

ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ ГОСУДАРСТВА И МЕХАНИЗМ ЕЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ



ЗАМЕСТИТЕЛЬ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Алексей Васильевич Гордеев

В последние годы в наш лексикон вошло ранее неизвестное и практически неприменяемое понятие «продовольственная безопасность государства». В широком понимании это определение характеризует трудности той или иной страны в продовольственном обеспечении населения в силу возникших социально-экономических проблем. При этом речь не идет о проблемах чрезвычайного продовольственного положения, созданного войнами, эпидемиями и т.д. То есть, продовольственная безопасность государства напрямую связана с тем, насколько объемы производства сельхозпродукции и непосредственно продуктов питания удовлетворяют потребность населения.

Как остро стоит эта проблема для России? Могу сказать со всей определенностью – довольно серьезно. И вот почему.

Начну, пожалуй, с истории вопроса. В начале 80-х годов прошлого столетия, как известно, в СССР, в том числе и в России, развернулась широкомасштабная работа по реализации Продовольственной программы. Главная ее задача заключалась в повышении эффективности сельского хозяйства и увеличении за счет этого объемов производства продуктов питания. Тогда в качестве конечной была поставлена задача обеспечить среднедушевое производство основных продуктов питания на уровне физиологически обоснованных норм. В частности, предполагалось к 1990 году выйти по уровню годового потребления мяса и мясопродуктов в расчете на человека на 70 килограммов, молока и молочных продуктов – на 330–340 килограммов, яиц – 260 штук.

Справедливости ради надо отметить, что в 1990 году по этим наиболее ценным продуктам были достигнуты такие рубежи: мяса производили 68 килограммов, молока – 376 килограммов, яиц – 320 штук. То есть, за исключением мяса потребности в животноводческой продукции в основном покрывались за счет отечественного производства. Импорт мясных ресурсов тогда имел место. Но незначительный. В расчете на душу населения мяса завозили около 7 килограммов в год.

Что касается других видов сельхозпродукции, то картина здесь такая. Зерна в расчете на одного россиянина производили 727 килограммов, овощей – 77, фруктов и ягод – 20, растительного масла – 7,8, сахара – 24,3 килограмма.

Причем в силу региональной специализации среди бывших республик Советского Союза немалые объемы таких продуктов, как сахар, растительное масло, фрукты и овощи, поступали в Россию из Украины, других территорий. Словом, наши внутренние потребности в основном покрывались за счет собственного производства. И если обратиться к официальной статистике, то в 1990 году импорт мяса и мясопродуктов составлял 1,5 миллиона тонн, молока и молокопродуктов – около 8 миллионов тонн, яиц – 1,6 миллиарда штук. В общих ресурсах потребления это составляло соответственно 12, 11 и 3 процента.

Для того чтобы картина с импортом продовольствия была достаточно полной, приведу еще одну цифру. Поступление зерна – одного из важнейших видов сельхозпродукции – из-за рубежа в 1990 году составило 17,6 миллиона тонн. Конечно, импорт сельхозсырья и готовых продуктов питания уже и в то время был немалым. Однако его объемы не были столь угрожающими для продовольственной безопасности страны.

Как известно, ситуация резко изменилась, и не в лучшую сторону, за последние десять лет. Из-за существенного сокращения производства сельхозпродукции и открытия отечественного рынка в Россию хлынул поток импортного продовольствия. Уже в 1995 году импорт продуктов вырос почти до 13 миллиардов долларов.

Самым неблагоприятным для России в плане роста импорта продовольствия стал 1997 год. Тогда его завезли в страну на сумму, превышающую 13 миллиардов долларов. Если говорить о количественной стороне вопроса, то было завезено почти 1,2 миллиона тонн мяса и мясопродуктов, 1,2 миллиона тонн мяса птицы, масла животного – 190 тысяч тонн, зерна – 3,5 миллиона тонн, муки и крупы – 465 тысяч тонн, сахара – 3,5 миллиона тонн.

Насколько эти объемы продукции велики, можно судить по таким данным. Доля импорта в формировании продовольственных ресурсов составила по зерну 2,5 процента, по мясу и мясопродуктам – 35,5 и молоку и молокопродуктам – 15 процентов. Удельный вес импорта продовольствия в потреблении увеличился в 1997 году по сравнению с 1991 годом по сахару белому (включая сырец) с 59 до 72 процентов, по маслу растительному с 38 до 50 процентов, по рыбе и рыбопродуктам с 10 до 37 процентов.

Правда, в последующие годы эту неблагоприятную тенденцию удалось в некоторой степени смягчить. В 1999 году импорт продовольствия уже оценивался в 7,7 миллиарда долларов, в 2000 году – около 7, в прошлом году – 8,6 миллиарда долларов.

