

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РФ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования

«ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Институт экономики и управления

Кафедра «Экономическая теория и
международные отношения»

Направление подготовки

38.04.01 «Экономика»

Магистерская программа

Международная экономика

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему

**Приоритетные направления обеспечения продовольственной
безопасности: российский и мировой опыт**

Магистрант

Долбилов
Владислав
Игоревич

подпись, дата

Руководитель

Скворцова В.А.

подпись, дата

Нормоконтролер

Влазнева С.А.

подпись, дата

Рецензент

Бондаренко В.В.

подпись, дата

Директор Пензенского филиала
ФГБОУ ВО «Финансовый университет
при Правительстве Российской
Федерации», профессор кафедры
«Менеджмент, информатика и
общегуманитарные науки»

Работа допущена к защите (протокол заседания кафедры от _____ № _____)

Заведующий кафедрой

Рожкова Л.В.

подпись, дата

Работа защищена с отметкой _____ (протокол ГЭК от _____ № _____)

Секретарь ГЭК

Рассказова Н.В.

подпись, дата

Пенза 2021

ФГБОУ ВО «Пензенский государственный университет»
Институт экономики и управления
Кафедра «Экономическая теория и международные отношения»
Направление подготовки 38.04.01 «Экономика»,
магистерская программа – Международная экономика

«УТВЕРЖДАЮ»:

зав. кафедрой

д.с.н., доцент Рожкова Л. В.

«_____» _____ 20__ г.

ЗАДАНИЕ
НА МАГИСТЕРСКУЮ ДИССЕРТАЦИЮ

магистранту Долбилову В. И., группа 19ЭЭм1, обучение очное

1 Тема магистерской диссертации: Приоритетные направления обеспечения продовольственной безопасности: российский и мировой опыт

утверждена приказом по университету

от «__» _____ 20__ г. № _____

2 Срок сдачи магистрантом законченной магистерской диссертации: 11.06.2021.

3 Исходные данные к магистерской диссертации: нормативно-правовая база, научная и справочная литература, данные сети Интернет.

4 Перечень подлежащих разработке вопросов: сущность понятия продовольственная безопасность; состояние продовольственной безопасности и основные факторы её обеспечения; самообеспечение России основными продовольственными товарами; особенности политики импортозамещения как меры достижения продовольственной безопасности; приоритетные направления обеспечения продовольственной безопасности на современном этапе.

5 Перечень графического материала: таблицы, рисунки.

6 Дата выдачи задания: 29.11.2019.

Руководитель _____ / В. А. Скворцова /
(подпись) (инициалы, фамилия)

Задание принял к исполнению магистрант _____ / В. И. Долбилов /
(подпись) (инициалы, фамилия)

График подготовки магистерской диссертации

№ п/п	Содержание работы	Срок выполнения	Дата выполнения, подпись руководителя
Первый год обучения			
1	Проведение анализа научной литературы; выбор и актуализация темы исследования	01.09.2019 – 28.11.2019	
2	Формирование научной концепции исследования	29.11.2019 – 12.01.2020	
3	Формирование развернутого плана первой главы и укрупненных глав диссертации	13.01.2020 – 23.02.2020	
4	Проведение теоретических исследований в рамках первой главы диссертации	24.02.2020 – 30.04.2020	
5	Подготовка первой главы диссертации	1.05.2020 – 30.06.2020	
Второй год обучения			
6	Сбор статистических данных и фактологического материала	01.09.2020 – 30.09.2020	
7	Проработка новых источников литературы	01.10.2020 – 31.10.2020	
8	Проведение аналитического исследования в рамках первой и второй главы диссертации	01.11.2020 – 31.12.2020	
9	Подготовка второй главы диссертации	1.01.2021 – 1.03.2021	
10	Подготовка третьей главы диссертации	2.03.2021 – 2.05.2021	
11	Подготовка введения и заключения	3.05.2021 – 16.05.2021	
12	Оформление ВКР	17.05.2021 – 30.05.2021	
13	Сдача ВКР на нормоконтроль, проверка в системе «антиплагиат.вуз»	31.05.2021 – 9.06.2021	
14	Ознакомление с отзывом, рецензией	10.06.2021	
15	Представление законченной магистерской диссертации, передача в ГЭК	11.06.2021	

Руководитель _____ /В.А.Скворцова /

Задание принял к исполнению магистрант _____ /В.И.Долбилов /

Реферат

Магистерская диссертация 96 с., 3 ч., 1 рис., 13 табл., 60 источников.
ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ, ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ
НЕЗАВИСИМОСТЬ, ЭКОНОМИЧЕСКИЕ САНКЦИИ, ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЕ,
БЕЗОПАСНОСТЬ ПРОДУКТОВ ПИТАНИЯ, ЭМБАРГО, ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЕ
САМООБЕСПЕЧЕНИЕ

Объект исследования – продовольственная безопасность России.

Цель работы состоит в рассмотрении особенностей продовольственной безопасности на современном этапе и выявлении приоритетных направлений её обеспечения.

Методологическую основу работы составили труды отечественных и зарубежных экономистов.

Результаты работы: рассмотрена сущность и эволюция концепции продовольственной безопасности; проанализирован механизм обеспечения продовольственной безопасности в развитых странах; выделены приоритетные направления поддержки российского АПК; выявлены эффективные способы защиты продовольственного рынка России с учетом международного опыта.

