиностроения, химии, пищевой промышленности и торговли, как правило, неблагоприятен. Производство сельскохозяйственной продукции зажато в тиски корпоративного капитала. В этих условиях и происходит перераспределение дохода между отраслями.

Нужно также учесть, что и производительность труда в сельском хозяйстве, несмотря на всю механизацию, все еще ниже, чем в других отраслях экономики. Однако это определяется не только физическими показателями, но и всей структурой экономических отношений, рыночной оценки этого труда. В результате доля сельского хозяйства в ВВП в 25 развитых странах - членах ОЭСР в четыре раза ниже, чем доля сельского хозяйства в рабочей силе. Расчеты показывают, что если бы действовали только рыночные силы и не было государственной поддержки и регулирования, то во всех развитых странах сельское хозяйство как отрасль работало бы в убыток. Оно давно перестало быть донором других отраслей и пополнителем бюджета, а наоборот, требует постоянных и значительных бюджетных вливаний. Даже в такой относительно отсталой стране, как Турция, которую в общем можно отнести к государствам третьего мира, соотношение между поступлениями в бюджет от сельского хозяйства и бюджетными выплатами этой отрасли составляют 1:29.

Необходимость мощной государственной поддержки определяется также и стремлением к определенному выравниванию доходов между различными отраслями и социальными группами.

Важной причиной активной государственной политики в сельском хозяйстве и в сельской местности в целом является необходимость создания современной инфраструктуры на селе. Особенностью сельского хозяйства в этом плане является территориальная разобщенность производителей, что требует повышенных затрат на создание и поддержание такой инфраструктуры, а с другой стороны, низкая налоговая база сельскохозяйственных предприятий, обусловленная

соответствующим малым уровнем рентабельности. Поэтому здесь основную роль и основные затраты должно взять на себя государство.

Во-вторых, остается необходимость регулирования рынка продовольствия. Он в значительной степени отличается от остальных, в особенности от рынка товаров длительного пользования. Питание, как важнейшая потребность человека, подлежит первоочередному удовлетворению, даже за счет других затрат. Снизить потребление в случае резкого уменьшения доходов или сильного роста цен возможно лишь в относительно узких пределах, определяемых физиологией человека. С другой стороны, при резком росте доходов или падении цен увеличение спроса на продовольствие, за исключением особо специфических и экзотических продуктов, возможно также в довольно ограниченной степени. Здесь опять-таки стоят физиологические барьеры.

В экономике это означает, что спрос является относительно малоэластичным и консервативным. Во всяком случае, при различных исследованиях коэффициент эластичности спроса на продовольствие, как по доходу, так и по ценам, меньше единицы. Мало можно найти отраслей экономики, которые характеризовались бы такой низкой эластичностью спроса.

Что касается предложения, т. е. самого сельскохозяйственного производства, то оно также является относительно консервативной и инерционной отраслью. Севообороты, медленные темпы изменения поголовья скота, его продуктивности, многолетние насаждения - все это связано с биологическим характером производства, к тому же находящегося в сильной зависимости от погодных условий. По международным масштабам, среднегодовой прирост производства в 3% рассматривается как вполне высокий. По расчетам Международного института продовольственной политики, за первые два десятилетия XXI в. среднегодовой прирост мирового сельского хозяйства составит 1,7%.

С другой стороны, как на это указывает опыт и США, и ЕС, снизить объемы производства, даже по отдельным отраслям, с учетом инерционности развития, в особенности в условиях научно-технического прогресса -

также очень сложно. В общем, сельское хозяйство является низкоэластичной отраслью. Таким образом, на рынке выступают два основных вида низкоэластичных компонентов - спрос и предложение. Они могут под действием относительно незначительных колебаний цен и внешней торговли в какой-то мере уравниваться. Однако способность самого рынка стабилизироваться за счет действия автоматических сил спроса и предложения очень ограничена, она не может выходить за узкие границы, поскольку при двух низкоэластичных компонентах рынка - спроса и предложения - лишь цены являются высокоэластичными. Сильные колебания цен играют разрушительную роль как для потребителя, так и для производителя.

Для стабилизации рынка необходимы государственное вмешательство и регулирование. Все это известно с глубокой древности, как только зародилось государство. Можно напомнить систему весьма жесткого регулирования в шумеро-аккадский период или почитать книгу Бытия в Библии, как Прекрасный Иосиф, хоть и не получил экономического образования (а может быть и к счастью, не прошел монетаристской школы), создал систему государственного регулирования, госзакупок, госзапасов и государственного распределения продовольствия. Это дало возможность Египту выжить и заложить основу для всей дальнейшей экономической политики страны.

В принципе, по тому же пути в годы Великой депрессии пошла и администрация Рузвельта, создав товарно-кредитную корпорацию (сегодня ее капитал составляет порядка 30 млрд долл. США), введя государственное регулирование посевов, установив гарантированные и целевые цены на сельскохозяйственную продукцию. Еще в большей степени следует по пути государственного регулирования рынка Европейский союз с очень сложной системой Единой аграрной политики, ценовым регулированием, товарной интервенцией, эффективной системой внешнеторговой защиты внутреннего рынка и стимулирования экспорта.

Таким образом, оба эти направления государственной аграрной политики обуславливают как теоретически, так и на практике сильную и сложную систему государствен-

ной поддержки и регулирования. Перефразируя слова Клемансо, можно сказать, что продовольствие - это слишком серьезная проблема, чтобы ее можно было целиком доверить рынку.

