
ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ СТРАНЫ: ПРОБЛЕМЫ И ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Алтухов А.И.

Раскрыта сущность национальной продовольственной безопасности, выявлены внутренние и внешние ее угрозы, связанные с развитием отечественного агропромышленного комплекса, вступлением страны в ВТО, обоснован комплекс организационных, экономических и законодательных мер по обеспечению продовольственной безопасности Российской Федерации.

АПК является одним из крупнейших и жизненно важных секторов российской экономики, на его долю приходится 8,5% валового внутреннего продукта, он формирует свыше 45% розничного товарооборота. Более чем 50 отраслей экономики сопряжены с аграрной сферой, 27% населения живет в сельской местности. Поэтому от устойчивости и эффективности развития агропромышленного комплекса и, в особенности, его основы – сельского хозяйства – напрямую зависит решение вопросов повышения жизненного уровня населения и обеспечения продовольственной безопасности страны. В свою очередь, количественные и качественные параметры его функционирования, а также надежность обеспечения продовольственной безопасности страны в значительной степени определяются уровнем развития национальной экономики.

В развитии отечественного агропромышленного комплекса переплелись и сконцентрировались в сложный узел практически все проблемы и болевые точки функционирования экономики страны. Несмотря на то, что в последние девять лет в аграрной сфере удалось переломить ситуацию к лучшему и обеспечить экономический рост, тем не менее, не преодолены опасные тенденции, приобретшие долговременный, почти постоянный, характер для ее развития, надежного обеспечения страны продовольствием. К ним относятся: низкая доходность сельскохозяйственных товаропроизводителей в условиях сохраняющегося диспаритета цен, резкое снижение их экономических возможностей для использования достижений научно-технического прогресса из-за недостатка финансовых ресурсов для освоения новейших технологий, низкая оплата труда, исторически сложившаяся слабая социальная инфраструктура села и неравные с городом условия развития человеческого потенциала, высокая и продолжающаяся расти доля импорта продовольственных товаров. По-прежнему удельный вес сельского хозяйства в расходной части бюджета не превышает один процент, несмотря на то, что его доля в ВВП составляет 4,4%. Темпы роста валовой продукции сельского хозяйства и оплата труда в отрасли почти вдвое ниже, чем в целом по экономике. За чертой бедности находится 44% сельского населения, уровень сельской безработицы достиг 11%. За последние четыре года процедуру банкротства прошли около 20 тыс. сельскохозяйственных организаций, а многие из них даже не однажды. Из-за низких доходов почти три четверти сельскохозяйственных организаций не могут использовать действующие экономические механизмы и стимулы, предоставленные им государством. Многие сельскохозяйственные товаропроизводители не в состоянии осуществлять не только расширенное, но и простое воспроизводство. К тому же 27% сельскохозяйственных организаций убыточны. Существует интересный парадокс: Россия, вполне самодостаточная держава

по всем основным видам ресурсов – земельным, водным, энергетическим, сырьевым и трудовым, пока не может в полной мере обеспечить свое население полноценным продовольствием за счет собственного производства, восполняя его крупномасштабным импортом даже тех его видов, которые она может производить в достаточном количестве не только для внутреннего потребления, но и для поставки на мировой рынок.

На решение вышеперечисленных и других актуальных проблем АПК как основы обеспечения продовольственной безопасности страны нацелены Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» и Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008 – 2023 годы. В них изложены сущность, цели государственной аграрной политики и ее основные направления, которые с 2008 г. становятся приоритетом в социально-экономической политике государства, а следовательно, в определенной степени будут отражать стратегию развития агропромышленного комплекса на пятилетний период.

Для России решение проблемы продовольственной безопасности сводится в основном к самообеспечению продуктами питания за счет наращивания отечественного производства, то есть к ее продовольственной независимости, на которую оказывает воздействие ряд внутренних и внешних угроз и отрицательных тенденций:

- возрастающая зависимость сельского хозяйства от почвенно-климатических условий вследствие разрушения его материально-технической базы, нарушений воспроизводственного процесса в базовых отраслях, неразвитость инфраструктуры агропродовольственного рынка и его отдельных сегментов;
- неэффективное регулирование агропродовольственного рынка, монополизм естественных монополий, производителей материально-технических ресурсов и связанный с ним малоуправляемый рост цен на них, вызывающий увеличение диспаритета цен на сельскохозяйственную и промышленную продукцию, ведущего в конечном итоге к разрушению производственного потенциала, прежде всего сельского хозяйства;
- продолжающееся сокращение и сохраняющаяся деградация производственного потенциала АПК, связанные с опережающим выбытием основных производственных фондов и в первую очередь сельскохозяйственной техники, устойчивым уменьшением размера используемых земельных ресурсов, повсеместным снижением плодородия почв. Даже частичное его восстановление потребует длительного периода и значительных финансовых вложений, которыми не располагает сельское хозяйство;
- слабая восприимчивость отечественного сельского хозяйства к достижениям науки и передовой практики и возрастающий разрыв в его отставании от экономически развитых стран вследствие тяжелого финансового положения многих сельскохозяйственных товаропроизводителей из-за недостаточной их бюджетной поддержки, многократно меньшей, чем в экономически развитых странах, сохранения разного рода препятствий для развития сельскохозяйственного кредита, опережающего роста цен на промышленную продукцию по сравнению с увеличением цен на сельскохозяйственную продукцию, кроме 2007 г., когда рост цен на сельскохозяйственную продукцию составил 115%, а на промышленную продукцию – 110%;

