

СИСТЕМНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ В КОНТЕКСТЕ ГЛОБАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА

ДИРЕКТОР ФГБНУ
«ВСЕРОССИЙСКИЙ НАУЧНО-
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ
СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА»
Иван Григорьевич Ушачев



Анализ обеспечения продовольственной безопасности России в контексте глобального партнерства, по-видимому, следует начать с рассмотрения глобальной продовольственной безопасности, которая является одним из основных компонентов обеспечения национальной безопасности каждого конкретного государства. Продовольственная безопасность является фактором сохранения его целостности и суверенитета, важнейшей составляющей демографической политики, необходимым условием реализации стратегического национального приоритета, такого как повышение качества жизни граждан путем гарантирования высоких стандартов жизнеобеспечения.

Как показывают исследования мирового рынка, для сферы производства и потребления продовольственных товаров характерны следующие основные тенденции:

- сохранение высокого уровня и волатильности цен на продукты питания (2 млрд беднейших людей планеты тратят от 50 до 70% своих доходов на еду);
- усиление ценового регулирования и ограничение экспорта с целью снижения цен на внутреннем рынке;
- рост спроса на продукты питания в таких странах, как Китай, Индия, Таиланд, Малайзия и др.;
- увеличение площадей под посев культур, предназначенных для производства биотоплива (цены на хлеб теперь привязаны к стоимости нефти: чем дороже нефть, тем выгоднее производить биотопливо вместо продуктов питания);

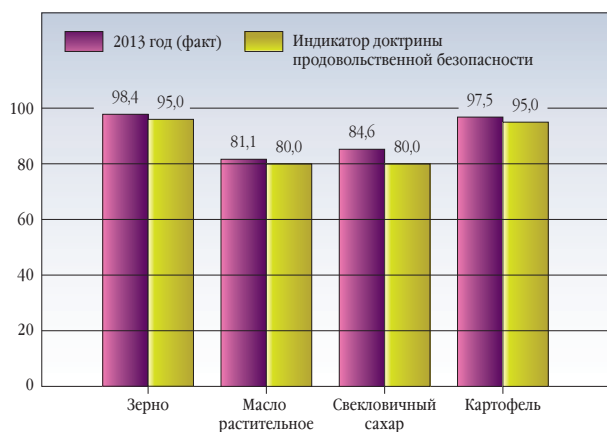
- снижение инвестиций в мировое сельское хозяйство (хотя в период «зеленой революции» 80-х годов XX века удалось избавить сотни миллионов людей от голода именно благодаря существенно увеличению инвестиций в аграрную сферу);
- непрерывное расширение масштабов голода в мире и рост численности голодающих за последние 5 лет почти на 70 млн человек (это говорит о том, что задачу Всемирного продовольственного саммита по сокращению к 2015 году численности голодающих и недоедающих выполнить, по-видимому, не удастся).

Указанные тенденции развития мирового продовольственного рынка не позволяют прогнозировать высокие темпы прироста продовольственных и сырьевых ресурсов, несмотря на происходящие в последние десятилетия существенные позитивные изменения в области сельскохозяйственных технологий.

В этих условиях продовольственная независимость России может быть достигнута прежде всего за счет устойчивого собственного производства. К сожалению, наша страна до сих пор не вышла на приемлемый уровень потребления своими гражданами основных продуктов питания, особенно если рассматривать этот вопрос дифференцированно по группам населения с разным уровнем дохода.