Новизна работы заключается в обосновании приоритетных направлений продовольственной безопасности на современном этапе с учётом конъюнктуры мирового рынка продовольствия, а также внутренних и внешних факторов, влияющих на обеспечение страны достаточными объёмами качественного продовольствия.

Рекомендации по внедрению. Предложенные в исследовании выводы и рекомендации по оценке продовольственной безопасности, а также пути её повышения могут быть применены при выработке федеральных и региональных программ продовольственной безопасности, в том числе в работе Министерства экономического развития РФ, Министерства сельского хозяйства РФ, Торгово-промышленной палаты РФ, Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Российского союза промышленников и

предпринимателей. Результаты исследования могут быть использованы в учебном процессе при проведении лекционных и практических занятий по программе курса международных экономических отношений.

Теоретическая значимость работы состоит в комплексном анализе теоретических основ по теме продовольственной безопасности и выявлении влияния проблем продовольственной независимости на экономическое развитие государства в условиях мировой глобализации.

Прогнозные предложения о развитии объекта исследования. Перспективы развития продовольственной безопасности влияют на развитие экономики России и мира целом.

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Теоретические основы обеспечения продовольственной безопасности.....	7
1.1 Эволюция взглядов на проблему продовольственной безопасности.....	7
1.2 Механизмы обеспечения продовольственной безопасности	15
Глава 2 Современное состояние продовольственной безопасности России.....	24
2.1 Экономические реформы и продовольственная безопасность России	24
2.2 Особенности продовольственной безопасности России в период членства в ВТО.....	39
2.3 Влияние <i>COVID-19</i> на обеспечение продовольственной безопасности в России и мире	52
Глава 3 Пути и средства обеспечения продовольственной безопасности России с учетом международного опыта.....	58
3.1 Приоритетные направления продовольственной безопасности России на современном этапе.....	58
3.2 Экспортная стратегия и обеспечение продовольственной безопасности России.....	70
Заключение.....	83
Список использованных источников.....	91

Введение

Продовольственная безопасность – неотъемлемая часть экономического благосостояния любого государства и основополагающий вектор национальной безопасности. Обеспечение продовольственной безопасности является наиболее актуальным направлением межгосударственного взаимодействия, так как охватывает широкий спектр национальных, экономических, социальных, демографических и экологических факторов.

Мировая продовольственная безопасность сталкивается с традиционными и нетрадиционными вызовами. Кроме роста населения, недостатка пахотных угодий, дефицита водных ресурсов и других традиционных факторов, такие нетрадиционные факторы, как климатические изменения, финансовый кризис, протекционизм также оказывают долгосрочное и далеко идущее влияние на продовольственную безопасность в мире.

Актуальность темы исследования обусловливается высокой значимостью проблемы продовольственной безопасности. Вопрос продовольственной безопасности в мире характеризуется серьезностью, сложностью и длительностью, является огромным системным проектом, касающимся сельскохозяйственного производства, охраны окружающей среды, поступательного развития, контроля за ростом населения, социального распределения, ликвидации бедности, научных исследований, передачи технологий и др. Для полного и окончательного урегулирования этой проблемы необходимо мобилизовать все международное сообщество и все страны.

Для решения проблемы глобальной продовольственной безопасности прилагает усилия целый ряд общественных организаций. Так, наряду с многочисленными неправительственными организациями с требованиями реструктуризировать глобальный продовольственный рынок с целью предотвращения продовольственного кризиса и роста цен на продовольствие выступают Продовольственная и сельскохозяйственная организация ФАО ООН, ОЭСР и ООН. Налицо непростая картина: параллельно росту численности

населения в мире растет потребность в продовольствии, вместе с тем обусловленное изменениями климата сокращение урожая к возникновению кризисной ситуации.

Всем известно, что первым условием глобальной продовольственной безопасности является обеспечение устойчивого развития сельского хозяйства. В связи небрежным подходом к этому вопросу по всему миру исчезают плодородные сельскохозяйственные угодья. Земля – источник, к которому проявляется наиболее небрежный подход, что в кратчайшие сроки необходимо изменить. По этой причине организации по экономическому развитию требуют увеличения инвестиций в устойчивое развитие сельского хозяйства и установления соответствующего принципа в политике.

Степень продовольственной безопасности Российской Федерации также зависит прежде всего от базового потенциала сельскохозяйственного производства и инвестирования в сферу производства продовольствия, включая агропромышленный комплекс. Формирование политики, обеспечивающей приемлемую степень продовольственной безопасности, должно основываться на взаимосвязи теоретических и методологических положений, а ее реализация должна быть направлена на оказание помощи товаропроизводителю через создание необходимых для работы социально-экономических условий, поскольку агропродовольственный сектор страны, как и вся экономика в целом, находится в сложном периоде реформирования с присущими только ему способами решения проблемы продовольственной безопасности.

В современных условиях крайне важной является разработка обоснованной теории и методологических основ импортозамещения, выявление его особенностей. Импортозамещением в АПК следует считать государственную стратегию экономического развития отрасли по рационализации импорта путем стимулирования и поддержки отечественных производителей сельскохозяйственной продукции, создания на территории страны новых производств, в том числе и с участием иностранного капитала, для организации производства и увеличения производства продукции, которая прежде завозилась из-за рубежа.