- значительная деформация межотраслевых экономических отношений, дезинтеграция отдельных отраслей сельского хозяйства, крайне низкая доходность сельскохозяйственного производства, сохранение высокой доли бартерных операций;
- неуклонное увеличение кредиторской задолженности сельскохозяйственных организаций, сумма которой на 10% превосходит их годовую выручку от реализации сельскохозяйственной продукции;
- сокращение почти на одну треть производства и потребления жизненно важных продуктов питания, при котором импорт продовольствия стал альтернативой развитию отечественного производства отдельных видов мяса и мясопродуктов, сахара, растительного масла и др.;
- снижение покупательной способности населения, приведшее к значительному качественному ухудшению его питания, уменьшению почти на одну пятую суммарной энергетической ценности пищевого рациона при росте почти в полтора раза расходов населения на питание в структуре его денежных доходов;
- усиление экономической разобщенности и дифференциации регионов и предприятий агропромышленного комплекса страны;
- недостаточные размеры оперативных и стратегических резервов основных видов продовольствия и сырья для их производства, необходимых на случай чрезвычайной продовольственной ситуации;
- углубление имущественного расслоения общества, при котором резко снижаются доходы наименее экономически защищенной части населения страны. Дифференциация доходов населения составляет 1:15,3 против 1:4 в дореформенный период и 1:5-1:8 в наиболее экономически развитых странах;
- высокая степень импортной зависимости страны в продовольствии, составляющая свыше одной четверти от общего продовольственного фонда и превышающая пороговую величину продовольственной безопасности на 10-15%, при которой импорт продовольствия служит не дополнением внутреннего агропромышленного производства, а, существенно подавляя его, приводит к сужению возможностей развития отечественного АПК и его отраслей и потенциально – к спаду агропромышленного производства;
- возрастающая замена поставок продовольствия из бывших союзных республик на его импорт из стран дальнего зарубежья, осуществляющих массивную государственную поддержку своего экспорта продовольствия. Из ежегодно ввозимого в 2006 – 2007 гг. в Россию продовольствия на 24,5 млрд. долл. примерно 80% его объема приходится на страны дальнего зарубежья. Активизация их импорта тормозит создание развитого общего аграрного рынка стран СНГ;
- сохраняющаяся высокая зависимость от импорта основных видов продовольствия (на 50 – 70%) крупных городов, промышленных центров и отдельных регионов; завоз в страну часто невостребованных в самих государствах-экспортерах некачественных и даже вредных для здоровья человека продуктов питания, их поставки по демпинговым ценам;
- усиление давления на Россию стран – крупных экспортеров продовольствия в целях уменьшения государственной поддержки сельского хозяйства, большей открытости внутреннего агропродовольственного рынка и либерализации

внешней торговли сельскохозяйственной продукцией, сырьем и продовольствием. Этому способствует отсутствие четкой государственной позиции по вопросам принятия России в ВТО, защиты внутреннего агропродовольственного рынка, направлений и методов государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей, субсидирования экспорта продукции АПК, тарифного регулирования и др.

Устранение и особенно предотвращение внутренних и внешних угроз продовольственной безопасности является одной из наиболее острых проблем страны. Распространенную точку зрения о полной обеспеченности населения страны продовольствием, базирующуюся на наличии в сфере рынка продуктов питания и их физической доступности, следует рассматривать как своего рода определенный субъективный стереотип, возведенный в последние годы в догму благополучия. Она не только не соответствует научным подходам к удовлетворению потребности населения в полноценном продовольствии, но и создает видимость реального отсутствия продовольственной проблемы в стране, чему способствует и недостаточная проработка теоретических и методологических аспектов национальной продовольственной безопасности, ее оценки на основе использования системы взаимосвязанных критериев и показателей.

Для России продовольственная безопасность традиционно является одной из центральных проблем в системе национальной безопасности, поскольку без надежного продовольственного снабжения населения государство не в состоянии ее обеспечить. Кроме того, обеспечение продовольственной безопасности страны имеет и теоретическое значение: либо выбор концепции максимального участия в международном разделении труда в АПК с ориентацией на своеобразное «растворение» в мировом агропродовольственном рынке, либо выработка концепции аграрного протекционизма. Выбор того или иного направления надежного обеспечения продовольственной безопасности страны зависит в большей мере от экономической возможности и самодостаточности, ее реальной роли в мире, успешного проведения национальной агропродовольственной политики и в конечном счете – выбора наступательной или оборонительной стратегии. Безусловно, ни одна из этих концепций не будет реализована в чистой форме, наиболее вероятна комбинация идей свободной торговли сельскохозяйственной продукцией, сырьем и продовольствием и использования отдельных элементов аграрного протекционизма. Многие будут зависеть и от учета важности аграрного сектора для развития экономики страны.

