

# ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ – СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ЗАДАЧА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СТРАНЫ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ  
ПО АГРАРНО-ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ  
И РЫБОХОЗЯЙСТВЕННОМУ КОМПЛЕКСУ  
Геннадий Александрович Горбунов

Вопрос о продовольственной безопасности имеет особое значение, так как касается здоровья всех граждан Российской Федерации и обеспечения не только продовольственной, а в целом экономической безопасности страны. Эта тема для палаты регионов одна из главных, поскольку на регионы возлагается сейчас много задач по поддержанию стабильности и обеспечению населения продовольствием. При этом значительную роль в создании нормативно-правовой базы, в государственной поддержке отечественных сельхозтоваропроизводителей, в регулировании внутреннего и внешнего рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, а также в создании госрезервов призваны сыграть федеральные органы власти.

Комитет Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и рыбохозяйственному комплексу разделяет оценки Министерства сельского хозяйства Российской Федерации относительно состояния продовольственной безопасности и поддерживает предлагаемые меры по ее обеспечению.

В настоящее время, несмотря на предпринимаемые меры, потенциал агропромышленного комплекса страны использован далеко не полностью, а состояние продовольственной безопасности вызывает серьезные опасения.

Сохраняется высокая импортная зависимость страны по отдельным видам сельскохозяйственной продукции и продовольствия. За счет импорта сегодня формируется примерно треть товарных ресурсов на продовольственном рынке. Особенно опасна складывающаяся ситуация с обеспечением крупных городов, промышленных центров и отдельных регионов, которые на 50–70%

1



зависят от импортных поставок продовольствия. И хотя в последние годы значительно увеличивается экспорт зерна, сокращается импорт мясных и молочных продуктов, достаточные объемы производства молока, мяса, сахара не достигнуты.

Основной критерий оценки продовольственной безопасности – удельный вес отечественной продукции в общем объеме внутреннего рынка. По зерну, картофелю и растительному маслу он составляет не менее 95%, молоку и молокопродуктам – 90%, мясу и мясопродуктам – 85%, сахару, растительному маслу – 80%. Эти показатели соответствуют рекомендованным Продовольственной и сельскохозяйственной организацией ООН (ФАО) пороговым значениям (17%). По зерну и картофелю мы уже сейчас полностью обеспечиваем внутренние потребности. По молоку и молочным продуктам доля импорта составляет 16,6%. Основная цель Доктрины продовольственной безопасности РФ – импортозамещение прежде всего на рынках мяса, молока, сахара. Доля импорта по этим стратегическим продуктам составляет от 15 до 40%.

Реализация мероприятий Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы, а также принятые меры по таможенно-тарифному регулированию оказали положительное влияние на развитие животноводства в стране и позволили снизить долю импортного мяса на российском мясном рынке с 31,7% в 2008 году до 28,8% в 2009 году, молока и молокопродуктов с 17,6% в 2008 году до 16,6% в 2009 году.

К сожалению, в последние годы темпы роста отечественного производства сельскохозяйственной продукции остаются существенно ниже темпов увеличения импорта продовольственных товаров (правда, ситуация переломилась в 2009 году, когда импорт снизился на 14%). Объем импорта продовольственных товаров сегодня равен объему товарной продукции сельскохозяйственных организаций. Это ведет к сужению возможностей развития российского аграрного бизнеса и дестабилизирует положение в ряде отраслей АПК. Мы должны сделать все, чтобы изменить этот баланс в пользу отечественного производителя.

В то же время, несмотря на тенденцию увеличения потребления населением основных продуктов питания, потребление некоторых их видов значительно ниже рекомендуемых норм. Обеспеченность основными продуктами питания по отношению к рекомендуемым рациональным





нормам потребления составляет по мясу и мясопродуктам 75%, молоку и молокопродуктам – 73%, рыбе и рыбопродуктам – 65%, овощам – 76%, фруктам и ягодам – 72%.