Продовольственная безопасность России в значительной мере предопределяется объективными факторами географических и климатических условий для сельскохозяйственного производства, сложившейся в дореформенный период системой цен, отражавшей низкую продуктивность и одновременно высокую затратность сельскохозяйственного производства. Отсюда необходимость (помимо остальных прочих факторов) в протекционистской политике и государственном субсидировании отрасли. Другое дело, что эти меры не дали соответствующих результатов, так как не проводились (а может быть, и не могли проводиться в силу сложившейся политической структуры) необходимые социально-экономические мероприятия, например как в венгерской модели, которая позволила этой стране резко увеличить производство и стать крупнейшим региональным экспортером продовольствия.

Но как бы там ни было, следует исходить из объективно существующих в стране условий. Назовем основные из них.

1. Естественная природная продуктивность пашни в Советском Союзе была в 2,7 раза ниже, чем в США, и в 2-2,2 раза ниже, чем в Западной Европе. В России сегодня этот показатель еще более опустился.

2. Энергоемкость производства в России в 4 раза выше, чем в США, а металлоемкость в 5 раз выше, что объясняется необходимостью обработки огромной, но малопродуктивной пашни.

3. В стране существенно ниже по сравнению с развитыми странами уровень исторически сложившейся интенсивности и производительности труда, урожайности культур и продуктивности скота. Причем разрыв по показателям эффективности и продуктивности производства все время увеличивается (см. табл. 1).

Повернуть вспять эти тенденции очень трудно, нужны не только крупный приток капитала, благоприятный паритет цен, обеспечивающий расширенное воспроизводство, но также различные реалистические соци-

ально-экономические реформы, соответствующие объективной российской действительности.

К сожалению, экстремистско-либеральный характер реформ последних пятнадцати лет не учитывал всей сложности положения сельского хозяйства страны. Прежде всего, это касалось паритета цен. В Советском Союзе в значительной мере искусственно поддерживались низкие цены на сырье и продукцию его первичного передела, а также на промышленное оборудование. Это, хотя и имело свои негативные стороны, позволяло функционировать часто неэффективным, а что касается сельского хозяйства, то и находящимся в неблагоприятных природных условиях отраслям производства. Либерализация же цен, вместе с приватизацией отраслей сырьевого, металлургического и машиностроительного секторов, привели к тому, что соотношение цен в России стало таким же, как и в США, которые имеют наиболее эффективное производство, лучшие

природные условия и являются лидером мирового сельского хозяйства.

В результате соотношение цен в России ухудшилось в 5 раз, что перекрыло для большинства хозяйств и отраслей возможности ведения воспроизводственного процесса (табл. 2).

За последние годы, вследствие роста мировых цен на нефть (а также на металл) и отсутствия в стране каких-либо стабилизирующих систем по изолированию сельского хозяйства от таких колебаний цен, паритет цен еще более ухудшился. Это дополняется крайне ограниченными мерами по товарной интервенции и резким уменьшением финансово-бюджетной поддержки отрасли, о чем будет сказано особо.

Кроме того, важным фактором является неустойчивость и неясность государственной аграрной политики, которая началась с лозунгов ориентации на мелкое производство, с конечной целью широкой фермеризации, а потом перешла к прямо противополо-

Таблица 1

Продуктивность сельского хозяйства СССР (России)  
по сравнению с развитыми западными странами, ц/га

Страны	1966-1970 гг.	1971-1975 гг.	1976-1980 гг.	1981-1985 гг.	1986-1990 гг.	1991 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	2000 г.
<i>Зерновые</i>										
СССР (Россия)	13,7	13,7	16,0	14,9	18,7	14,1	11,6	12,9	16,5	18,5
США	31,6	35,0	38,7	42,5	44,4	44,8	46,5	51,9	52,7	47,1
ЕС	31,2	31,7	39,9	40,4	44,4	48,7	48,8	54,7	52,8	59,9
<i>Картофель</i>										
СССР (Россия)	116	113	113	116	118	108	117	114	111	99
США	242	266	295	313	322	341	364	392	394	329
ЕС	233	228	228	257	284	269	295	326	345	358
<i>Сахарная свекла</i>										
СССР (Россия)	228	217	232	218	260	174	176	153	148	221
США	398	445	451	464	458	456	453	452	459	448
ЕС	431	400	429	491	494	517	527	537	572	519
<i>Удой молока на корову (кг)</i>										
СССР (Россия)	2004	2164	2217	2222	2573	2567	2067	1950	2061	2731
США	4145	4631	5146	5687	6358	6744	7400	7483	...	7642
ЕС	3032	3217	3465	3846	4055	4661	4850	5440	5500	5860

Источник. Рассчитано по [1; 2; 3] за соответствующие годы.

ложному курсу - ориентации на крупное корпоративное сельское хозяйство, что находит свое отражение (например, в Белгородской области) в создании хозяйств лати-фундистского типа.

Продовольственная безопасность России, естественно, прежде всего зависит от уровня развития (или состояния) сельскохозяйственного производства, степени самообеспеченности страны основными видами продовольствия, производимыми в умеренных широтах.

Однако ход реформ и изменение аграрной политики привели к сокращению вдвое объема сельскохозяйственного производства. Это совершенно исключительное явление в условиях мирного времени. Достаточно напомнить, что в США в первый год кризиса (1929 г.) производство уменьшилось на 6%, в СССР в период коллективизации - на 17%, в Германии во время войны - на 30%, в Японии - на 20%. Только в Советском Союзе во время войны падение производства, с учетом разорения лучших сельскохозяйственных районов страны, достигло такого же размаха, как и в период реформ.