Как правило, в современных условиях всеобщей глобализации и стремления

ведущих национальных экономик ко все большей открытости импортозамещение является одним из инструментов реализации политики экономического протекционизма, свойственного в основном развивающимся и переходным экономикам, национальные рынки которых еще недостаточно стабильны.

Целью исследования является анализ особенностей продовольственной безопасности страны и выработка её приоритетных направлений на современном этапе.

В рамках этой задачи были выявлены следующие задачи:

- рассмотреть эволюцию продовольственной безопасности и её сущность в контексте международной глобализации;
- проанализировать системы продовольственной безопасности в других странах;
- определить текущее состояние продовольственной независимости России;
- оценить уровень продовольственной безопасности в России после вступления в ВТО;
- определить приоритетные направления поддержки российского аграрного сектора;
- определить курс продовольственной безопасности в России на основе подхода с использованием внутренних и внешних факторов для поддержки сельского хозяйства.

Исследование посвящено продовольственной безопасности России в условиях международной глобализации. В исследовании рассматриваются теоретические и практические вопросы влияния внутренних и внешних факторов на уровень продовольственной безопасности в России.

Теоретической основой исследования является работа отечественных и зарубежных авторов по вопросам продовольственной безопасности и независимости, аграрному вопросу и стабильности производства и обеспечения сельскохозяйственной продукцией. В качестве методологической основы данного исследования были использованы методы абстрактно-логического, функционального и сравнительного анализа, группирования статистической

информации, систематического анализа результатов хозяйственной деятельности экономических единиц и исторического подхода к определению продовольственной безопасности [43].

Научная новизна работы заключается в обосновании приоритетных направлений продовольственной безопасности на современном этапе с учётом конъюнктуры мирового рынка продовольствия, а также внутренних и внешних факторов, влияющих на обеспечение страны достаточными объёмами качественного продовольствия.

Практическая значимость полученных результатов заключается в том, что выводы и рекомендации по оценке продовольственной безопасности могут быть использованы при разработке федеральных и региональных программ продовольственной безопасности, в том числе в работе Министерства экономического развития Российской Федерации, Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, Российского союза Промышленники и предприниматели.

Выбранная структура исследовательской работы соответствует перечисленным целям. В первой главе освещается характер продовольственной безопасности государства и обобщаются методологические подходы к оценке его уровня и факторов роста. Во второй главе рассматриваются наиболее важные тенденции и текущее состояние страны с точки зрения влияния национальных и международных факторов на динамику ее продовольственной безопасности. В третьей главе рассматриваются и предлагаются направления государственной политики, направленные на развитие агропромышленного комплекса и достижение долгосрочных и стабильных результатов государственного регулирования в сфере производства и экспортно-импортных операций на зарубежных продовольственных рынках.

Глава 1 Теоретические основы обеспечения продовольственной безопасности

1.1 Эволюция взглядов на проблему продовольственной безопасности

Одним из самых востребованных и дискуссионных вопросов мировой экономической системы является проблема продовольственной безопасности. Указанная тема связана с политической и экономической обстановкой в стране, развитием внешней и внутренней торговли, и наконец наращиванием темпов процесса глобализации.

Отечественные и зарубежные ученые, высказываясь об указанной проблеме, подчеркивают, что в связи с многоуровневостью и сложной системой обеспечения продовольственной безопасности страны, весьма трудно дать точное и единственное определение «продовольственная безопасность» [25].

Стоит также отметить, что понятие «продовольственная безопасность» не является статичным и в зависимости от развития мировой экономики, а также деятельности международных организаций менялось на протяжении всего времени. Один из подходов выделяет три основных этапа эволюции понятия продовольственной безопасности [43].

Научную формулировку продовольственная безопасность получила в конце XVIII в. у М. Кондорсе и Т. Мальтуса появилась идея сопоставления статистических данных о численности населения и наличия средств к существованию. Для того, чтобы оценить продовольственную безопасность Т. Мальтус предложил соотнести показатели производства и потребления на душу населения [28].

Первый этап развития концепции продовольственной безопасности можно охарактеризовать способностью государства предоставить необходимые средства к жизнеобеспечению своих граждан вне зависимости от внешних факторов. Уровень обеспечения человека продовольствием, количество и качество произведенной продукции, объем производства указывают на сколько независимо, развито и стабильно государство, способно ли прокормить население, что «в конечном счете

формирует материальную основу поступательного хода исторического процесса» и экономического развития страны [20].

Следующим этапом развития концепции продовольственной безопасности является либерализация экономики и увеличение масштаба внешнеторговых отношений 1970-х гг. Определение продовольственной безопасности дополнилось внешнеторговыми аспектами. На данном этапе формируется международная продовольственная система, направленная на закрытие биологических потребностей человечеств в продуктах питания, а также обеспечение поставок продовольствия между государствами и регионами. Мировое сообщество стало понимать, что кризис, начавшиеся в одном государстве, может перейти в дальнейшем и в другие страны, а возможности преодоления стоит создавать совместно на международном – глобальном уровне. В этот период появляется понятие «всемирная продовольственная безопасность», формируются физиологические и экономические критерии, определяющие продовольственную безопасность [44].