Также далеко от желаемого и качество продуктов питания. И связано это прежде всего с нерешенными проблемами в сельском хозяйстве страны. Возникший на финансовом рынке дефицит кредитных ресурсов вызвал их значительное удорожание, обусловил увеличение сроков окупаемости бизнес-проектов в аграрном секторе и возможное замораживание реализации других. Озабоченность, как и прежде, вызывает положение дел с ценами на горюче-смазочные материалы и особенно на минеральные удобрения. Непростая ситуация в социальной сфере села.

Развитие животноводства – один из важнейших аспектов, связанных с продовольственным обеспечением. Восстановление поголовья скота за счет лизинговых поставок из-за рубежа – это временная мера. Главную ставку мы должны делать на сохранение и развитие своих организаций по племенному животноводству. Соответствующий законопроект в части создания дополнительных гарантий целевого использования земель племенных хозяйств разработан и внесен в Государственную Думу.

По Федеральному закону «О развитии сельского хозяйства» в ходе его рассмотрения был высказан ряд замечаний и предложений. В связи с этим постоянно ведется работа по его совершенствованию. Так, за 2008–2009 годы изменения в данный закон были предложены шестью федеральными законами. Отмечу, что члены нашего комитета были соавторами трех из них. Среди них, например, закон, уточнивший порядок предоставления субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям по договорам страхования.

В настоящее время депутатами Государственной Думы подготовлен и находится на рассмотрении законопроект о внесении изменений в статью 14 закона в части уточнения механизма проведения закупочных интервенций сельскохозяйственной продукции и продукции ее переработки. Минсельхозом подготовлен законопроект, направленный на совершенствование законодательного регулирования отношений в сфере развития сельского хозяйства и реализации государственной аграрной политики.

С целью законодательного урегулирования проблемы стабилизации цен на социально значимые товары разработан и принят Федеральный закон «Об основах государственного регули-



рования торговой деятельности в Российской Федерации». Однако практика его применения свидетельствует о необходимости уточнения ряда его положений.

Надо выработать государственную политику стимулирования национального бизнеса к участию в выстраивании системы оптовой торговли в стране. Для этого следует путем различных преференций и налоговых льгот сделать эту сферу инвестиционно привлекательной для отечественных предпринимателей и тем самым объединить их интересы для борьбы с зарубежными конкурентами. Это нужно и государству, и бизнесу.

Формирование эффективной системы сбыта продукции АПК на основе создания заготовительных, снабженческо-сбытовых кооперативов и их тесного взаимодействия с региональными оптовыми продовольственными рынками и распределительными центрами является одним из важнейших условий реализации Государственной программы развития сельского хозяйства и положений Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации.

В Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации установлен жесткий ориентир, которого мы должны добиться, – это удельный вес отечественной рыбной продукции на отечественном рынке на уровне 80%.

Благодаря согласованной работе органов исполнительной и законодательной власти в 2008–2009 годах был принят целый ряд нормативных правовых актов, определяющих основные направления развития отрасли на долгосрочную перспективу. Это позволило российскому рыболовству успешно наращивать вылов различных видов водных биологических ресурсов. Однако задача по обеспечению российских потребителей качественной и доступной рыбной продукцией отечественного производства в установленных объемах пока не решена. Во многом это происходит потому, что ассортимент рыбной продукции, который предлагается отечественному потребителю, в большинстве своем ограничен сектором мороженой и консервированной рыбопродукции, в то время как в востребованном потребителями секторе охлажденной рыбопродукции отечественные рыбные товары представлены крайне узко.

Сейчас во всем мире бурно развивается сфера аквакультуры. Именно она дает основной объем поставок охлажденной продукции. Россия обладает огромными водными акваториями, которые могут и должны использоваться для аквакультурных проектов. Однако чтобы реализовать весь потенциал российских водоемов, надо обеспечить условия для создания здесь новых и расширения действующих предприятий. Этого мы сможем достичь только в одном случае – если примем закон «Об аквакультуре» и с его помощью обеспечим для пользователей прозрачность отношений и понятные перспективы планирования и развития.