И лишь в последние годы в связи с переходом к более прагматичной политике и благоприятными погодными условиями (может быть, связанными с общей тенденцией к потеплению, что особенно важно для нашей страны, где весьма значительная часть сельхозугодий находится в северных широтах, а вегетационный период очень короток)

идет рост производства зерна, ряда других продуктов растениеводства, хотя по-прежнему, если не считать производства бройлеров, в животноводстве продолжается сокращение стада и соответствующее уменьшение продукции.

Серьезным препятствием на пути восстановления сельскохозяйственного производства является прежде всего общеэкономическая политика, ведущая до сих пор фактически к отказу от финансовой поддержки отрасли, системе свободных цен и, как следствие, к их диспаритету, направленному против сельского хозяйства. К этому следует добавить и все большую открытость рынка из-за первоначального отказа от монополии внешней торговли, а потом введения чрезвычайно низких импортных тарифов, в среднем порядка 14%, что легко преодолевается экспортерами с развитыми на Западе мощными системами экономического стимулирования экспорта и активного включения в его поддержку ведущих политических сил. Надо учитывать и весьма влиятельную компрадорскую буржуазию в России, которая кровно заинтересована в увеличении такого импорта.

При этом существуют довольно значительные различия между отраслями сельского хозяйства России, их относительной конкурентоспособностью.

В условиях, когда почти прекращено внесение минеральных и резко уменьшилось использование органических удобрений, а

Таблица 2

**Соотношение цен в России и США**

Количество тонн	СССР (Россия)		США	
	1990 г.	1998 г.	1990 г.	1998 г.
<b>Пшеницы, которую необходимо продать для приобретения:</b>				
1 т дизельного топлива	0,5	3,4	2,6	1,7
1 т азотных удобрений	0,5	1,2	1,8	1,5
1 зерноуборочного комбайна (средней мощности)	85	367	838	728
1 трактора (средней мощности)	27	245	473	407
<b>Молока, которое необходимо продать для приобретения:</b>				
1 т дизельного топлива	0,3	1,6	1,2	1,2
1 т азотных удобрений	0,3	0,9	1,9	1,4
1 зерноуборочного комбайна (средней мощности)	57	177	262	318
1 трактора (средней мощности)	18	118	148	178

Источник. Рассчитано по [2; 3; 4] за соответствующие годы.

также забито более половины поголовья скота, сельское хозяйство должно опираться прежде всего на естественное плодородие земли. И здесь наиболее выигрышными являются экстенсивные отрасли - производство зерна и подсолнечника, которые даже при низкой урожайности, но больших площадях, с учетом низкой заработной платы, отсутствия (пока что) земельной ренты, при дешевой остаточной стоимости сельскохозяйственной техники могут поставлять относительно конкурентоспособную продукцию. При этом нужно учесть, что потребность в кормовом зерне резко сократилась вследствие уменьшения поголовья скота и даже при меньших сборах, чем в советское время, сборы зерна достаточны для внутреннего потребления. А в ряд благоприятных лет есть возможность экспортировать зерно, что вызывает болезненную реакцию на Западе, с учетом той острой конкуренции на зерновом рынке, которая там существует.

Из продукции растениеводства в наиболее слабом состоянии находится сахарная свекла. Производство сахара из свеклы во все времена вследствие самой природы этой культуры, обходилось как минимум в два раза дороже, чем из сахарного тростника. Поэтому, начиная со времен континентальной блокады Наполеона, а у нас политики Сперанского, и выращивание свеклы, и производство из нее сахара всегда в той или иной мере субсидировалось государством, и прежде всего за счет тарифной политики. При этом нужно учитывать агрономическую важность сахарной свеклы в севообороте, как пропашной культуры.

Еще хуже обстоит дело в животноводстве. Прежде всего, как уже говорилось, это связано с сокращением поголовья скота, а такая отрасль, как овцеводство, практически ликвидирована. Эффективность производства, производительность труда и продуктивность гораздо ниже западных. Большинство отраслей мало способны конкурировать с западной продукцией. Особое положение занимает производство бройлеров. Вообще-то российское производство бройлеров в условиях открытого рынка не может конкурировать с мощной американской производственной структурой, организованной в системе крупных корпораций на высоком научном и управленческом уровне. Это было продемонстрировано при открытии российского рынка, который быстро заполнили «ножки Буша». Только введение более высоких пошлин (40%) и квот на импорт позволили до какой-то степени восстановить положение в производстве бройлеров. Импортные мясо и молочные продукты занимают все большее место в потреблении, сахар сегодня выпускается в большей степени из ввозимого тростникового сырья, а не из свеклы, но зерновое хозяйство в хорошие годы может давать экспортный излишек.

Степень самообеспеченности сельскохозяйственной продукцией можно проследить по табл. 3. Нужно оговориться, что в последние два года степень самообеспеченности по зерну была выше, что позволяет рассматривать зерновое хозяйство до какой-то степени как экспортную отрасль, с учетом, как уже отмечалось, гораздо меньшего использования зерна на корм скоту. Следует также

Таблица 3

**Уровень самообеспечения России основными видами сельскохозяйственной продукции, %**

Продукция	1992 г.	1995 г.	2000 г.	2002 г.	2003 г.
Зерно	97	72	102	117	96
Сахар (из сахарной свеклы)	43	37	25	25	27
Картофель	103	107	102	97	107
Овощи и бахчевые	81	93	90	92	99
Масло растительное	80	58	76	60	65
Мясо	89	70	67	64	65
Молоко	95	88	88	88	87
Яйца	100	99	98	99	99

Источник. Составлено по [3] за соответствующие годы.