Также стоит отметить, что, осознавая необходимость объединения усилий для обеспечения продовольственной безопасности имела место быть концепция критической зависимости национальной продовольственной безопасности от внешнеторговых поступлений, что обусловило появление такого понятия, как «национальная независимость».

Следующий этап развития идеи продовольственной безопасности начинается в 1990-х гг. Данный вопрос становится частью глобализации, начиная носить международный характер и превращаясь в глобальную проблему. Национальная самообеспеченность уходит на второй план, а главенствующим звеном становится возможность приобретения и продажи продовольствия на мировом рынке.

В 1996 г. была принята Римская декларация о всемирной продовольственной безопасности. Государства, которые подписали, Декларацию приняли обязательства по формированию системы торговли продовольствием, обеспечению доступности к продовольствию всего населения, а также непосредственно устранению голода. Продовольственная безопасность становится важнейшим элементом экономической безопасности каждой страны [44].

Этапы развития концепции продовольственной безопасности позволяют расширить и четко сформулировать понятие, а также раскрыть ее сущность. Для этого следует исходить из общепринятого взгляда на продовольственную безопасность как на доступность продовольствия в экономическом и физическом смысле. «Физическая доступность» – это величина предложения на продовольственном рынке государства. «Экономическая доступность» означает наличие финансовой обеспеченности населения, необходимой для приобретения продовольствия по доступным ценам [35].

Необходимо также обратить внимание на вопрос о механизмах реализации продовольственной безопасности как на национальном, так и на международном уровнях. Речь идет о финансовой поддержке и стимулировании сельского хозяйства. Частное предпринимательство и рыночные механизмы не могут обеспечить приоритеты продовольственной независимости государства. Эта задача решается за счет государственной системы хозяйственного регулирования. Государство формирует продовольственный комплекс страны, регулирует его, обеспечивает ему благоприятные правовые, политические и организационные условия устойчивого развития, защищает продовольственную безопасность от рисков и угроз со стороны внутренних и внешних факторов.

Основными угрозами продовольственной безопасности являются:

- природно-климатические факторы;
- цикличность экономики;
- рост численности населения;
- мировой кризис;
- волатильность цен, дестабилизирующая рынок продовольствия [45].

Чем больше страна затронута кризисными потрясениями, тем хуже становится ее продовольственное обеспечение [45]. Экономические кризисы приводят к дестабилизации банковской системы, в связи с чем возникает проблема кредитования сельхозтоваропроизводителей, которые вынуждены сократить производство либо прекратить расширение. Для потребителя это означает

ограничение предложения на рынке, рост цен на продукты питания, голод из-за невозможности приобретения продукции.

Как отмечает С. В. Киселев, в настоящее время в России и за рубежом различаются подходы к понятию продовольственной безопасности. На западе проблему продовольственной безопасности видят, как необходимость обеспечения всех слоев населения продуктами питания в должном количестве и качестве, в России в свою очередь продовольственная безопасность рассматривается как самообеспечение и импортозамещение продовольствия [19].

В таких развитых странах как: Германия, Франция, Япония, США проблеме продовольственной безопасности уделяют большое значение.

В Германии вопрос о продовольственной безопасности возникает тогда, когда его не могут решить за счет регулирования рынка. Фактически данная проблема рассматривается только с точки зрения возникновения кризисной ситуации в стране.

В США продовольственная безопасность исходит из: поддержки стабильности продаж на внутреннем рынке продовольствия, расценивается, во-первых, как поддержка стабильности продаж на внутреннем рынке продовольствия; реализации программ обеспечения продовольствием малоимущих; стимулирования экспорта в интересах внешней политики [57].

Для стран с переходной экономикой характерен иной подход к вопросу о продовольственной безопасности. Самообеспечение и импортозамещение – главные элементы структуры. Так, согласно тексту Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации, самообеспечение понимается как «устойчивое отечественное производство пищевых продуктов в объемах, не меньше установленных пороговых значений его удельного веса в товарных ресурсах внутреннего рынка соответствующих продуктов» [2].

Отечественные экономисты, определяя сущность понятия «продовольственная безопасность» главной задачей считают минимизацию зависимости государства от импортных товаров, за счет обеспечения внутреннего рынка отечественным продовольствием. С этой точки зрения, продовольственная безопасность учитывает

производственный фактор, который определяет реализацию самообеспеченности за счет развития национального производства.

Так, В. И. Назаренко выделяет два основных аспекта: уровень продовольственного самообеспечения; доступность продовольствия для всех слоев населения [37].

В свою очередь, В. С. Балабанов определяет продовольственную безопасность как уровень развития национального сельского хозяйства, при котором гарантировано надежное снабжение населения страны отечественным продовольствием [9].

На основании указанных выше определений, факторов и аспектов можно сделать вывод о том, что продовольственная безопасность включает в себя самообеспеченность – продовольственную независимость.

Теория продовольственной независимости основана на оценке расчетов оптимальных уровней продовольственного обеспечения. Отечественные экономисты измеряют уровень продовольственной независимости общими и частными коэффициентами. Общий коэффициент самообеспечения (ОКС) рассчитывается по формуле [34]:

$$\text{ОКС} = \text{СПС} / \text{СВ} \times 100, \quad (1)$$

где: СПС – стоимость потребляемых продуктов собственного производства; СВ – стоимость всех потребляемых продуктов питания.