Если исходить из определения «продовольственной безопасности страны», то для нее должны быть гарантированы: устойчивые и достаточные уровни производства сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, которые с учетом объемов их импорта полностью обеспечивали бы потребности населения в продуктах питания; физическая и экономическая доступность продовольствия, его качественное и не приносящее ущерба здоровью населения состояние. Эти гарантии должны подкрепляться созданием натуральных и денежных резервных фондов, развитым информационным обеспечением и необходимым законодательством. Поэтому продовольственную безопасность России следует рассматривать в нескольких аспектах, к которым относятся: уровень производства и самообеспеченности продовольствием и доля импорта в покрытии внутреннего спроса; система и объем переходящих запасов продовольствия; социально-экономическая политика, направленная на сокращение различий между богатыми и бедными слоями населения;

поддержание минимально необходимого уровня питания населения, исходя как из социальных, так и из демографических последствий. Уровень продовольственной безопасности страны должен характеризовать, с одной стороны, степень удовлетворения потребностей населения в качественных продуктах питания, а с другой – надежность продовольственного обеспечения на всей ее территории. Для этого необходимо использовать показатели производства и потребления основных видов продовольствия и элементов пищи на душу населения, степень их физической и экономической доступности и достаточности исходя из медицинских норм. Объективно оценить состояние продовольственной безопасности страны и организовать мониторинг угроз ее пороговых значений можно, используя такие показатели, как:

- степень удовлетворения физиологических потребностей в компонентах и энергетическом содержании пищевого рациона населения;
- уровень соответствия предельно допустимым ограничениям по содержанию в продуктах питания вредных для здоровья человека веществ;
- уровень физической и экономической доступности продовольствия для различных категорий населения;
- степень зависимости продовольственного снабжения страны и ее отдельных регионов от импортных поставок;
- размеры стратегических и оперативных запасов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в сравнении с нормативными потребностями.

Гарантией достижения продовольственной безопасности страны является стабильность преимущественно внутренних источников поступления продовольствия, а также наличие в необходимых объемах его резервных фондов, прежде всего по социально значимым видам продовольствия и сельскохозяйственного сырья для их производства. При этом надежность продовольственной безопасности страны как неотъемлемой части ее экономической и национальной безопасности зависит от совокупного взаимодействия следующих основных факторов:

- состояния и уровня развития экономики, объема и устойчивости отечественного производства продовольствия и его отдельных, особенно базовых, видов;
- бесперебойного функционирования системы продовольственного снабжения, наличия в необходимых размерах оперативных и стратегических продовольственных запасов;
- наличия относительно высокой и стабильной покупательной способности населения и его отдельных социальных групп;
- абсолютного и относительного объема импортируемого продовольствия и сельскохозяйственного сырья, не оказывающего негативного воздействия на развитие отечественного производства продукции АПК и функционирования ее рынка;
- стабильности импортных продовольственных поставок по их количеству, качеству и ассортименту;
- наличия достаточных валютных ресурсов для оплаты зарубежных закупок продовольствия и сельскохозяйственного сырья для его производства.

Основу национальной продовольственной безопасности страны составляет устойчивое ее самообеспечение продовольствием, которое для Российской Федерации на протяжении многих лет традиционно являлось актуальной и одновременно наиболее

сложной и трудноразрешимой проблемой. При этом, определяя уровень продовольственной безопасности страны, необходимо принимать во внимание следующие составляющие: объем и устойчивость производства сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия; потребность населения в продовольствии по научно обоснованным нормам потребления продуктов питания; уровень самообеспечения продовольствием, рассчитанный не из норм потребительской корзины, а на основе научно обоснованных норм потребления продовольствия отдельными группами населения с учетом природных и экономических условий территории проживания. Так, в соответствии с Государственной программой развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы доля российских продовольственных товаров в розничной торговле продовольственными товарами составит 70%. Рост объемов производства мяса и молока позволит увеличить удельный вес отечественного производства в формировании ресурсов мяса до 69,6%, молока – 81,1%. Доля сахара, произведенного из сахарной свеклы, в общем объеме производства сахара-песка достигнет 67%.

Безусловно, важнейшим условием обеспечения продовольственной безопасности страны является общий уровень функционирования ее национальной экономики. Он определяет и базу развития агропромышленного комплекса, создание для него особых макроэкономических условий, возможности оплачиваемого крупномасштабного импорта продуктов питания и сельскохозяйственного сырья для их производства. Однако, продовольственная безопасность страны может быть обеспечена только за счет последовательного осуществления комплекса взаимосвязанных и скоординированных организационно-экономических, законодательных, административных и социальных мер на федеральном и региональных уровнях путем обеспечения системы сочетания государственных мер с использованием внутренних резервов непосредственно самих отраслей, предприятий и хозяйств агропромышленного комплекса на основе их адаптации к быстроизменяющимся экономическим условиям хозяйствования, существенного повышения качества жизни и улучшения среды обитания сельских жителей.