несколько расшифровать и графу по молоку. Естественно, что молоко само по себе импортируется в ограниченных размерах. Но гораздо меньшая степень самообеспеченности существует по продуктам переработки молока, маслу и сыру, где импорт играет большую роль.

В общем, ввозятся, прежде всего, мясо, сливочное масло, сахар-сырец, рыба, а также подсолнечное масло, которое нередко производится из российского сырья, тогда как импорт зерна резко сократился и он часто является экспортной статьёй (табл. 4).

Оценивать самообеспеченность страны продовольствием можно лишь с учетом весьма существенного снижения потребления, что

затронуло все слои населения, за исключением наиболее богатых. Сегодня уровень потребления продовольствия значительно меньше, чем в начале реформ, и во все большей степени отстает от ранее разработанных физиологических норм. При этом одновременно меняется в худшую сторону и структура потребления, хотя за самые последние годы заметны и некоторые положительные сдвиги в связи с ростом доходов населения (табл. 5).

Однако и на этом фоне сокращающегося потребления идет активный процесс замещения отечественной продукции импортом. Такое расширение импорта связано с несколькими причинами:

Таблица 4

**Импорт в Россию основных видов продовольствия**

Продукция	1993 г.	1995 г.	2000 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Мясо свежее и мороженое, тыс. т	85	730	517	1153	1080	985
Мясо птицы, тыс. т	74	826	694	1383	1164	1096
Молоко и сливки сгущенные, тыс. т	15	86	77	59	103	160
Сливочное масло, тыс. т	70	241	71	140	163	130
Подсолнечное масло, тыс. т	109	283	150	176	201	160
Сахар-сырец, тыс. т	1667	1252	4547	4453	4145	2490
Зерновые культуры, тыс. т	11120	2712	4677	1359	1645	3210
Мука и крупа, тыс. т	50	569	175	80	72	100
Рыба свежая, мороженая, тыс. т	226	314	321	460	571	697

Источник. Составлено по [3; 5] за соответствующие годы.

Таблица 5

**Потребление отдельных видов продуктов питания в России,  
кг в год на душу населения**

Продукты питания	Рациональная норма потребления	1993 г.	1995 г.	2000 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Мясо и мясопродукты	81	75	55	45	50	52	53
Молоко и молокопродукты	392	386	253	216	229	231	233
Яйца, шт.	292	297	214	229	245	245	250
Рыба и рыбопродукты	25	20	9	10	11,1	11,3	11,1
Масло растительное	16	10,2	7,4	9,6	10,6	11,0	12,0
Сахар и кондитерские изделия	41	47	32	35	36	36	36,5
Картофель	118	106	124	118	122	125	125
Овощи	139	89	76	86	91	94	95
Фрукты и ягоды	...	35	29	34	40	41	42
Хлебобудничные продукты	ПО	119	124	118	122	120	120

Источник. Составлено по [3; 5] за соответствующие годы.

а) с падением внутреннего производства;  
б) неконкурентоспособностью большинства отраслей, в особенности животноводческих;

в) низким уровнем внешнеторговой защиты и субсидированием государствами-экспортерами своих поставщиков. Особое значение имеет торговля с основным контрагентом - Евросоюзом. Сельское хозяйство ЕС превосходит российское по объемам производства примерно в десять раз, поэтому конкуренция идет между контрагентами разных весовых категорий. Важнейшим преимуществом ЕС, по сравнению с Россией, является наличие там не либерально-тарифной системы регулирования внешнего рынка, а системы компенсационных платежей и выплат. Это дает возможность экспортерам из Евросоюза автоматически выходить на российский рынок как минимум с теми же ценами, которые существуют в России, вне зависимости от издержек в ЕС. Этот экспорт, в первую очередь животноводческой продукции, идет в основном в города, где имеется платежеспособный спрос.

В особенности велико значение импорта, прежде всего животноводческой продукции, в Москве, Петербурге и Екатеринбурге, где его объем достигает 80%. Таким образом, крупные города находятся в постоянной зависимости от ввоза такой продукции из-за рубежа.

Причем нужно отметить, что завозится значительный объем низкокачественного продовольствия, с просроченными сроками годности. Здесь сказывается как политика Запада, стремящегося избавиться от долговременно хранящихся излишков, так и по-

литика российских импортеров, закупающих самую дешевую продукцию. Во многих случаях это продовольствие по качеству существенно хуже отечественного. Порой по указанию торговой инспекции бывает забраковано и снижено в сортности до трети импортного продовольствия.

В 2001 г. было забраковано и снижено в сортности 26,9% ввезенного мяса (для сравнения: 11,9% местного производства), колбасных изделий и копченостей - 28,4% (отечественных - 17,8%), рыбы - 42,6% (отечественной - 33,5%), масла животного - 39,8% (отечественного - 22,5%). Эти данные дают представление о том, какого качества продовольствие ввозится в Россию, что также является одним из аспектов продовольственной безопасности населения страны [7].

Нужно сказать, что и в советское время импорт продовольствия, в первую очередь зерна, был очень велик, поскольку за счет него в значительной мере поддерживалось животноводство. Затем этот совокупный объем импорта снизился, далее опять возрос, в основном за счет животноводческой продукции. Он занимал все большую долю в российском рынке вследствие быстрого уменьшения отечественного производства.