В свою очередь, частные коэффициенты самообеспечения рассчитываются по видам продовольствия в натуральных и стоимостных показателях.

Российский исследователь К. П. Мартынов оценивает продовольственную независимости (ПН) по следующей формуле [34]:

$$\text{ПН} = (\text{ПСХ} \div \text{ОПЛ}) \times 100, \quad (2)$$

где: ПСХ – производство сельскохозяйственной продукции плюс изменения запасов; ОПЛ – объем производственного и личного потребления сельскохозяйственной продукции.

Также для определения продовольственной независимости следует использовать методику Н. И. Шагайды и В. Я. Узуна. Они предлагают рассчитать показатель общего уровня продовольственной независимости (ОПН) [55]:

$$\text{ОПН} = (1 - (\text{И} - \text{Э}) \div \text{РНП}) \times 100, \quad (3)$$

где: И – стоимость импорта Э – стоимость экспорта РНП – расходы населения на продовольствие.

Смысл предложенной указанными экспертами формулы состоит в расчете отношения сальдо внешнеторгового баланса к сумме расходов населения на продовольствие. Полученный результат вычитается из единицы. По итогам вычислений получаем число либо больше, либо меньше единицы, в зависимости от того, является сальдо внешней торговли положительной или отрицательной величиной. Важным критерием продовольственной безопасности является наличие стратегических запасов продовольствия. По мнению профессора Л. С. Ревенко, стратегические запасы продовольствия, занимая промежуточную роль в рыночном механизме, «выходят на одно из первых мест в обеспечении продовольственной безопасности практически повсеместно (на глобальном, региональном и национальном уровнях)». Указанный феномен профессор объясняет тем, что эти запасы «имеют одновременно гуманитарный и рыночный характер, а порядок их формирования и использования в целях обеспечения продовольственной безопасности в полной мере затрагивает коммерческие интересы различных субъектов рынка» [46].

Проблема импорта занимает важное место в концепции продовольственной безопасности. Западные ученые-экономисты определяют импорт как альтернативу продовольственному самообеспечению, границы которого определяются рыночными законами. Данный подход указывает на равнозначность внешних и внутренних источников обеспечения продовольствием.

Так, например, эксперты ФАО, при оценке импорта продовольствия, выделяют следующие особенности продовольственной безопасности:

- страна должна быть в состоянии импортировать необходимое количество продовольствия и обеспечить потребности в продовольствии для своих граждан;

– самообеспечение продовольственными товарами не является критерием продовольственной безопасности;

– страна должна стремиться к производству достаточного количества продуктов для своих нужд, если есть сравнительные преимущества.

В данном контексте, импорт укрепляет продовольственную безопасность страны с точки зрения обеспечения населения необходимым продовольствием. Так или иначе остается открытым вопрос о нехватке продовольствия во многих развивающихся странах. Зарубежные ученые объясняют данную проблему прежде всего отсутствием средств, необходимых для оплаты импорта продовольствия. На данный момент времени, прежде всего, страдают бедные страны и их жители, которые от этих поставок зависят. Уже сегодня в результате снижения доходов населения, роста курсов валют, карантина и торговых ограничений Всемирная торговая организация зафиксировала падение объемов международной торговли на треть. Столь мощного обвала поставок мир не знал десятки лет. Не зря пандемию сравнивают с последствиями военных действий или с Великой Депрессией в США, только в мировом масштабе.

Замедление торговли вызывает опасения правительств многих стран мира, ведь на кону продовольственная безопасность. В России ещё с нулевых правительство заговорило о продовольственной безопасности, а с 2014 г. развернуло масштабное импортозамещение. В теории это должно обезопасить россиян и уберечь от излишней инфляции. Однако многие эксперты уверены, что одно только импортозамещение не спасает от роста цен и к тому же достичь 100 % продовольственной независимости в современном мире невозможно. Несмотря на импортозамещение, российское сельское хозяйство до сих пор сильно зависит от зарубежной генетики. Это, кстати, не только российская проблема. Так сложилось, что лучшие климатические условия для производства семян есть только в нескольких странах мира, из-за чего мировое семеноводство сконцентрировано именно в этих государствах. Например, 60–70 % всех семян капусты в мире выращивается в Италии и на Тасмании (австралийский штат), а по свёкле лидируют Тасмания и Франция, где сконцентрировано около 65 % мирового производства семян этой культуры. И так с

каждой культурой – семена производят, в основном, там, где лучшие условия, как с точки зрения климата, так и с точки зрения экономики. Однако в условиях пандемии такой подход становится опасным.

Так, в связи с проблемами передвижения товаров из-за пандемии, в России оказалось под угрозой дальнейшее развитие органического сельского хозяйства. Сегодня оно имеет высокую зависимость от импорта целого ряда компонентов, применяемых при производстве, а это значит, что многие хозяйства, работающие по этой технологии, могут начать сезон с определёнными проблемами.

Ю. Н. Плескачева считает, что «систематическое возрастание в общем объеме потребляемых продуктов питания доли импортного продовольствия создает вполне конкретную прямую угрозу национальной экономической безопасности».