В связи с этим возрастает влияние внешних факторов на обеспечение продовольственной безопасности России, поскольку продовольствие всё больше становится одним из основных рычагов политического и экономического давления в международных отношениях. От решения проблемы обеспечения продовольственной безопасности зависит и вектор аграрной политики страны: либо ее активное участие в международном разделении труда, либо тактика умеренного аграрного протекционизма. Наиболее рациональным следует считать комбинированный подход при выработке агропродовольственной политики, направленной не на догоняющую, а на опережающую стратегию

1



УДЕЛЬНЫЙ ВЕС ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ПРОДУКЦИИ РАСТЕНИЕВОДСТВА В ОБЩЕМ ОБЪЕМЕ РЕСУРСОВ (С УЧЕТОМ СТРУКТУРЫ ПЕРЕХОДЯЩИХ ЗАПАСОВ), %

2



УДЕЛЬНЫЙ ВЕС ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ПРОДУКЦИИ ЖИВОТНОВОДСТВА В ОБЩЕМ ОБЪЕМЕ РЕСУРСОВ (С УЧЕТОМ СТРУКТУРЫ ПЕРЕХОДЯЩИХ ЗАПАСОВ), %

АПК, и прежде всего его базовой отрасли – сельского хозяйства. Его состояние и эффективность оказывают решающее влияние на продовольственное обеспечение и жизненный уровень населения.

Отношение к аграрному сектору экономики в нашей стране очень часто меняется. Когда экономика относительно стабильна, сельское хозяйство зачастую называют черной дырой, поглощающей бюджетные средства, и наоборот, когда общая экономическая ситуация ухудшается, оказывается, что сельское хозяйство – локомотив роста и не требует увеличения государственной поддержки.

Конечно, мы не можем сказать, что аграрному сектору не уделяется внимание. В последние годы было принято немало нормативно-правовых документов: закон о развитии сельского хозяйства, доктрина продовольственной безопасности России, первая и нынешняя государственные программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, концепция и федеральная целевая программа устойчивого развития сельских территорий, ряд других важнейших документов.

Тем не менее системных проблем в отрасли по-прежнему больше, нежели достигнутых результатов. При этом необходимо учитывать, что в будущем социально-экономическая ситуация в агропромышленном комплексе будет формироваться под воздействием таких факторов, как интеграция на евразийском пространстве, функционирование России в ВТО, усугубление мирового продовольственного кризиса и стремление к формированию VI технологического уклада.

В 2013 году, несмотря на влияние неблагоприятных погодных условий в 23 субъектах и наводнение в 6 субъектах Российской Федерации, были достигнуты положительные результаты в развитии сельского хозяйства. Индекс производства продукции сельского хозяйства составил 106,2%, в том числе индекс производства продукции растениеводства – 112,3%, животноводства – 100,5%. Однако надо иметь в виду, что этот

рост был достигнут «благодаря» тому, что в 2012 году по причине засухи был зафиксирован спад почти на 5%. Вот и выходит, что реальный прирост в 2013 году к 2011 году составил всего около 1%.

Валовой сбор зерна в весе после доработки составил 92 млн т, что на 7% больше, чем в среднем за предыдущие 5 лет. Производство сахарной свеклы достигло почти 40 млн т, что позволяет обеспечивать спрос на сахар в основном за счет отечественных ресурсов. Пороговые значения по основным продуктам растениеводства уже достигнуты (рис. 1).

В области животноводства ситуация неоднозначная. В 2013 году рост производства скота и птицы на убой составил 5%, правда, в основном за счет увеличения объемов производства на убой свиней (на 10,3%) и птицы (на 5,3%). Однако положение в скотоводстве остается кризисным: снижается поголовье крупного рогатого скота: их осталось лишь 19,5 млн, хотя в дореформенном периоде было 57,0 млн голов. Такая же ситуация в овцеводстве: от 58 млн в 1990 году к настоящему моменту осталось менее 24 млн голов. Особую тревогу вызывает молочное животноводство: если в дореформенный период мы производили 55,7 млн т молока, то в 2013 году – немногим более 30 млн т.