Однако по отношению к внутреннему объему производства этот импорт в советское время играл относительно меньшую роль, чем сегодня. Если оценить по относительно реалистическому курсу доллара объем производства в России в 1990 г. примерно в 90 млрд долл. США, то импорт был 16,6 млрд, т. е. доля импорта по отношению к производству составляла примерно 18%. Потом эта доля стала значительно больше, а в обвальном 1998 г. в связи с падением курса доллара достигла огромных размеров. Однако и затем доля импорта оставалась очень высокой (табл. 7).

Чтобы оценить такую зависимость от импорта по международным стандартам, можно обратиться к расчетам Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных наций (ФАО). По ее данным, продовольственная безопасность сохраняется при импорте не более 20%. Это порог, который нельзя переходить ни одному государству, имеющему свои собственные значительные сельскохозяйственные ресур-

Таблица 6

**Доля импортного продовольствия на рынках республиканских и областных центров России, %**

Продовольствие	Доля
Колбасные изделия	32
Масло животное	31
Растительное масло	58
Маргарин	35
Сыр	55
Консервированное мясо	56
Макаронные изделия	48



сы. Высокий уровень импорта неблагоприятно сказывается и на всей экономической жизни государства. По расчетам Дж.М. Кейнса, выход импорта по какой-либо отрасли за уровень 30% приводит к прекращению действия кумулятивного эффекта в ней и в сопряженных с нею отраслях, что вызывает разбалансировку всего механизма хозяйственного равновесия и развития. Сегодня Россия уже перешла через этот порог, и, вероятно, с присоединением к ВТО эта организация запретит квотирование и потребует снижения пошлин и других мер по либерализации торговли. Импорт может еще более возрасти, со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Есть еще один аспект продовольственной безопасности - это наличие продовольственных резервов. Данная проблема также известна с глубокой древности, хотя научное определение, методика и механизм создания таких запасов пока еще у нас, мягко выражаясь, разработаны далеко не полностью.

Пожалуй, в российской истории первым человеком, который выдвинул задачу продовольственных резервов, был Борис Годунов. Ряд крайне неурожайных лет, начало смутного времени - все это натолкнуло его на идею, что страна должна иметь трехлетние запасы зерна, чтобы пережить такие природные и социальные катаклизмы. Попытку научно определить размеры необходимых запасов зерна предприняло до революции

Министерство земледелия, опиравшееся на квалифицированный круг статистиков и математиков. Можно вспомнить, что П.А. Столыпин, математик по образованию, начал свою государственную службу в отделе статистики Министерства земледелия.

Расчеты в этом министерстве, с учетом колебаний урожайности и вероятности засух, показали, что государство, помимо военных запасов, которые существовали со времен Петра I, должно располагать 100 млн пудов зерна, что по сравнению с общим сбором в границах России без Польши составляло примерно 20% сборов. Нужно сказать, это был очень квалифицированный расчет размеров государственных резервов зерна, что позднее подтвердили международные статистические показатели. Однако недостаток элеваторов в железнодорожных центрах не позволил осуществить эту программу. Можно только гадать, как сложилась бы российская история, если бы государство располагало такими резервами.

Вновь вышли на показатель 100 млн пудов зерна уже в советское время, в период трудностей с хлебозаготовками. Эта цифра была определена июньским (1928 г.) пленумом ЦК ВКП(б). Опять-таки здесь вернулись к расчетам дореволюционного Министерства земледелия и определили резервы в 100 млн пудов. Однако переход к коллективизации полностью изменил ситуацию с зерном и, соответственно, с запасами. За счет жесткого административного нажима, если не сказать сильнее, товарность зерна увеличили с 12 до 40%. При этом размер резервов засекретили и, естественно, не публиковали. После войны было создано Министерство продовольственных резервов.

Однако продовольственных ресурсов постоянно не хватало, и в условиях массовых закупок импортного зерна и сильных перепадов в урожаях стали выдвигаться гигантские планы по созданию резервов. Так, А.Н. Косыгин, будучи уже премьером, в одном из своих докладов выдвинул идею о создании годичных

Таблица 7

**Производство и импорт продовольствия и продовольственного сырья в России**

Год	Производство, млрд долл. США	Импорт, млрд долл. США	Отношение импорта к производству, %
1995	45,9	13,1	28,5
1996	51,6	11,4	22,1
1997	51,9	13,1	25,2
1998	15,9	10,8	68,0
1999	22,5	8,0	35,6
2000	27,5	8,4	30,5
2001	31,9	9,2	28,8
2002	32,4	10,4	32,1
2003	32,3	12,6	39,0

Источник. Рассчитано по [3] за соответствующие годы.

резервных запасов зерна, что было, конечно, совершенно нереалистично.

Проблема определения размеров таких запасов оставалась не только на государственном, но и на научном уровне, и не только на национальном, но и на международном, поскольку резкие колебания цен на зерно, а за ними и на многие другие виды продовольствия, оказывали дезорганизующее влияние на мировые рынки, на положение как стран-экспортеров, так и стран-импортеров, в особенности государств третьего мира.