Как видите, проблема несколько смягчена по своей остроте. Но она не снята с повестки дня. Более того, по оценке ряда экспертов, наша страна близка к потере своей продовольственной независимости. Как ни тяжело это признавать, но ситуация 1997 года говорит об этом. На долю импорта приходилась почти половина всего продовольственного фонда страны. Для снабжения крупных городов (в Москве – 70%, Санкт-Петербурге – 60%) половина продовольствия завозилась из-за рубежа. Между тем в мировой практике сложилось так, что 30–35 процентов импорта в реализации продовольственных товаров свидетельствуют о критической черте, за которой следует потеря продовольственной безопасности.

И все это происходит в силу того, что кризисные явления в отечественном агропромышленном производстве значительно усугубляются практически бесконтрольной торговой экспансией и товарной интервенцией по освоению наших рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. При этом четко прослеживается и такая закономерность. Импорт продовольствия из стран Западной Европы и Северной Америки на российский рынок оказывает сильнейшее негативное экономическое воздействие на отечественных товаропроизводителей. Без реальной защиты государства российский товаропроизводитель не может противостоять западному аграрному сектору, имеющему значительную поддержку. Так, по экспертным оценкам, нерегулируемый импорт сахара только за 1996 год привел к потерям бюджетных доходов в объеме 1 триллиона (денонинированных) рублей. Из-за несовершенства мер таможенной



защиты внутреннего рынка готовой мясной продукции недопоступление доходов в федеральный бюджет только за 1997 год превысило 435 миллиардов (неденоминированных) рублей.

Ценовой демпинг при поставках мяса птицы, контрактные цены на которое при поставках в Россию на 15–20 процентов ниже среднеоптовых цен в странах-производителях, повлек за собой рост объемов его импорта в 90-е годы более чем в 10 раз. За этим последовало сокращение отечественного производства. В результате до сих пор треть птицефабрик не работает и лишь пятая часть из них имеет полную загрузку.

Одновременно спад производства отечественными мясоперерабатывающими предприятиями привел к сокращению более 5 тысяч мест. Также необходимо иметь в виду, что значительная часть реализуемого импортного продовольствия не соответствует действующим российским стандартам качества.

Оценивая ситуацию в целом, следует отметить, что кризис российской экономики серьезно повлиял на сокращение отечественного производства продуктов питания. Внешняя продовольственная экспансия, отсутствие на первоначальном этапе реформ четкой государственной политики по обеспечению производства отечественных продуктов питания в необходимых объемах создали реальную угрозу продовольственной безопасности Российской Федерации.

Ситуация усугубляется и в силу снижения качества питания. Опасность для здоровья граждан и развития общества из-за сокращения и ухудшения структуры рациона питания начинает давать о себе знать. Эта угроза проявляется в сокращении потребления наиболее ценных продуктов питания (мяса и мясных продуктов, молока и молочных продуктов, яиц, рыбы и рыбных продуктов, растительного масла, сахара, фруктов и ягод, овощей) при росте потребления хлеба и картофеля. В результате у большинства граждан наблюдаются нарушения в питании, обусловленные недостаточным потреблением витаминов, микроэлементов, полноценных белков и нерациональным их соотношением, рост заболеваемости, ухудшаются показатели здоровья.

Снижение уровня жизни граждан Российской Федерации привело к тому, что за чертой бедности, ограничивающей экономическую доступность продуктов питания, находится значительная их часть. Положение таких граждан оценивается как критическое.

Непосредственную угрозу продовольственной безопасности Российской Федерации создает сокращение производственного потенциала отечественного агропромышленного комплекса, проявляющееся в невосполняемом выбытии основных производственных фондов, свертывании отраслей, поставляющих материально-технические ресурсы для сельского хозяйства, пищевой и перерабатывающей промышленности, в снижении плодородия почвы, разрушении системы семеноводства сельскохозяйственных культур и племенного животноводства. Деиндустриализация сельского хозяйства, переход его на упрощенные технологии ведут к снижению эффективности производства и конкурентоспособности отечественной продукции.

На состоянии продовольственной безопасности сказывается и такое обстоятельство. Вследствие перехода к не регулируемому государством ценообразованию угрожающих размеров достиг диспаритет цен на продукцию сельского хозяйства и других отраслей экономики. Сельскохозяйственные товаропроизводители зачастую вынуждены реализовывать свою продукцию по заниженным закупочным ценам. В результате сокращается доля закупочных цен в розничных ценах на продукты питания. Одновременно с процессами перераспределения доходов между сельским хозяйством и другими отраслями экономики происходит снижение государственной поддержки сельскохозяйственного производства.