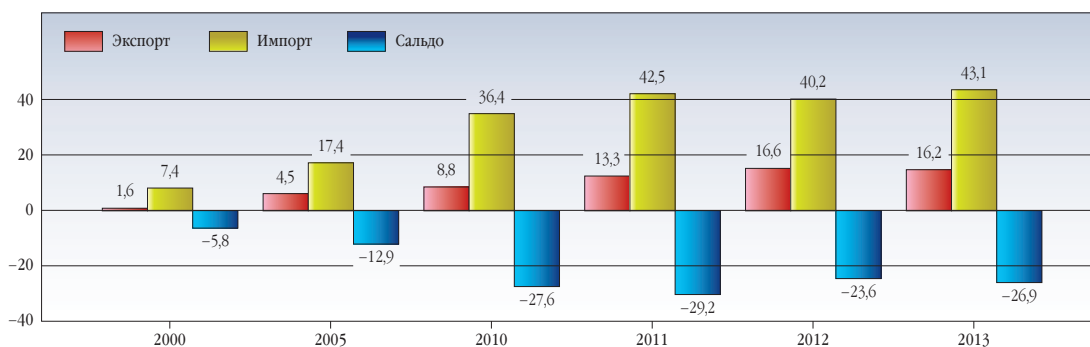
В результате удельный вес отечественной животноводческой продукции остается ниже значений, определенных Доктриной продовольственной безопасности Российской Федерации: по молоку – 76,6% против 90%, по мясу – 77,5% против 85% (рис. 2).

Что касается финансового состояния сельского хозяйства, то и здесь проблемы продолжают нарастать. Так, рентабельность сельхозорганизаций составила 9,3%, что ниже целевого показателя и фактического результата за 2012 год, а без субсидий финансовый результат по всей хозяйственной деятельности оказался отрицательным – убыточность –1,7%. О каком расширенном воспроизводстве может идти речь?

Если говорить о рынке продовольствия, то доля отечественной продукции в структуре его потребления



3



ЭКСПОРТ И ИМПОРТ ПРОДОВОЛЬСТВЕННЫХ ТОВАРОВ И СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО СЫРЬЯ, МЛРД ДОЛЛАРОВ

Таблица 1

ВЫПОЛНЕНИЕ ОСНОВНЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ОТРАСЛЕВОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ

Показатель	2012	Целевой показатель	2013	Выполнение, процентных пунктов
Индекс производства продукции сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий, %	95,2	102,2	106,2	+4,0
Индекс производства продукции растениеводства, %	88,3	102,8	112,3	+9,5
Индекс производства продукции животноводства, %	102,8	101,5	100,5	-1,0
Индекс производства пищевых продуктов, включая напитки, %	105,1	103,0	101,0	-2,0
Рентабельность сельскохозяйственных организаций (с учетом субсидий), %	12,1	13,0	9,3	-3,7
Индекс физического объема инвестиций в основной капитал сельского хозяйства, %	100,6	104,0	96,0	-8,0
Среднемесячная номинальная заработная плата в сельском хозяйстве, рублей	14934,0	14100,0	16382,4	116,2%

населением сохранилась на уровне 66%. При этом объем импорта продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья достиг в 2013 году наиболее высокого уровня за все предшествующие годы – 43,1 млрд долларов. Правда на его увеличение основное влияние оказал рост импортных цен, а в части молочной продукции возросли и его физические объемы – почти на 11%. При этом экспорт сократился на 4,1% и составил 16,2 млрд долларов. Отрицательное сальдо торгового баланса по этой товарной группе ежегодно растет и достигло в предыдущем году почти 30 млрд долларов (рис. 3).

Снизить отрицательное сальдо торгового баланса можно как за счет импортозамещения, так и за счет развития глубокой переработки сельскохозяйственного сырья и экспорта продукции с высокой добавленной стоимостью. Россия является одним из

ведущих производителей зерна, однако мы импортируем в 12 раз больше продуктов глубокой переработки зерна, чем экспортируем.

Если исходить из общей оценки реализации государственной программы развития сельского хозяйства на 2013–2020 годы, то в 2013 году достигнуто менее половины основных целевых индикаторов (табл. 1).

Одной из важнейших системных проблем в развитии сельского хозяйства являются низкие темпы технико-технологического обновления. Трудно назвать модернизацией ситуацию, когда средний ожидаемый срок службы, например, тракторов (исходя из темпов их обновления) составляет более 30 лет (коэффициенты обновления тракторов – 3,5%, зерноуборочных комбайнов – 4,1%, кормоуборочных комбайнов – 4,3%). Поэтому необходимо разработать и принять федеральную



целевую программу развития отечественного сельскохозяйственного машиностроения.