ФАО при исследовании положения на мировом рынке зерна пришла к выводу, что мировые переходящие запасы должны быть не менее 20% (подтверждены расчеты российского Министерства земледелия). Особое место занимают США, как ведущий производитель и экспортер зерна. Там Министерство сельского хозяйства (МСХ) разработало сложную математическую модель, расчеты по которой показывали, что эта страна должна держать 40% резервов от своего производства с учетом важности США, как ведущего экспортера. Естественно, что это весьма дорогостоящая система. На ряде международных совещаний по продовольствию США постоянно стремились провести решение, чтобы и другие страны разделили с ними данные затраты, однако такое предложение никогда не проходило. Наоборот, явно проявлялось недовольство манипулированием США мировым рынком зерна. По инициативе российской делегации на совещании по продовольствию на высшем уровне в 1996 г. была принята резолюция, которая осуждала использование продовольствия как инструмента внешней политики.

Что касается определения рационального размера переходящих запасов зерна в России, то до сих пор еще не решена научная задача по методам такого подсчета, несмотря на то, что прошло столетие со времени расчетов Министерства земледелия. В свое время в ВАСХНИЛ эта работа была поручена Институту кибернетики, за основу предложено взять американскую математическую модель. Однако решение найдено не было, институт закрыли, и научная работа в этом плане не ведется. Определение размеров и создание крупных государственных резервов сталкивается с двумя

крупными проблемами. Во-первых, 80% всех элеваторов являются частными, они не подконтрольны государству, а во-вторых, проводится политика форсирования экспорта зерна, опирающаяся на довольно хорошие урожаи, благоприятную погоду и массовый забой скота, который прежде потреблял большое количество зерна. Так что весьма важная проблема продовольственной безопасности еще ждет своего решения.

Одним из центральных направлений обеспечения продовольственной безопасности, как уже говорилось, является активная государственная, прежде всего бюджетная, политика по отношению к сельскому хозяйству. Без нее и сельское хозяйство, и продовольственный рынок не в состоянии развиваться. Причем характерно, что, несмотря на активную пропаганду экономического либерализма и в США, и в ЕС, их затраты на поддержку сельского хозяйства постоянно растут (табл. 8).

В целом же затраты ЕС на сельское хозяйство (включая национальные бюджеты) превышают сегодня 80 млрд евро, а бюджет МСХ США на 2005 г., с соответствующими статьями (включая распределение продовольствия), составил 133 млрд долл. Только при таких колоссальных затратах и возможно активное развитие сельского хозяйства, не говоря уже о других статьях затрат на обу-

Таблица 8

**Затраты на поддержку сельского хозяйства в ЕС и США**

Год	ЕС (единая сельскохозяйственная политика, без национальных затрат, млрд экю/евро)	США (прямые затраты федерального бюджета на сельское хозяйство (без сопряженных затрат), млрд долл.)
1965	2,3	5,3
1970	4,3	5,2
1975	10,0	5,1
1980	20,4	13,9
1985	21,2	30,5
1996	31,4	25,9
2000	41,2	30,7
2005	51,0	35,2

Источник. Составлено по [8] за соответствующие годы.

тройство сельских местностей и решение социальных проблем села.

В России же была принята прямо противоположная доктрина, ведущая к уходу государства из сельского хозяйства. Если до начала реформ доля сельского хозяйства в бюджете составляла 18% (причем нужно учесть гораздо большие размеры бюджета тех времен), то теперь и в абсолютных, и в относительных масштабах эти затраты, исходя из господствующих концепций, почти постоянно сокращаются (табл. 9).

Разумеется, при таком подходе к сельскому хозяйству оно предоставлено самому себе, со всеми вытекающими отсюда последствиями. Можно только надеяться, что провозглашенная сегодня программа поддержки аграрного сектора выльется в реальное увеличение бюджетных затрат как на содействие производству, регулированию рынка, так и на развитие сельской инфраструктуры и решение социальных нужд села.

Проблема доступности продовольствия - другой важнейшей составляющей продовольственной безопасности - связана прежде всего с распределением доходов. Согласно так называемому «закону Энгеля», доля затрат населения на продовольствие обратно пропорциональна уровню их доходов. Такой статистический показатель является надежным индикатором уровня жизни. В развитых странах он всегда меньше 20%, а в США - на уровне 12-13%. В России же он сегодня в среднем составляет порядка 40%, что возможно лишь в стране с низким уровнем жизни, в

общем характерным для стран третьего мира. Такое положение стало возможным вследствие не только общего снижения жизненного уровня большинства населения, часть которого вообще живет за пределами черты бедности, но и крайнего роста диспаритета между богатыми и бедными, поляризации этих групп населения.

Соотношение доходов верхних и нижних социально-экономических слоев - это не только показатель определенной социальной справедливости, но и стабильности общества. В Советском Союзе, при всей теперешней критике привилегий власть имущих, соотношение верхних и нижних по доходам групп населения было 4:1 (хотя, конечно, следует учесть и, так сказать, экономически невидимую часть доходов самых верхних эшелонов правящей элиты). В Западной Европе в течение длительного периода существовало такое же соотношение 4:1, что в определенной мере отражает мощное влияние социал-демократических традиций. В США с их гораздо более либеральным режимом это соотношение 6-7:1. Основным фактором относительного выравнивания доходов населения служит прогрессивное налогообложение. Хорошо известна в этом плане скандинавская модель. Но и в США после Великой депрессии была установлена жесткая система прогрессивного налогообложения, которая в начале правления Ф.Д. Рузвельта доводила уровень подоходного налога с наиболее богатой части населения (500 тыс. долл. в год и более) до 76%, а с началом войны и до 91%, т. е. было введено конфискационное налогообложение для миллионеров. И только с приходом к власти республиканцев, в особенности при Рейгане, этот налоговый пресс несколько ослабили, но даже и теперь 35% всех налогов платит 1% наиболее обеспеченного населения (в основном миллионеры), 80% налогов поступает от 20% зажиточной части страны (включая и верхний 1%), остальные 80% населения платят только 20% налогов. К этому следует добавить огромные суммы социальных трансфертов, в том числе и бесплатное распределение продовольствия.