Нерегулируемый импорт продовольственных товаров в начале 90-х годов по демпинговым ценам стал одной из причин неостребованности продукции отечественных товаропроизводителей на российском продовольственном рынке и свертывания ее производства. При этом нельзя забывать о том, что закупки импортных продовольственных товаров в больших объемах представляют угрозу стабильности платежного баланса страны в случаях резкого повышения цен на мировом продовольственном рынке и снижения цен на экспортируемые Российской Федерацией нефть, газ, электроэнергию.

Угрозу продовольственной безопасности Российской Федерации таят и произошедшие изменения во внешней торговле государства. В частности, не может не беспокоить увеличение



экспорта рыбы и рыбных продуктов при снижении реализации их на российском рынке и сокращении потребления. При этом значительная часть продаваемой за рубеж рыбы в переработанном виде возвращается опять в Российскую Федерацию, но реализуется уже по более высоким ценам. Непростая ситуация складывается и с экспортом семян масличных культур. Ныне он достиг внушительных объемов при одновременном увеличении импорта растительных масел.

Достаточно серьезно встала в последние годы и такая проблема. Не секрет, что за минувшее десятилетие резко упало применение минеральных удобрений, что отрицательно сказывается на динамике урожайности сельскохозяйственных культур. В то же время налицо переориентация промышленности по производству минеральных удобрений на экспорт, что обрекает отечественную сельскохозяйственную продукцию на низкую конкурентоспособность.

Какой здесь напрашивается вывод? Он таков: необходима четкая государственная стратегия обеспечения продовольственной безопасности страны. Эта стратегия должна базироваться на «Концепции национальной безопасности Российской Федерации», которая, как известно, была утверждена Президентом страны в декабре 1997 года.

Словом, речь идет о доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации как документе, который бы определял цели, задачи, принципы и государственную стратегию обеспечения продовольственной безопасности страны.

При этом следует исходить из того, что продовольственная безопасность – важнейшее условие экономической безопасности государства, целью которой является обеспечение удовлетворения потребности населения в продуктах питания в основном за счет их производства отечественным агропромышленным комплексом на уровне, достаточном для нормальной жизнедеятельности.

Одним из важнейших критериев здесь должны стать интересы сохранения и улучшения здоровья граждан. А это требует создания условий, направленных на удовлетворение потребностей различных групп населения и других потребителей в полноценном питании. Потребление продуктов питания, удовлетворяющее физиологические потребности человека в питательных веществах и энергии, должно осуществляться также в лечебных и профилактических целях. Предмет особого внимания государства – обеспечение полноценного питания детей.

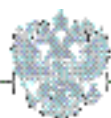
Непременным требованием обеспечения продовольственной безопасности является физическая и экономическая доступность продуктов питания. Физическая доступность продуктов питания обеспечивается бесперебойным их поступлением в места потребления в необходимых объемах, а также возможностью производства продуктов питания в личном подсобном хозяйстве граждан.

Экономическая доступность продуктов питания определяется возможностью их приобретения гражданами при существующей системе цен, уровне доходов, социальных пособий и льгот, а также размерами средств, выделяемых для оплаты продуктов питания, поставляемых военным и приравненным к ним потребителям.

Необходимым требованием обеспечения продовольственной безопасности является продовольственная независимость. Политика продовольственной безопасности должна обеспечивать рост российской экономики, осуществление программ модернизации отечественного агропромышленного комплекса с учетом необходимости противодействия кризисным явлениям на мировом продовольственном рынке и другим внешним угрозам.

Исходя из интересов обеспечения продовольственной безопасности, необходимо противодействовать усилению зависимости отечественного сельского хозяйства, пищевой и перерабатывающей промышленности от импорта материально-технических ресурсов. Одно из условий обеспечения продовольственной безопасности – эффективное функционирование отечественных предприятий сельскохозяйственного машиностроения, а также предприятий, производящих минеральные удобрения, химические средства защиты растений, ветеринарные препараты, технические средства для перерабатывающей промышленности.

Для обеспечения стабильности в снабжении граждан продуктами питания необходимо использование экономических методов государственного регулирования российского продовольственного рынка с целью недопущения резких колебаний цен. Непременное условие обеспечения



продовольственной безопасности – эффективный контроль за качеством продуктов питания на стадии их производства и реализации в целях защиты здоровья граждан.

Продовольственная безопасность должна вбирать в себя и постоянную готовность государства к предотвращению нарушения системы обеспечения граждан продуктами питания при стихийных бедствиях и других чрезвычайных ситуациях. В этих целях необходимо иметь стратегический запас продовольствия в государственном резерве и отработанную систему его распределения.

Концепция такой доктрины, в которой четко прописаны все аспекты продовольственной безопасности государства, разработана. Сейчас идет ее активное обсуждение в министерствах и ведомствах, среди аграрной общественности. Но уже на данном этапе совершенно очевидны те действия, которые необходимо предпринять в самое ближайшее время.