Применительно к современным условиям развития экономики страны решение проблемы продовольственной безопасности включает:

- достаточный и стабильный уровень обеспечения населения в первую очередь основными базовыми продуктами питания за счет мобилизации потенциала отечественного агропромышленного производства;
- государственные гарантии биологической и санитарной безопасности реализуемых на внутреннем агропродовольственном рынке отечественных и импортных продуктов питания и сырья для их производства благодаря осуществлению мониторинга и контролю состояния агропродовольственного рынка;
- надежное обеспечение физиологически полноценного продовольствия и экономически доступного уровня потребления населением основных базовых продуктов питания во всех регионах страны, включая районы Крайнего Севера и приравненные к ним территории, а также приграничные и депрессивные регионы, промышленные центры;
- создание в необходимых размерах разного рода продовольственных и сырьевых резервов для государственного регулирования рыночных цен на

внутреннем агропродовольственном рынке, использования в случае возникновения неблагоприятных и чрезвычайных ситуаций в стране и отдельных ее регионах;

- постоянный контроль качества и безопасности сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, надежное информационное обеспечение всех участников агропродовольственного рынка.

Функционирование агропромышленного комплекса, отвечающее требованиям повышения жизненного уровня населения, продовольственной безопасности страны, должно характеризоваться такими качественными, количественными и социально-экономическими параметрами, которые обеспечивали бы устойчивое и более полное удовлетворение ее потребностей в сельскохозяйственной продукции, сырье и продовольствии за счет мобилизации потенциала отечественного агропромышленного производства и осуществления по отношению к нему особой протекционистской политики государства. Для этого необходимо:

- обеспечить сбалансированное функционирование агропромышленного комплекса и его важнейшей отрасли – сельского хозяйства в режиме расширенного воспроизводства по инновационному пути развития как в обычных, так и в экстремальных ситуациях с учетом равноправного и взаимовыгодного внешнеэкономического сотрудничества, использования преимуществ международного разделения труда в АПК и международной кооперации производства для достижения приемлемого уровня потребления основных видов базовых продуктов питания и его повышения для большинства населения страны;
- рационализировать структуру внешней торговли сельскохозяйственной продукцией, сырьем и продовольствием, предусматривающую максимально допустимый уровень удовлетворения внутренних потребностей страны за счет импорта с учетом использования принятых в международной практике защитных мер по отношению к отечественным товаропроизводителям и вступления России в ВТО, регламентации условий импорта и экспорта продукции агропромышленного комплекса;
- сохранить единое экономическое пространство, развивать и совершенствовать межрегиональные продовольственные и сырьевые связи, обеспечивающие соблюдение общегосударственных интересов, исключаящие региональный сепаратизм, разного рода административные ограничения и запреты на передвижение товарных потоков продукции АПК по российской территории и способствующие функционированию единого российского агропродовольственного рынка, его интеграции прежде всего в общий аграрный рынок стран СНГ, различные межгосударственные союзы и объединения;
- углубить территориально-отраслевое разделение труда в АПК, активно развивать интеграционные процессы в агропромышленном производстве и крупномасштабные специализированные зоны по производству отдельных видов сельскохозяйственной продукции, стимулировать кооперацию;
- создать необходимые законодательные, организационно-экономические и административные условия, исключаящие криминализацию в системе производства и особенно сбыта сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия;

- обеспечить действенность государственного регулирования экономических процессов, связанных с производством, сбытом и использованием сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, способного гарантировать нормальное функционирование отечественного агропромышленного комплекса и внутреннего агропродовольственного рынка, как в обычных, так и в экстремальных условиях.

Если с этих позиций оценивать современный уровень развития агропромышленного комплекса и агропродовольственного рынка страны, то ни по одной из них пока не удалось достичь цели. Более того, в крайне неблагоприятно сложившихся экономических условиях перехода аграрной сферы экономики на рыночные отношения речь уже идет не о традиционном хроническом дефиците отдельных видов продовольствия, а о продовольственной зависимости страны. Однако на федеральном уровне до сих пор не выработана достаточно целостная государственная агропродовольственная политика, рассчитанная на долгосрочную перспективу и направленная на рационально сбалансированное соотношение между производством и потреблением продовольствия с учетом повышения платежеспособного спроса населения на основе комплексного решения проблемы производства, хранения, переработки, транспортировки, сбыта и использования отечественной сельскохозяйственной продукции.

Как свидетельствует мировой и отечественный опыт, продовольственная зависимость той или иной страны возникает тогда, когда она в силу ряда своих внутренних и внешних причин больше не в состоянии оплачивать импорт продовольствия. При этом уровень самообеспеченности, исчисленный как отношение объема национального производства к размеру внутреннего потребления продовольствия, может быть и сравнительно высоким в экономически слаборазвитых странах, если уровень потребительского спроса населения из-за отсутствия у значительной его части средств для закупок имеющихся в наличии продуктов питания существенно отстает от роста внутреннего производства продовольствия. В них почти 90% потребления продовольствия покрывается за счет отечественного производства. Поэтому допустимый размер продовольственной зависимости каждая страна определяет самостоятельно, исходя из учета собственного экономического потенциала, международных позиций, наличия валютных ресурсов, уровня развития отечественного агропромышленного производства, национальных традиций в питании и размера неудовлетворенного платежеспособного спроса населения и ряда других факторов внутреннего и внешнего характера.