В случае с самообеспечением, в основе оценки продовольственного импорта лежит количественный подход, включающий определенные критериальные оценки с точки зрения сохранения продовольственной независимости. Пограничное значение продовольственной зависимости, по мнению российского ученого А. А. Никонова не должно превышать 10–15 %. После указанного уровня наступает предкризисное положение, когда происходит неспособность самообеспечения продовольствия и возникает полная зависимость от импорта. В. И. Назаренко, по расчетам английского экономиста Дж. М. Кейнса отмечает, что «выход импорта по какой-либо отрасли за уровень 30 % приводит к прекращению действия кумулятивного эффекта в ней и в сопряженных с ней отраслях, что приводит к разбалансировке всего механизма хозяйственного равновесия и развития» [36]. В результате возникает продовольственный кризис и продовольственная безопасность может восстановиться только благодаря снижению импортной зависимости. Главным фактором устойчивости развития экономики, по мнению отечественных экспертов, является ее «сбалансированность по экспорту, импорту, внутреннему производству и потреблению». Как было отмечено выше, если доля импорта социально значимого продукта во внутреннем потреблении становится выше 20–25 %, появляется угроза для экономической и продовольственной безопасности. Данный подход оправдан и для сферы агропромышленного хозяйства, для укрепления продовольственного

рынка страны и ее продовольственной безопасности в целом. Таким образом, продовольственная безопасность – это элемент национальной безопасности государства, сложное явление, при котором все люди, в каждый момент времени, имеют физический и экономический доступ к достаточной в количественном отношении безопасной пище, необходимой для ведения активной и здоровой жизни, с одной стороны, и целенаправленная деятельность государства, международных организаций в области формирования продовольственной базы, защиты продовольственной обеспеченности от многочисленных рисков и угроз с другой стороны.

Основными факторами достижения целей продовольственной безопасности являются национальные сельскохозяйственные производства, а также импорто-экспортная деятельность АПК. Оптимальным подходом для обеспечения продовольственной безопасности в России можно считать поддержку национального производства, импортозамещение, самообеспечение продовольствием, а также устойчивое развитие АПК. Прочие источники продовольственного обеспечения можно считать дополнительными факторами развития, но полностью ограничиваться от всемирных тенденций развития обеспечения продовольствием не следует. Роль внешнеэкономических факторов обеспечении продовольственной безопасности неизбежно возрастает, что подтверждается раскрытием темы в последующих разделах диссертации.

1.2 Механизмы обеспечения продовольственной безопасности

Одной из главных тем теории продовольственной безопасности является вопрос о механизмах реализации обеспечения продовольственной безопасности. Основным механизмом обеспечения можно считать поддержку со стороны правительства для сельскохозяйственного производства. Продовольственная политика правительства должна учитывать риски и угрозы, которые могут существенно ослабить ее. Сюда также входят такие факторы, как нехватка

квалифицированных работников, дисбаланс цен и современные системы мониторинга ситуации на продовольственном рынке.

Эта область представляет собой сложную систему, которая требует вмешательства правительства. Современная практика показывает, что уровень продовольственной безопасности напрямую связан с уровнем государственного регулирования – чем выше уровень государственного воздействия, тем выше уровень самообеспеченности в стране [43].

Пять принципов устойчивой глобальной продовольственной безопасности, принятые на Всемирном саммите по продовольственной безопасности в ноябре 2009 г., обеспечивают эффективные стратегические рамки для координации работы всех заинтересованных сторон на глобальном, региональном и государственном уровнях.

Принцип 1: Инвестировать в реализацию собственных планов страны, должным образом разработанных и основанных на результатах планов партнерств.

Принцип 2: Укрепление стратегической координации на национальном, региональном и глобальном уровнях для улучшения регулирования, обеспечения более эффективного распределения ресурсов, предотвращения дублирования работы и выявления недостающих ответов.

Принцип 3: Стремиться к всеобъемлющему двустороннему подходу к продовольственной безопасности, который включает в себя: прямые действия по немедленному решению проблемы голода в интересах наиболее уязвимых групп населения и среднесрочные и долгосрочные программы в области устойчивого сельского хозяйства, продовольственной безопасности и питания, развитие сельских районов для устранения причин голода и нищеты, в том числе путем последовательного осуществления права на достаточное питание.

Принцип 4: Обеспечить важную роль многосторонней системы путем постоянного повышения эффективности и оперативности, улучшения координации учреждений, нанятых данным вопросом.

Принцип 5: Обеспечить устойчивые и существенные обязательства всех партнеров по инвестированию в сектора сельского хозяйства, продовольственной

безопасности и питания, своевременное и надежное распределение необходимых ресурсов и сосредоточить внимание на многолетних планах и программах.

Принципы и стратегии, которые могут иметь отношение к продовольственной безопасности, также отражены в ряде других документов, руководящих принципов и программ. К ним относятся: итоговая декларация Международной конференции по аграрной реформе и развитию сельских районов (*ICARS*), Международная оценка сельскохозяйственных знаний, науки и техники (*MOSSTD*), повышенное внимание к вопросам питания (*SAN*). Стратегия на 2016–2020 гг.: от идеи до действия, добровольные руководящие принципы устойчивого мелкомасштабного рыболовства в контексте продовольственной безопасности и сокращения масштабов нищеты (принципы СИД).