Первоочередная задача социально-экономической политики в области продовольственной безопасности – восстановление уровня потребления основных продуктов питания за счет наращивания объемов отечественного производства и разумное использование возможностей мирового продовольственного рынка.

Для стабилизации и последующего развития российского агропромышленного комплекса необходимо оказывать ему государственную поддержку на том уровне, на котором она оказывается в странах, находящихся в одинаковых с Российской Федерацией природных условиях. Эта необходимость вызывается особенностями функционирования сельского хозяйства, потребностями защиты его от ценового диктата естественных монополий и монополизированных отраслей, а также потребностями финансирования мероприятий, направленных на преодоление технического и технологического отставания от агропромышленного комплекса развитых стран, реализации программ сохранения и повышения плодородия почв, воспроизводства и рационального использования биологических ресурсов.

Специфика сельскохозяйственного производства, связанная с зависимостью его от погодных условий, сезонного поступления сельскохозяйственной продукции на продовольственный рынок, а также доходов от ее реализации, требует формирования системы сельскохозяйственного кредита. Неустойчивость урожаев вызывает необходимость создания специальной системы страхования. И в этом плане уже делаются серьезные шаги.

Необходимо и далее разрабатывать меры по совершенствованию ценовой политики в сфере сельскохозяйственного производства, обеспечению его рентабельности. Государственное регулирование условий оптимизации ценовых соотношений между продукцией сельского хозяйства и других отраслей экономики ныне все более начинает реализовываться путем развития конкуренции, совершенствования договорных отношений между сельскохозяйственными товаропроизводителями и поставщиками материально-технических ресурсов.

Поддержание паритета ценовых отношений внутри агропромышленного комплекса проводится главным образом путем создания и кооперирования деятельности различного типа ассоциаций, обеспечивающих население продуктами питания. Более активно идут и процессы интеграции предприятий сельского хозяйства, пищевой и перерабатывающей промышленности, обслуживающих отраслей. В интеграционные процессы вовлекаются торговые и банковские структуры, предприятия сельскохозяйственного машиностроения, а также химической промышленности.

В качестве основной формы государственной поддержки агропромышленного комплекса широкое распространение должны получать федеральные и региональные целевые программы. Они стимулируют производство тех видов сельскохозяйственной продукции, которые наиболее конкурентоспособны на российском и мировом продовольственном рынках.

В первую очередь нам предстоит решить такие вопросы, как увеличение поставок и удешевление минеральных удобрений и химических средств защиты растений. В повестке дня – и обновление отечественного машинно-тракторного парка, и модернизация сельскохозяйственного машиностроения. Особое внимание уделяется ныне восстановлению мощностей животноводческих комплексов, птицеводческих и тепличных предприятий.

В целях повышения экономической доступности продуктов питания предстоит взять курс на развитие производства пищевых продуктов улучшенного качества с низкой себестоимостью.



Многое предстоит сделать и по совершенствованию внешнеэкономической политики государства. Она призвана обеспечить защиту интересов отечественных товаропроизводителей и содействовать продвижению на мировой рынок тех видов продукции агропромышленного комплекса, по которым имеются экспортные возможности. Внешняя торговля сельскохозяйственной продукцией, сырьем и продовольственными товарами должна в перспективе стать одним из финансовых источников развития российского агропромышленного комплекса. Для этого предстоит использовать такие механизмы государственной поддержки и регулирования, как компенсационные платежи, целевые сборы, акцизы, налоги, пошлины на импортную сельскохозяйственную продукцию, сырье и продовольствие.

Деятельность государства по улучшению питания граждан должна быть направлена в первую очередь на увеличение покупательной способности населения при опережающем росте минимальной заработной платы, стипендий, пенсий. Для улучшения питания граждан необходимы экономические меры, стимулирующие увеличение в рационе питания человека доли продуктов с повышенной пищевой и биологической ценностью, обогащенных в соответствии с научными рекомендациями белком, витаминами и минеральными веществами. В стране предстоит создать систему государственной социальной продовольственной помощи малоимущим гражданам и многодетным семьям.

Важными направлениями социально-экономической политики в области продовольственной безопасности должны быть устранение и предотвращение внутренних и внешних угроз продовольственной безопасности Российской Федерации, а также обеспечение совместной целенаправленной и скоординированной деятельности государственных и общественных институтов. При этом важно, чтобы вся эта работа строилась на объективном всестороннем анализе и прогнозировании продовольственного положения в стране. В свою очередь мониторинг экономики Российской Федерации должен проводиться с использованием параметров и факторов, вызывающих угрозу продовольственной безопасности. Механизмы обеспечения продовольственной безопасности следует разрабатывать одновременно с государственными прогнозами социально-экономического развития Российской Федерации.