Следует также иметь в виду, что под категорию продовольственно зависимых стран могут попадать как экономически слаборазвитые государства с многочисленным голодающим населением, так и страны, в которых потребление продуктов питания находится на сравнительно высоком уровне, и как таковой голод населения не принял широких масштабов. К последним можно отнести и Российскую Федерацию, где продовольственная обеспеченность более чем на одну треть поставлена в зависимость от импорта продуктов питания и сельскохозяйственного сырья для их производства. При таком уровне зарубежных поставок продовольствия, при сохранении тенденции дальнейшего увеличения импорта отдельных базовых видов продуктов питания и при продолжающемся снижении собственного производства потеря страной продовольственной безопасности стала реальностью.

Высокая и необоснованная импортная зависимость страны по отдельным видам продовольствия существенно снижает экономическую безопасность и значительно ущемляет ее национальные интересы, так как крупномасштабные зарубежные закупки сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия дополнительно усиливают давление на валютные ресурсы. Кроме того, возрастающий импорт продовольствия и сельскохозяйственного сырья для его производства ведет к тому, что страна все в большей степени вынуждена расплачиваться за них невозобновляемыми природными ресурсами и ослаблением своей роли в мировой экономике, торговле и политике. Импортируя к тому же продовольствие в больших объемах за счет разорительной продажи своих природных ресурсов, она в определенной мере финансирует не отечественных, а зарубежных товаропроизводителей, способствуя тем самым захвату ими российского агропродовольственного рынка. Постоянная ориентация на крупномасштабный импорт как основное средство решения продовольственной проблемы в стране наносит ущерб ее экономике и прежде всего базовым отраслям сельского хозяйства, обрекая их на разрушение и деградацию, а значительную часть населения на нищету и бедность. Миллиарды долларов, потраченные на закупку и обслуживание импорта продовольствия, это, по существу, нереализованные инвестиции в развитие агропродовольственного комплекса. Например, за 2000-2007 гг. импорт продовольственных товаров увеличился с 7,4 до 27,5 млрд. долл., или в 3,7 раза, превысив по объему их экспорт почти в 5 раз. За эти годы в страну было завезено продовольствия и сельского сырья для его производства на 119,3 млрд. долл. В 2006 г. удельный вес импорта в формировании общих ресурсов мяса и мясопродуктов составил 35,3%.

Импорт продовольствия, сырья и сельскохозяйственной продукции в больших объемах, как правило, обусловлен в основном следующими причинами:

- отсутствием необходимых природных условий и острым дефицитом ресурсов для производства импортируемых тех или иных видов продуктов питания, сырья и сельскохозяйственной продукции;
- собственное производство отдельных видов продукции агропромышленного комплекса в обозримом будущем пока потенциально не может обеспечить постоянно растущие потребности населения в них;
- освоение и расширение производства хронически дефицитных видов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия сравнительно длительно и невыгодно;
- импортируемые виды сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия значительно превосходят по качеству и намного дешевле отечественных;
- необходимость выполнения долговых обязательств по межгосударственным соглашениям преимущественно на бартерной основе.

С точки зрения национальных интересов фактически ни одна из названных выше причин не подходит для оправдания ввоза в Российскую Федерацию в огромных количествах основных видов продовольствия, сырья и сельскохозяйственной продукции. Несмотря на успешную реализацию приоритетного национального проекта «Развитие АПК» (табл.), принятие Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы, импорт продовольственных товаров продолжает увеличиваться. Так, если за 2005-2007 гг. он повысился на 58,0%, то прирост валовой продукции сельского хозяйства составил 6,9%. Хотя производство скота и птицы на

убой в 2007 г. против уровня 2005 г. возросло на 13,2% вместо 7,0%, как было утверждено приоритетным национальным проектом, тем не менее импорт мяса увеличился на 5,5% и достиг около 2,8 млн. т, существенно превысив уровень предыдущих лет. Почти вдвое были превышены показатели по увеличению объема реализации продукции, произведенной в К(Ф)Х и ЛПХ.