Продовольственная безопасность государства может рассматриваться как безопасная, если нет продовольственного кризиса. Такая ситуация возникает, когда достигается высокий уровень самообеспеченности: для зерновых – не менее 95 %, для сахара – не менее 90 %, для растительного масла – не менее 90 %, для мяса и мясных продуктов – не менее 85 %; волокно и молочные продукты – не менее 90 %; для рыбы и рыбных продуктов – не менее 85 %; для картофеля – не менее 95 %; для овощей и дынь – не менее 90 %; для фруктов и ягод – не менее 60 %; для основных семян сельскохозяйственных культур отечественного отбора – не менее 75 %; для соли – не менее 85 %.

Фундаментальные вопросы обеспечения продовольственной безопасности формируют важнейшую функцию аграрного сектора экономики. Основные характеристики управления сельскохозяйственными комплексами связаны с особой уязвимостью этого сектора экономики. Основные риски подразделяются на следующие категории:

1 Макроэкономические риски, обусловленные снижением привлекательности внутреннего реального сектора экономики и конкурентоспособности отечественной продукции, а также зависимостью основных секторов экономики от внешней ситуации.

2 Технологические риски, вызванные отставанием в промышленно развитых странах с точки зрения уровня технологического развития отечественной производственной базы, различий в требованиях к безопасности пищевых продуктов и организации системы контроля за их соблюдением.

3 Неблагоприятные изменения климата и последствия чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

4 Внешнеторговые риски, связанные с колебаниями рынка и применением мер государственной поддержки за рубежом.

Наличие этих рисков создает угрозу для продовольственной безопасности, что может привести к несоблюдению пороговых значений критерия продовольственной безопасности.

Устойчивость экономики страны требует осуществления государственного регулирования для преодоления:

- низкого уровня потребности населения в продуктах питания;
- недостаточного уровня развития инфраструктуры внутреннего рынка;
- дисбаланса цен на рынках сельскохозяйственной и рыбной продукции, сырья и продовольствия с одной стороны и материально-технических ресурсов с другой;
- недостаточной инновационной и инвестиционной активности в производстве сельскохозяйственной и рыбной продукции, сырья и продовольствия;
- сокращения национальных генетических ресурсов животных и растений;
- нехватки квалифицированных кадров;
- различия в уровне жизни городского и сельского населения;

Когда мы говорим о внутренней политике, мы подразумеваем – финансовую и ценовую поддержку агропромышленного комплекса, использование системы компенсаций и субсидий, льготных налогов и кредитов, обеспечение инвестиционного процесса, ценовые и закупочные меры. Как справедливо сказано в одной работ, западноевропейского экономиста Э. С. Райнерта: «Самое эффективное сельское хозяйство в мире не может выжить без субсидий и протекционизма» [42].

Современная экономика возникает в условиях глобализации, развития экономических отношений и доступа к мировому рынку. Внешняя политика в

области торговли сельскохозяйственной и пищевой продукцией для обеспечения продовольственной безопасности направлена на защиту внутреннего рынка сельскохозяйственной продукции от конкуренции из-за рубежа. С другой стороны, государственное регулирование направлено на оказание поддержки отечественным производителям сельскохозяйственной продукции в доступе к международным продовольственным рынкам.

На этапе глобального экономического развития было выявлено большое количество механизмов государственной поддержки, которые стимулируют сельскохозяйственный сектор и защищают интересы производителей. В то же время используемый в этом случае набор инструментов, имеющий общее сходство, обычно содержит индивидуальные особенности в каждой стране.

Сельскохозяйственный сектор в США занимает важное место в экономике страны. Механизация началась еще в 1930-х гг., а уже в 1950 г. США ограничили производство продуктов питания и начали экспортировать зерно на выгодных для потребителей условиях. В 1960-е гг. экспорт продовольствия постоянно превышал импорт. Показатели развития сельского хозяйства в послевоенный период имели тенденцию к снижению. Его доля в ВВП в 1935–2012 гг. снизилась с 13,4 % до 1,2 %, а в структуре экспорта – с 23 % до 9 %.

Тем не менее вклад сельского хозяйства в развитие экономики оставался открытым. Например, во время кризиса 2008 г. правительство США выделило 131,5 млрд долл. США для поддержки сельскохозяйственного сектора в условиях наихудшего экономического спада. Такая глобальная государственная поддержка сельскохозяйственного сектора может быть объяснена тем фактом, что сельское хозяйство не является самодостаточным, и продовольственный рынок саморегулируется. Для сравнения: в том же году в России на поддержку сельского хозяйства было выделено всего 3 млрд долл. США [42].

Изучение американского опыта поддержки сельскохозяйственного сектора США позволяет нам находить пути достижения высокого уровня эффективности продовольственной безопасности и признавать возможность эффективного государственного вмешательства в сельское хозяйство [47].

Стоит отметить, что в период с 1962 г. в США идет повышение расходов на сельское хозяйство. Такой большой объем средств создает условия, при которых можно использовать различные программы для поддержки сельскохозяйственного сектора, повышения прибыльности фермерских хозяйств и стабилизации продовольственного рынка. Государственные программы представляют собой ряд мер, направленных на обеспечение фермерам адекватной защиты от всех видов риска, таких как: невозможность кредитования, потеря дохода, спад производства, разорение из-за стихийных бедствий и т.д.