В значительной степени так же действуют и системы налогообложения на наследство и на недвижимость. Таким образом, эти

Таблица 9

**Затраты России на сельское и рыбное хозяйство по консолидированному бюджету**

Год	В пересчете на млрд долл.	% ко всему бюджету
1995	4,8	4,6
1996	4,5	3,9
1997	5,2	3,7
1998	1,2	2,9
1999	1,3	2,8
2000	2,0	2,8
2001	2,2	2,8
2002	1,9	1,7
2003	2,3	1,7

Источник. Рассчитано по [3] за соответствующие

годы.

финансовые механизмы в условиях рыночного хозяйства сдерживают чрезмерную дифференциацию общества в социально-экономическом плане. Хотя она и весьма существенна, тем не менее не должна нарушать базовые принципы социальной справедливости, в особенности в сфере обеспечения продовольствием.

Совершенно иначе сложилась ситуация в России. Господство экстремистско-либеральных сил (за неимением других слов в нормативной лексике русского литературного языка) привело к быстрой социально-экономической поляризации населения, принявшей уже недопустимые масштабы. По официальной статистике, это соотношение находится сегодня на уровне 15:1, а по расчетам компетентных экономистов (таких как член-корреспондент РАН Н.М. Римашевская [9]), это соотношение составляет 30:1, для самых верхних и нижних - 50:1. При этом не существует никаких механизмов по сдерживанию такой поляризации при плоской системе подоходных налогов в 13% и неограниченных возможностях олигархических групп по безнаказанному укрытию от налогов.

Такая ситуация не только социально несправедлива, но и социально опасна. Еще в начале либеральных реформ были проведены исследования зарубежных аналогов - крайних пределов поляризации доходов, которые бы не взрывали социально-экономическую обстановку. Расчеты показали соотношение 12:1. Сегодня этот предел уже прегражден, и мы имеем дело со своеобразным котлом с перегретым паром.

Однако проблема распределения доходов имеет и другой аспект - она непосредственно затрагивает уровень потребления продовольствия, исходя, как уже говорилось, из «закона Энгеля». Верхняя часть зажиточной части населения тратит на продовольствие, даже самое дорогое, относительно небольшую часть своих доходов, тогда как основная и наиболее бедная - во многих случаях не в состоянии удовлетворить в адекватной форме, в особенности по качественному составу, свои потребности в продовольствии.

Отсюда и необходимость сглаживания в уровне доходов и формирования среднего класса, который, помимо своей важности как

социального стабилизатора, играет и ведущую роль в расширении внутреннего рынка, в том числе и продовольственного, создавая условия для развития сельскохозяйственного производства. Вопрос состоит лишь в желании правящей элиты к проведению соответствующих реформ и выходу на путь цивилизованного рыночного хозяйства.

### **Возможные пути решения проблемы продовольственной безопасности**

Можно выявить несколько направлений, по которым при последовательном проведении аграрной и общеэкономической политики может быть достигнута продовольственная безопасность.

Но, естественно, перед осуществлением такого курса, требуется решение ряда теоретических и концептуальных проблем. Центральной из них является роль государства. Нужен, как уже говорилось в начале этой работы, переход от примитивно понимаемого рыночного хозяйства к современному, реально существующему на Западе, с соответствующей активной ролью государства, с проведением протекционистского курса - и внутреннего, и внешнего - по отношению к сельскому хозяйству, как жизненно важной отрасли экономики, и крестьянству - носителю государственных исторических устоев и важнейшей социальной группе населения.

В этом плане можно сформулировать несколько основных положений.

1. Необходим отказ от политики, основанной на принципе самодостаточности сельского хозяйства, как отрасли народного хозяйства, а сельской России - как самостоятельного воспроизводящей социальные и экономические условия своего воспроизводства и развития. Иными словами, следует с учетом российской действительности и возможностей экономики перейти с экстремально-либерального на реалистический путь, давно теоретически и практически апробированный на Западе и состоящий в постоянной финансовой поддержке сельхозпроизводителей со стороны государства.

2. Это потребует коренного пересмотра бюджетной, а вероятно, и общей финансовой политики в сторону экономической поддержки сельского хозяйства и сельской местности. Причем затраты должны быть отно-

сительно сравнимы с тем, что делается на Западе, с учетом сложившейся у нас благоприятной финансовой ситуации и пока еще неясности путей использования уже появившихся и, видимо, будущих накоплений от нефтяного экспорта.

Можно привести здесь даже пример Саудовской Аравии, где природные условия являются экстремально неблагоприятными для сельского хозяйства, но за счет нефтяных денег был создан соответствующий производственный потенциал, который по некоторым видам продукции превосходит внутренние нужды.

3. Для целей поддержки сельского хозяйства может быть использован весь арсенал средств, опробованный давно на Западе и, частично, у нас: проведение льготной кредитной и налоговой политики, предоставление прямых субсидий производителям, бюджетное финансирование развития сельской инфраструктуры.

4. Особый вопрос - это регулирование внутреннего рынка продовольствия. Здесь необходимо создание мощной организации наподобие американской торгово-кредитной корпорации - системы поддержания вилки цен, товарных запасов, товарной интервенции, широкого распространения контрактной системы с производителями, гарантирующей цены и сбыт сельскохозяйственной продукции.