В проекте федерального закона «Об аквакультуре» предлагается установить правовые основы создания условий для роста объемов производства рыбной продукции и сохранения численности водных биологических ресурсов в естественных водоемах за счет их искусственного воспроизводства. Скорейшее принятие закона «Об аквакультуре» является сейчас одним из актуальных вопросов решения проблемы продовольственной безопасности страны.

Требует законодательного решения и ряд других вопросов развития рыбного хозяйства. Подготовленный проект федерального закона «О сохранении осетровых рыб, их воспроизводстве, рациональном использовании и регулировании оборота продукции из них» направлен на правовое решение вопросов совершенствования организации охраны запасов осетровых и условий их воспроизводства, развития товарного осетроводства и регулирования оборота продукции из осетровых видов рыб, включая икру.

Говоря о законодательном обеспечении в целом, отмечу целесообразность ускоренного рассмотрения проекта федерального закона «Об экологическом агропроизводстве», направленного на регулирование отношений, возникающих при применении и исполнении обязательных требований к производству и обороту продукции экологического агропроизводства.

Требуют также неотложного решения вопросы финансирования мероприятий по развитию сети сельских автомобильных дорог. У нас есть программа «Дороги России» и было бы правильно в ней отдельной строкой определить объем финансирования на эти цели.

Далее хотел бы остановиться на вопросе о возрастающем влиянии на обеспечение продовольственной безопасности Российской Федерации внешних факторов, поскольку продовольс-



твие все больше становится одним из основных условий политической и социально-экономической стабильности любого государства.

Состояние агропродовольственного рынка и обеспечение населения продуктами питания стали глобальными проблемами. Дисбаланс производства продовольствия и потребностей в нем в той или иной степени затрагивает практически все государства, и если его не устранить, для многих стран последствия могут быть разрушительными.

Особенно очевидным это стало в конце 2008 – начале 2009 года, когда на мировых рынках произошел резкий скачок цен на продовольствие: за год они выросли на 40%, а за период с 2005 года цены почти удвоились. По прогнозам международных организаций, мировая продовольственная ситуация в ближайшие 10 лет будет обостряться.

2009 год в значительной мере проверил на прочность всю мировую продовольственную систему. Ситуация и факторы, ее обусловившие, всем, безусловно, известны. В июне 2008 года в Риме под эгидой ФАО прошла конференция высокого уровня «Всемирная продовольственная безопасность: вызовы в свете изменения климата и развития биоэнергетики». В ходе конференции были озвучены основные причины продовольственного кризиса:

- сокращение производства сельхозпродукции из-за плохих погодных условий;
- рост цен на энергоносители;
- снижение мировых запасов зерна;
- ускорение темпов производства биотоплива. Для производства биотоплива были увеличены объемы посева сахарного тростника, кукурузы, масличных культур и, соответственно, сокращены посевные площади пшеницы и сои;
- резкое увеличение потребительского спроса на продовольствие среди населения в странах с наиболее динамично развивающейся экономикой – Индии, Китае и других ведущих развивающихся странах;
- субсидирование национальной сельхозпродукции в развитых странах;
- отсталость агросектора и стагнация производства сельского хозяйства в развивающихся странах в связи с недостатком инвестиций и экологическими проблемами (эрозия почв в африканских странах и т.п.), зависимость производства от климатических и сезонных явлений;
- введение отдельными странами ограничений на экспорт продовольствия;
- увеличение числа спекулятивных биржевых операций на мировых рынках сельскохозяйственного сырья;
- международный финансовый кризис.

Одной из причин международного продовольственного кризиса называют существующие перекосы в торговой системе. Развивающиеся страны обвиняют страны Запада в чрезмерном субсидировании своих производителей продовольствия. С этой точки зрения определенные надежды возлагаются на успешное завершение многосторонних переговоров в рамках ВТО.