Низкая доходность сельхозтоваропроизводителей, большинство которых не способно проводить технико-технологическую модернизацию, становится главным фактором, сдерживающим рост производительности труда. Связано это прежде всего с неэквивалентными межотраслевыми отношениями и формированием уровня доходности в сельском хозяйстве, недостаточного для расширенного воспроизводства. В целом за последние 12 лет цены на промышленную продукцию, приобретаемую сельскохозяйственными товаропроизводителями, росли значительно быстрее, чем на сельскохозяйственную продукцию (6,6 раза и 5,1 раза соответственно).

Поэтому нужно стремиться к изменению соотношения цен на сельскохозяйственную и промышленную продукцию и услуги. Это возможно путем замораживания цен и тарифов для сельского хозяйства естественных монополий, контролируемых государством. Причем такая политика должна носить не годичный характер, как это принято сейчас, а долгосрочный.

Так, по нашим расчетам, замораживание тарифов на энергоресурсы только на 2014 год принесло бы хозяйствам экономию в размере всего лишь 0,4% затрат. При долгосрочном же варианте это способствовало бы снижению диспаритета цен и повышению прибыли в сельском хозяйстве. Пока же в условиях слаборегулируемого рынка сложившиеся диспропорции настолько велики, что самостоятельно сельское хозяйство за счет внутренних ресурсов преодолеть их не может.

Каким образом можно решить проблему доходности? Первое – поднять долю сельскохозяйственных производителей в структуре розничных цен на продовольствие. Второе – наращивать государственную поддержку. Третье – минимизировать расходы на материально-технические ресурсы для отрасли.

Что касается доли сельскохозяйственных товаропроизводителей в цене, наиболее перспективным, как и во всех других странах, является использование принципов их кооперации, что позволяет обойтись без лишних посредников, улучшить доступ к конечному потребителю, самостоятельно выйти на внутренний и внешние рынки. Сейчас же большая часть рынка (как розничного, так и оптового) монополизирована крупными торгово-распределительными сетями и трейдерами, причем иностранного происхождения.

Недаром в странах с развитой рыночной экономикой, где наиболее низкий уровень продовольственной инфляции и обеспечивается продовольственная независимость, удельный вес кооперативов на рынке сельскохозяйственной продукции достаточно высок даже при наличии крупных торговых сетей, а в ряде стран он вообще преобладает, чего нельзя сказать о ситуации с сельскохозяйственной кооперацией в российском агропромышленном комплексе.

Еще одной макроэкономической проблемой является несовершенство кредитно-финансовых отношений, которое приводит к высокой закредитованности и угрозе банкротства значительной части сельскохо-

зяйственных товаропроизводителей. Суммарная задолженность сельскохозяйственных организаций превысила 2 трлн рублей, что в 1,3 раза больше стоимости реализуемой ими продукции и в 20 раз больше получаемой ими прибыли. Отсюда низкая доходность и снижение индекса физического объема инвестиций в основной капитал сельского хозяйства на 4% за год вместо запланированного госпрограммой 4%-ного роста.

Поэтому мы предлагаем рассмотреть возможность проведения реструктуризации долговых обязательств сельхозпроизводителей с частичным списанием просроченной задолженности по займам и кредитам. Кстати, в поручениях президента правительству от 30 апреля 2014 года содержится указание решить проблему сокращения задолженности предприятий, организаций АПК по кредитам с целью финансового оздоровления отрасли.

Что касается совершенствования механизма кредитования, то, по нашему мнению, Россельхозбанк должен работать не как обычный коммерческий банк (пусть и со 100%-ным государственным капиталом), а как институт развития АПК, то есть предоставлять инвестиционные кредиты по специальным, низким процентным ставкам.