Отдельные показатели реализации приоритетного национального проекта «Развитие АПК»

Показатели	Контрольный целевой показатель (2005 г.)	2006 – 2007 гг.	
		млрд. руб.	% к 2005 г.
Привлечение кредитных ресурсов			
на срок до 8 лет	119,1	120,6	103,1
на срок до 5 лет	49,0	70,8	144,5
краткосрочные кредитные ресурсы	122,0	141,3	140,4
Объем привлеченных кредитов	70,9	91,9	129,6
Создание сельскохозяйственных потребительских кооперативов, ед.	2550	384	150,6
Строительство жилья для молодых специалистов, тыс. кв.м	1392,9	1578,3	113,3
Обеспечение жильем молодых специалистов, тыс. чел.	31,64	32,77	103,6

К основным внутренним и внешним факторам, которые ослабляют продовольственную безопасность российского государства, следует отнести:

- неупорядоченность и значительный рост транспортных тарифов на перевозку продовольственных грузов, в ряде случаев делающих экономически нецелесообразным традиционный товарообмен между отдельными регионами страны;
- нерешенность многих проблем развития продуктовых рынков, а также отсутствие реальных подвижек в развитии национального агропродовольственного рынка;
- низкий платежеспособный спрос населения на фоне неуклонного повышения цен на продовольствие, непродовольственные товары и услуги;
- неразвитость оптовых рынков, информационных систем и других необходимых элементов рыночной инфраструктуры;
- нестабильность эпизоотической обстановки в регионах страны и в мире;
- отсутствие национальной экспортно-импортной политики и скоординированных действий в торговле сельскохозяйственной продукцией, сырьем и продовольствием, а также концепции по импортозамещению отдельных их видов;
- недостатки и несовершенство законодательной базы, отсутствие отдельных нормативных и правовых актов, регулирующих развитие национального агропродовольственного рынка и его отдельных продуктовых сегментов;

- проведение западными странами экспансионистской политики, направленной на захват отечественного агропродовольственного рынка, несовершенство механизма квотирования импортной животноводческой продукции.

Устранение и особенно предотвращение внутренних и внешних угроз продовольственной безопасности является одной из наиболее острых проблем страны. При этом меры и механизмы, обеспечивающие национальную продовольственную безопасность, должны способствовать ее надежности, которая зависит от совокупного взаимодействия следующих основных факторов:

- состояния и уровня развития национальной экономики, объема и устойчивости отечественного производства продовольствия и его отдельных, особенно базовых видов;
- устойчивости функционирования системы продовольственного снабжения страны, наличия в необходимых размерах оперативных и стратегических продовольственных резервных фондов. Она должна способствовать росту доли продукции отечественных товаропроизводителей на национальном агропродовольственном рынке, гарантировать физическую и экономическую доступность продовольствия каждому гражданину и выполнение обязательных требований по безопасности пищевых продуктов и сельскохозяйственного сырья для их производства. Продукты питания должны быть на всей территории страны в нужный момент и соответствующего ассортимента и качества;
- наличия относительно высокой покупательной способности населения и его отдельных категорий и социальных групп. Каждый гражданин должен иметь доход, достаточный для приобретения продуктов питания не ниже уровня минимального набора;
- абсолютного и относительного объема импортируемого продовольствия и сырья для его производства, не оказывающего негативного воздействия на развитие отечественного производства продукции АПК;
- надежности и доступности импортных продовольственных поставок по их количеству, качеству и ассортименту, а также наличия достаточных валютных ресурсов для их оплаты.

В современных экономических условиях проблема обеспечения продовольственной безопасности страны не только и не столько аграрная, сколько комплексная, непосредственно связанная с устойчивым макроэкономическим развитием государства, его возможностями осуществления социально ориентированной политики, неуклонного повышения жизненного уровня населения, использования преимуществ международного разделения труда в агропромышленном производстве. Вместе с тем для России как одного из крупных мировых производителей и одновременно импортеров продовольствия основой укрепления ее продовольственной безопасности является прежде всего повышение эффективности функционирования отечественного АПК и его базовых отраслей за счет:

- мобилизации потенциала собственного агропромышленного производства, способного гарантировать надежное обеспечение населения страны отечественным продовольствием, в первую очередь его базовыми видами независимо от конъюнктуры мирового агропродовольственного рынка;
- формирования конкурентных продуктовых рынков, создания законодательной базы и институциональной инфраструктуры для их эффективного развития, защиты отечественных сельскохозяйственных товаропроизводителей от

нездоровой конкуренции и неблагоприятной конъюнктуры мировых рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия;

- обеспечения оптимизации межотраслевых экономических отношений для достижения такого соотношения цен на сельскохозяйственную и промышленную продукцию, которое бы стимулировало рост темпов расширенного воспроизводства прежде всего в сельском хозяйстве;
- совершенствования системы краткосрочного, среднесрочного и особенно долгосрочного кредитования, достижения его доступности для основной массы сельскохозяйственных товаропроизводителей, создания относительно благоприятных экономических условий для привлекательности инвестиций и роста инвестиционной активности в агропромышленном производстве вообще и в сельскохозяйственном в частности;
- создания системы надежных гарантий качества продовольствия, поступающего на внутренний рынок, путем обеспечения жесткого контроля над применяемыми технологиями по всей продовольственной цепочке и особенно за импортной продукцией;
- наращивания и рационального использования продовольственных ресурсов путем повышения технологического уровня аграрного производства и стимулирования внедрения ресурсосберегающих и экологически чистых технологий производства продукции АПК;
- формирования и развития крупномасштабных специализированных зон производства основных видов сельскохозяйственной продукции, ликвидации разного рода барьеров и административных ограничений на перемещение сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия внутри страны.