Нарастающая напряженность на агропродовольственном рынке обуславливает необходимость для многих государств пересматривать цели и направления аграрной политики, определять и новые подходы к развитию сельского хозяйства. При этом целесообразна консолидация усилий различных стран, их равноправное сотрудничество.

В настоящее время перед Россией стоит вполне реальная задача развития национального аграрного сектора, с тем чтобы страна стала ведущим мировым производителем и экспортером аграрной продукции. В этой связи ключевое значение приобретают условия доступа российских товаров на внешние рынки.

Значение России как обладателя необходимых ресурсов для увеличения мирового производства неоспоримо. Страна располагает 10% мирового объема сельскохозяйственных земель, у нас самые большие запасы пресной воды. Большой потенциал у нашей страны и для развития экологического агропроизводства.

Россия практически обеспечила себе нишу на мировом рынке зерна. Вместе с тем стремительный рост мировых потребностей в зерне не должен создавать дефицит зерновой продукции



на внутреннем рынке. Для этого требуется найти баланс между возросшими потребностями животноводства в фуражном зерне и необходимостью поддерживать устойчивый экспорт зерновых. Государство должно экономически стимулировать производителей мяса птицы и свинины, увеличивать спрос на комбикорма и сокращать потребление ценного зерна в чистом виде.

Открывать рынки для конкурентов нужно лишь тогда, когда производители имеют равные конкурентные возможности. Сегодня этого нет. В отличие от российских сельхозтоваропроизводителей, зарубежные конкуренты находятся в условиях значительной поддержки со стороны своих государств.

В развитых государствах применяются два основных подхода к обеспечению продовольственной безопасности: первый – приоритет поддержки национального сельскохозяйственного товаропроизводителя (страны ЕС); второй – равная поддержка как сельскохозяйственных товаропроизводителей, так и потребителей продовольствия (США). На сегодня средний уровень бюджетной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей в России (в расчете на один рубль произведенной продукции) меньше, чем в США, в 2,7 раза, чем в странах ЕС – в 5,4 раза. Подчеркну, что при этом природно-климатические условия для производства сельскохозяйственной продукции в России значительно сложнее.

Чтобы приблизиться к уровню развитых стран, нам предстоит решать одновременно несколько взаимосвязанных и весьма капиталоемких задач:

- технологическая модернизация сельского хозяйства и пищевой промышленности, сферы производственного обслуживания АПК;
- формирование кадрового потенциала отрасли, способного осваивать инновации;
- восстановление производства на заброшенных сельскохозяйственных угодьях, в том числе увеличение посевов примерно на 15 млн. га;
- создание современной социальной инфраструктуры сельских территорий (жилье, дороги и др.), переход к политике сельского развития XXI века.

Другая сторона отношений – это качество продовольственного импорта. Мы в этом плане делаем только первые шаги. Принят закон о техническом регулировании. Разрабатываются и принимаются технические регламенты на сельхозпродукцию и продукты ее переработки. Что особенно важно отметить – эти регламенты разрабатываются в соответствии с требованиями ВТО и мы, не являясь еще членом этой организации, готовы им следовать. В связи с этим хотел бы призвать наших партнеров к сотрудничеству и консолидации усилий по решению проблем мирового агропродовольственного сектора, а не только отстаивать интересы национального бизнеса на этом глобальном рынке.

В нашей стране эффективные механизмы обеспечения продовольственной безопасности должны являться составной частью государственного прогноза социально-экономического развития, а также входить в целевые и ведомственные программы на федеральном и региональном уровнях. Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденная указом Президента Российской Федерации, формирует идеологическую основу и определяет приоритеты развития продовольственного рынка на долгосрочную перспективу, обеспечивая системный и комплексный подход к повышению уровня обеспечения населения безопасными и доступными продуктами питания.