Наверное, никто не будет оспаривать факт, что Белгородская область является ведущей по освоению инновационных технологий, повышению эффективности использования ресурсов и, соответственно, по темпам роста экономики. Тем не менее рентабельность всей хозяйственной деятельности сельскохозяйственных организаций этой области без субсидий оказалась нулевой, а с учетом субсидий на уровне лишь 9%. По нашим расчетам, такая тенденция, если не принять кардинальные меры, сохранится и в последующие годы, о чем ученые-экономисты неоднократно предупреждали законодательные и исполнительные органы власти. Примерно такое же положение в Татарстане, где рентабельность с субсидиями составила лишь 7%, а без субсидий она глубоко убыточна (-11,8%). Это говорит о том, что действующий в отрасли экономический механизм, а также макроэкономические условия даже в условиях высокой инновационной активности не позволяют получать такой же высокий экономический результат. Вот почему необходимо еще раз вернуться к экономическому механизму реализации госпрограммы развития сельского хозяйства до 2020 года. Кстати, это проблема не только аграрного сектора, но и многих других реальных секторов экономики страны.

Если уж мы хотим интегрироваться в мировое экономическое пространство, то и уровень поддержки сельского хозяйства должен у нас быть не ниже, чем в развитых странах мира.

В экономических ведомствах считают, что на развитие отрасли выделяются очень большие средства. В 2013 году на реализацию госпрограммы из федерального бюджета было направлено 176 млрд рублей, а на 2014 год запланировано всего лишь 132 млрд рублей. Примерно треть добавляют консолидированные бюджеты субъектов Федерации. Но 40% этой суммы идет банкам на компенсацию части процентной ставки по кредитам (кстати, при действующих условиях эти кредиты



могут получить лишь 30–40% сельхозорганизаций). Если вычесть эти средства из объема поддержки, то оставшейся суммы в расчете на 1 га посевной площади (это примерно 1,5 тыс. рублей) не хватит даже на заправку горючим 1 трактора. При этом уровень совокупной государственной поддержки сельского хозяйства на 1 га пашни в России в разы, а то и на порядок ниже, чем в развитых странах мира.

Одной из важнейших проблем в устойчивом развитии сельскохозяйственного производства является его страхование. До принятия последнего закона о страховании с государственной поддержкой система страхования имела много серьезных недостатков, а после принятия в 2011 году этого закона механизм управления рисками практически перестал работать. В 2013 году, несмотря на то что в 29 регионах были неблагоприятные погодные условия, страховое возмещение составило менее 3% к уплаченной сельскохозяйственными товаропроизводителями страховой сумме. Видимо, необходимо вернуться к вопросу о страховании недобора урожая с государственной поддержкой, так как страхование лишь катастрофических рисков не обеспечивает устойчивого функционирования отрасли.

Еще одна системная проблема, которая должна была бы стать первоочередной – это социальное развитие села. Целевые индикаторы и показатели по строительству (приобретению) жилья, установленные программой на 2013 год, выполнены в полном объеме – на 156%, в том числе для молодых семей и молодых специалистов – на 135%. Согласно отчетности, продолжилось развитие инженерной инфраструктуры. Однако уровень газификации домов (квартир) сетевым газом в 2013 году составил всего 56,5%, обеспеченность сельского населения питьевой водой – 59,6%.

Программа социального развития села в нашей стране реализуется уже 11 лет. Несмотря на положительные перемены по отдельным позициям, в целом ситуация в социально-экономической сфере села остается сложной. Достаточно сказать, что сельское хозяйство, как и текстильная промышленность, по уровню оплаты труда занимает последнее место среди всех сфер экономики страны. Заработная плата в отрасли едва превышает половину средне-российской (53%), хотя занятость работников в течение года на 6–7% выше, чем по экономике в целом.

Сложилась огромная региональная дифференциация сельского населения по уровню и качеству жизни. Так, например, уровень общей безработицы колеблется от 3–5% в Ленинградской, Московской, Липецкой, Белгородской областях, республиках Татарстан и Мордовия до 28% в Республике Тыва, 31,5% в Чеченской Республике и 48,7% в Ингушетии.