Кроме того, необходимо осуществление системы социально-экономических мер, направленных на снижение уровня бедности, обеспечение приоритетной поддержки наиболее нуждающихся слоев населения, не имеющих достаточных средств для питания в соответствии с минимальными физиологическими стандартами, нормального питания беременных и кормящих женщин, здорового питания детей дошкольного и школьного возраста. Предстоит использовать более эффективные механизмы обеспечения продовольственной помощи регионам страны, оказавшимся в экстремальных ситуациях, ее регламентации во избежание разного рода злоупотреблений, а также повысить транспортную доступность отдаленных регионов для гарантированного и относительно равномерного по времени продовольственного снабжения их населения.

Накопившиеся проблемы с продовольственным обеспечением населения страны требуют хорошо продуманных долгосрочных и системных решений, разработки и реализации эффективной долгосрочной стратегии развития аграрного сектора экономики, ориентированного на обеспечение динамичного, эффективного и устойчивого развития АПК, укрепление его производственного потенциала и повышение жизненного уровня сельского населения. В этой связи задача надежного обеспечения населения страны продовольствием перерастает в сложные экономические межотраслевые проблемы, решение которых с позиции отдельных отраслей агропромышленного комплекса является недостаточным. Поэтому нужны научные разработки, посвященные выявлению резервов самообеспечения страны и ее отдельных регионов основными видами продовольствия и обоснованию рациональных

направлений их товаропотоков, причем эти материалы должны быть скоординированы в общей схеме развития и размещения АПК с учетом его роли в экономике страны.

Для России важность решения проблемы продовольственной безопасности заключается в придании ей определенного статуса и законодательного обеспечения. В то же время ее широта и сложность не могут не вызвать желание выделить какие-то критические точки, которые бы характеризовали степень остроты и одновременности разрешения продовольственной проблемы. К ним следует отнести уровни потребления основных видов продовольствия и степень импортной продовольственной зависимости. Именно в этих двух показателях синтезируется решение большинства задач обеспечения продовольственной безопасности страны. При этом оценка состояния обеспечения продовольственной безопасности государства должна учитывать:

- уровни развития и устойчивости агропромышленного производства;
- уровни доходов и питания населения и его отдельных групп;
- степень самообеспеченности населения страны продовольствием отечественного производства (продовольственная независимость);
- масштабы импорта продовольствия и сырья для его производства, критический порог импорта продовольствия и его отдельных видов;
- степень открытости отечественного агропродовольственного рынка, эффективный механизм противодействия импортной интервенции;
- наличие продовольственных запасов и надежной системы снабжения населения продовольствием, особенно крупных городов, промышленных центров, регионов Крайнего Севера и приравненных к ним территорий;
- соответствие требований продовольственной безопасности законодательству, системе правовых и нормативных актов, направлениям агропродовольственной политики государства, управляемости процессов обеспечения продовольственной безопасности;
- состояние производственного потенциала АПК и отраслей сельского хозяйства в особенности;
- степень экологизации сельского хозяйства, качества сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия;
- наличие внутренних и внешних угроз продовольственной безопасности.

Прямое и косвенное законодательное обеспечение продовольственной безопасности на уровне отдельных государств имеет место в большинстве стран мира независимо от того, являются ли они странами-экспортерами или странами-импортерами сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, поскольку продовольственная безопасность – это первооснова благополучия, научно-технического развития и независимости каждого государства. Его наличие свидетельствует о том, что продовольственная проблема составляет важную часть государственной политики этих стран. Так, еще в 1985 г. в США был принят закон «О продовольственной безопасности», реализация которого возвела решение продовольственной проблемы в стране в ранг важнейших стратегических задач ее национальной экономической политики. Неуклонное увеличение численности населения, рост его жизненного уровня и необходимость в этих условиях наращивания объемов производства сельскохозяйственной продукции при сохранении своей доли на мировом рынке продовольствия побудило правительство страны в 1990 г. принять новый закон «О продовольствии, сельском хозяйстве, консервации и торговле», издать «Руководство по питанию для американцев», а в 1994 г. ввести в действие «Закон о

здоровой пище для здоровых американцев». В связи с возросшей угрозой биологического и химического терроризма Администрация США приняла дополнительные меры по усилению контроля качества собственных и импортируемых продовольственных товаров с тем, чтобы гарантировать полную безопасность продуктов питания, покупаемых населением страны и экспортируемых за рубеж. С целью реализации высококачественных продовольственных товаров Служба сельскохозяйственного маркетинга Минсельхоза США тесно сотрудничает с его офисом продовольственной безопасности и службой инспекции. Контроль качества всех других видов продуктов питания, химических препаратов и лекарств выполняет независимый федеральный орган – Администрация по продовольствию и лекарствам.