5. Для поддержания стабильности внутреннего рынка и обеспечения продовольственной безопасности необходимо создание научно обоснованных важнейших стратегических запасов продовольствия, прежде всего зерна.

6. Во внешнеэкономической сфере можно выделить несколько основных направлений, в частности в связи с присоединением к ВТО:

- переход от экстремистско-либеральной концепции внешней торговли к протекционистской системе. При этом следует исходить из понимания того, что большинство отраслей сельского хозяйства России (в особенности это касается животноводства) являются неконкурентоспособными на мировом рынке. При дальнейшем ослаблении таможенной политики и отказе от квотирования (требование ВТО) неблагоприятный

торговый баланс будет усиливаться, а связанное условиями ВТО российское государство уже не сможет провести необходимые меры протекционистского характера. Своевременные же нормативные акты создадут юридическую базу для отношений с ВТО;

- принятие закона, резервирующего за Россией право введения системы внешнеторгового регулирования, подобной той, что создал Евросоюз, поскольку он останется важнейшим контрагентом России. Это означает право замены либерального внешнеторгового тарифного режима на существующую в ЕС систему компенсационных платежей и выплат, которая надежно защищает внутренний рынок и в то же время стимулирует ЭК спорт (в случае России это был бы экспорт качественной пшеницы). Данное условие вполне реалистично, так как уже имеется прецедент с ЕС. Важно и то, что в уставе ВТО, в составлении которого активную роль играли и представители ЕС, говорится лишь об обязательствах по снижению тарифов, но ничего не говорится об ослаблении системы внешнеторговых платежей и выплат. Поэтому в случае принятия такого законодательства Россия уходила бы от обязательств по ослаблению своей протекционистской системы. К сожалению, об этом ничего не было сказано в разделе о сельском хозяйстве в протоколе, подписанном в 2004 г. Президентом России и премьер-министром Люксембурга, председательствовавшим тогда в ЕС;

- резервирование за Россией права на установление и продолжение протекционистских мер по отношению к отдельным отраслям сельского хозяйства страны. Этого добилась, в частности, Япония, выведя две важнейшие отрасли - рисоводство и молочное хозяйство - из действия правил ВТО. В случае с Россией это может касаться прежде всего производства бройлеров и сахарной свеклы, которые не могут существовать без протекционистской защиты.

Вряд ли следует также безоговорочно присоединяться ко всем системам единых стандартов на продовольствие и единых ветеринарных и фитосанитарных правил. Опыт многолетних переговоров в рамках Европейской экономической комиссии показал всю сложность этой проблемы. Дело здесь в самой специфике российского производства, в

частности животноводства, с его сезонностью, что требует длительного хранения продукции, а это не может не сказаться на ее качестве и соответствующих стандартах. Следует также учитывать состояние элеваторов и наличие специфических и эндемических заболеваний и вредителей в России, в то же время - опасность занесения зарубежных вредителей или болезней, не регистрируемых в России, против которых не существует карантинных мер и способов борьбы;

- изучение взаимоотношений в торговле продовольствием внутри СНГ и группировок, созданных в этом пространстве. Требуется тщательная проверка на юридическую чистоту и совместимость их с правилами ВТО. Задача актуальная, нерешенность проблем преференциальной торговли Франции и Великобритании со своими бывшими колониями показала узвимость такой проблемы;

- закрепление за Россией права на широкое субсидирование собственного сельского хозяйства и регулирование рынка продовольствия так же, как это делается на Западе. Причем все эти условия должны быть четко зафиксированы в документах по присоединению к ВТО.

В целом, как во внутренней, так и во внешней аграрной политике требуется весьма существенный и последовательный переход к протекционистской политике, к защите отечественного производителя, внутреннего рынка и созданию реальных основ продовольственной безопасности. Разумеется, это отнюдь не исключает широкого участия в международном разделении труда, мировой торговле, но главное, чтобы эта вовлеченность в такую торговлю не носила бы одностороннего характера и не ставила бы под угрозу продовольственную безопасность страны.

7. Важный аспект проблемы продовольственной безопасности лежит прежде всего во внутренней социально-экономической политике - это формирование широкого среднего класса, основного потребителя продовольствия, и социальные трансферты по поддержанию той категории населения, которая находится за чертой бедности. Даже не ссылаясь на скандинавский и прочий европейский опыт, США могут быть здесь определенным ориентиром. Общее направление всех развитых стран в этом смысле обосновано в социальном и в экономическом плане. В любом структурированном гражданском обществе иную политику проводить просто невозможно.

В заключение нельзя не отметить, что выход на путь цивилизованной рыночной экономики прямо связан с пересмотром господствующих экономических стереотипов, в том числе и в аграрной политике.

## ЛИТЕРАТУРА

1. *FAO Production Yearbook.*
2. *Народное хозяйство СССР.*
3. *Российский статистический ежегодник.*
4. *Agricultural statistics.*
5. *Статистические материалы и результаты исследований развития агропромышленного производства.* М., 2005.
6. *Назаренко В.И., Попцов А.Г.* Сельское хозяйство, продовольственная безопасность, внешняя торговля России и ВТО. М., 2001.
7. *Коробейников М.А.* Крестьянство и государство: ответственность и интересы. М., 2005.
8. *Agriculture in European Union. Statistical and economic information; Budget Program level and outlays.*
9. *Римашевская Н.М.* Человек и реформы. Секреты выживания. М., 2003.