Сохранение существенных различий с городом в уровне и качестве жизни, неудовлетворенность темпами положительных перемен накладывают отпечаток на социально-психологический климат в российской деревне. В этих условиях в сельской местности сохраняются высокие миграционные настроения.

В связи с этим устойчивое развитие сельских территорий необходимо включить в число приорите-

тов долгосрочного социально-экономического развития России и закрепить это законодательно, разработав и приняв федеральный закон об устойчивом развитии сельских территорий.

В апреле 2014 года прошло заседание Госсовета, посвященное проблеме устойчивого развития сельских территорий. Его можно назвать знаковым, поскольку было принято очень важное решение – разработать долгосрочную стратегию устойчивого развития сельских территорий, включающую мероприятия по улучшению демографической ситуации на селе.

Таким образом, мы видим возможность динамичного развития сельского хозяйства во взаимосвязи социально-экономической и аграрной политики, поскольку социально-экономическая политика создает условия для развития аграрной сферы, а та, в свою очередь, обеспечивает достижение важнейших макроэкономических показателей развития страны.

Все перечисленные проблемы – первоочередные, и все они взаимосвязаны. Нельзя сначала только модернизировать производственные процессы, а социальное обустройство села или повышение доходности отечественных товаропроизводителей отложить на потом, или наоборот. Поэтому мы считаем необходимым, учитывая опыт реализации предыдущей госпрограммы и первые результаты 2013 года, проработать и принять поправки к госпрограмме до 2020 года, формирующие такой экономический механизм, который позволит выйти на параметры производства, достаточные для устойчивого обеспечения продовольственной независимости и безопасности страны.

Особого внимания заслуживает ситуация, сложившаяся в сфере земельных отношений. Динамика их развития в России характеризуется нарастанием негативных процессов, приводящих к резкому ухудшению состояния и снижению эффективности использования земельных ресурсов страны, составляющих основу национального благосостояния. Такими процессами являются:

- деградация сельскохозяйственных земель;
- концентрация огромной площади земель (1 млн га и выше) в собственности крупных корпоративных структур, что по своей сути является развитием латифундий, которые во всем мире считаются экономическим и социальным злом; превращение массы крестьянства в наемных работников;
- продолжающееся снижение эффективности государственного контроля за использованием и охраной земель.

Мы уже потеряли за годы реформ 40 млн га посевных площадей. В связи с этим необходима ориентация вектора развития земельных отношений на сохранение и приумножение земельного потенциала страны и разработка принципиально новой, более эффективной земельной политики в стране.

Современное состояние аграрного сектора экономики требует переосмысления фундаментальных и практических основ формирования устойчивого, эффективного и конкурентоспособного производства. Речь идет об актуализации аграрной политики, о создании новой экономической модели функционирования



АПК с учетом региональной интеграции и глобального партнерства в этой области.

Для повышения продовольственной безопасности России в рамках глобального партнерства, на наш взгляд, необходимо:

- углубить координацию действий мирового сообщества в области продовольственной безопасности на базе профильных институтов ООН;
- увеличить государственные и частные инвестиции в развитие сельского хозяйства и фундаментальной аграрной науки;
- подготовить соглашения, блокирующие или максимально ограничивающие спекуляции на рынках зерна и других важнейших видов продовольствия и продукции;
- разработать согласованные подходы к формированию прогнозных балансов мирового и регио-

нальных рынков сельскохозяйственного сырья, продукции и продовольствия;

- обеспечить рост продуктивности сельскохозяйственных угодий в странах с дефицитом продовольствия за счет программ инновационного развития, мелиоративного строительства и переподготовки кадров;
- развивать сельские территории и повышать эффективность занятости.

Таким образом, дефицит мировых продовольственных ресурсов и рост цен на важнейшие виды продукции обязывают мировое сообщество предпринять совместные усилия по выработке согласованных подходов к регулированию продовольственных потоков и оказанию помощи нуждающимся странам, что явится базой для улучшения состояния глобальной продовольственной безопасности.