В России законодательная база обеспечения продовольственной безопасности находится в стадии становления, и ее нормативное и правовое регулирование сопряжено с определенными сложностями и трудностями развития АПК, формирования рыночных отношений в экономике страны. Она характеризуется отсутствием общей стратегии разработки и реализации, а также разрозненностью и бессистемностью принимаемых многочисленных нормативных и правовых актов, разбросанностью по отдельным министерствам и ведомствам страны и слабой организующей ролью Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, ответственного за производство сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. Еще в конце 90-х годов прошлого века им были разработаны проекты доктрины и Федерального закона продовольственной безопасности Российской Федерации, которые определяли систему понятий национальной продовольственной безопасности, ее внутренние и внешние угрозы, пороговые значения, меры и механизмы по ее обеспечению. Согласно им, продовольственную независимость можно считать достаточной, если удельный вес отечественного производства по наиболее важным продуктам питания в общем объеме их потребления составляет в течение года не менее 80%, то есть 20% импорта – это как раз та доля, которая включает не производимую в стране продукцию и обеспечивает на основе добросовестной конкуренции определенную нишу для импортеров сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, и тот экономический порог, предопределяющий стагнацию агропромышленного производства.

Однако, несмотря на важность этих нормативных актов для экономики страны, ее национальной продовольственной безопасности, они до последнего времени в силу ряда причин так и не получили законодательной силы. По существу современная ситуация в сфере законодательного регулирования продовольственной безопасности характеризуется отсутствием единого базового законодательного акта федерального уровня, определяющего основы продовольственной безопасности государства и регламентирующего комплексное законодательное регулирование отношений по ее обеспечению. Федеральные органы законодательной и исполнительной власти, которые призваны отвечать за здоровье нации, обеспечение продовольственной безопасности страны, сдерживают и принятие вышеназванных законодательных актов, вследствие чего некоторые важнейшие аспекты национальной продовольственной безопасности остаются вне правового поля. Нормативные и правовые акты федерального и региональных уровней регулируют лишь отдельные отношения в сфере торговли, государственного контроля безопасности пищевых продуктов, развития ресурсно-сырьевой и материально-технической базы для увеличения производства сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, поставок и

организационного формирования продовольственных ресурсов для государственных нужд. Усугубляет положение и несоблюдение законодательных актов, прямо или косвенно связанных с обеспечением населения продовольствием.

Но именно разработка современной и эффективной законодательной базы, регламентирующей обеспечение продовольственной безопасности, призвана сыграть решающую роль в защите национальных интересов страны и в первую очередь аграрной сферы экономики при вступлении России в ВТО. Решению проблемы обеспечения национальной продовольственной безопасности будет способствовать принятие системы нормативных и правовых актов, отражающих специфические стороны этой многогранной и сложной проблемы. В первую очередь это касается принятия Федерального закона «О продовольственной безопасности Российской Федерации». Признавая интегрированный характер решения продовольственной проблемы в стране путем осуществления национальной агропродовольственной политики, продовольственную безопасность следует характеризовать кругом нормативных и правовых актов, отражающих специфические стороны этой проблемы. Их можно объединить в четыре группы:

- первая группа – нормативные и правовые акты общего свойства, определяющие место и роль продовольственной безопасности в системе национальной безопасности, дающие оценку ее современному состоянию, раскрывающие принципы, цели и направления стратегии продовольственной безопасности, увязанные со сложившейся характеристикой ее внутренних и внешних угроз, а также возможной реализацией в перспективе;
- вторая группа – нормативные и правовые акты, направленные на повышение экономической и физической доступности качественного продовольствия для населения страны и его отдельных групп и категорий;
- третья группа – нормативные и правовые акты, регулирующие внешнюю и внутреннюю торговлю сельскохозяйственной продукцией, сырьем и продовольствием;
- четвертая группа – нормативные и правовые акты, защищающие население от потребления некачественного продовольствия и сельскохозяйственного сырья для его производства.

За пятнадцатилетний период рыночных преобразований для каждой группы в стране уже сложился определенный набор регулирующих нормативных и правовых актов, однако они пока не представляют собой единой системы, не состыкованы между собой, а порой даже противоречат друг другу и часто не соблюдаются не только хозяйствующими субъектами, но и самим государством. Ситуация еще более осложнится при вступлении страны в ВТО, когда риски для аграрного сектора окажутся значительно весомее по сравнению с возможными преимуществами. Поэтому в целях ослабления негативного влияния членства в ВТО на национальную продовольственную безопасность целесообразно ускорить разработку и принятие Федерального закона «О продовольственной безопасности Российской Федерации» и разработать программу адаптации сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности к условиям присоединения страны к ВТО.

В современных условиях национальные интересы самообеспечения страны отечественным продовольствием должны оцениваться выше временного преимущества «дешевого» импортного продовольствия. Это достаточно убедительно подтверждается многолетним опытом всех традиционно крупных мировых экспортеров продовольствия, сбы-

вавших в Россию хранящихся долгие годы разного рода запасов. В противном случае дальнейшее обострение обеспечения населения страны продовольствием может стать не только фактором внутренней нестабильности, но и самой значительной угрозой ее существованию, превращению в недалеком прошлом могущественной мировой державы в полуголодный аналог нищего государства.