Страхование урожая находится в центре программ государственной поддержки. На реализацию этой программы ежегодно выделяется 8,8 млрд долл. из федерального бюджета. В дальнейшем часть премии будет застрахована производителями (таблица 1).

Таблица 1 – Расходы федерального бюджета США на сельское хозяйство в 1962–2019 гг. [27]

Год	Расходы на сельское хозяйство	
	млрд долл. США	% от общих расходов бюджета правительства США
1962	6,4	6,0
1970	8,4	4,3
1980	34,7	5,9
1990	45,9	3,7
2000	75,1	4,2
2010	129,5	3,7
2011	139,4	3,9
2012	139,7	4,0
2013	155,9	4,5
2014	141,8	4,1
2015	139,1	3,9
2016	138,2	3,6
2017	127,6	3,2
2018	136,7	3,3
2019	156	3,4

Основная стратегическая цель Соединенных Штатов с точки зрения продовольственной безопасности – повышение конкурентоспособности и устойчивое

развитие американских ферм. Реализация программ поддержки финансового состояния в форме прямых и нециклических платежей повысит конкурентоспособность национальных производителей сельскохозяйственной продукции.

Стратегическая цель может также включать реализацию программ развития сельских районов. Эти программы включают предоставление займов и грантов для реализации промышленных проектов, таких как жилье, меры по фильтрации воды, строительство сетей электропередачи и т.д. Не менее важной задачей является защита природы и окружающей среды страны. Это делается с помощью программ помощи защиты земель.

Следует также подчеркнуть международно-правовой вопрос. Регулирующим законом является сельскохозяйственное соглашение, которое вступило в силу в 1995 г. после окончания Уругвайского раунда стран-членов ВТО. Поддержка Соединенных Штатов в 1995 г. составила 23,1 млрд долл., а в десятилетие 2000-х гг. сократилась до 19,1 млрд долл. В конечном итоге прямая государственная поддержка сельского хозяйства США сократилась с 23,2 млрд долл. в 2000 г. до 23,1 млрд долл. в 10,6 млрд долл. в 2012 г. [32].

Государственная поддержка продвижения американского продовольствия на внешних рынках занимает особое место в реализации программ по обеспечению продовольственной безопасности страны. После снабжения внутреннего рынка продовольствием Соединенные Штаты начали активную внешнюю торговлю в начале 1980-х гг. В период с 1980 по 2012 гг. экспорт сельскохозяйственных продуктов питания вырос с 41,2 млрд долл. до 141,3 млрд долл. и продолжает расти. В то же время интенсивность экспорта сельского хозяйства составила 31,8 %, т.е. была более чем в два раза больше, чем аналогичный показатель для всех американских товаров (14,0 %).

В целом, мы можем сделать вывод, что одним из основных звеньев государственной поддержки сельскохозяйственного сектора США являются программы поддержки экспорта, увеличение поставок и расширение рынков сбыта. Другими словами, Соединенные Штаты используют хорошо развитый механизм

поддержки сельскохозяйственной промышленности и стремятся не только поддержать производство для внутреннего использования, но и эффективно ориентировать экспорт.

В 2015 г. были внесены изменения в Единую сельскохозяйственную политику Европейского Союза (ЕПД), на основе которой появилась модель развития сельскохозяйственного сектора, которая включала передачу части (4,5 %) бюджетной поддержки от прямых субсидий на меры по развитию села. Система прямых субсидий ЕС в настоящее время включает в себя основной бонус и субсидии для молодых фермеров.

На ранних этапах страны ЕС договорились о создании единого сельскохозяйственного рынка на основе общих правил. В конечном итоге, перед ЕС встала задача организовать общие рынки сельскохозяйственных товаров, установить единый таможенный тариф и отменить импортные пошлины на внутренних границах. Основным приоритетом Сообщества стала единая сельскохозяйственная политика. Поддержка сельского хозяйства требует 1/3 бюджета ЕС, в то время как общий бюджет ЕС составляет около 1 % ВВП ЕС.

На первом этапе реализации сельскохозяйственной политики потребители и налогоплательщики были смущены высокими ценами на продукты питания. Нагрузка на бюджет стала увеличиваться с каждым годом. С другой стороны, ЕС смог достичь самообеспеченности продовольствием благодаря своей деятельности. В конечном итоге была достигнута главная задача единой сельскохозяйственной политики – доступ к единым ценам на сельское хозяйство.

Стоит также отметить, что страны ЕС могут самостоятельно проводить сельскохозяйственную политику, но, так или иначе, нормативные акты строго формализуют тип и объем поддержки национальных производителей.

Единая аграрная политика учитывала возможность колебаний рыночных цен на продукцию. Верхний предел – «пороговая цена», нижняя – цена интервенции (основа для расчета уровня). Регулирование рынка путем поддержки цен осуществлялось исключительно за счет бюджета ЕС [59].

В 2007 г. были организованы Европейский фонд гарантирования сельского хозяйства и Европейский фонд развития сельских районов для поддержки ЕС в сельском хозяйстве. Европейский фонд развития сельских районов потратил средства, предоставив 12 % средств ЕС на диверсификацию сельского хозяйства, 46 % на природоохранные мероприятия и 34 % на укрепление конкурентоспособности сельскохозяйственного сектора. Экспортные субсидии, тарифные и нетарифные меры по защите внутреннего рынка – основные инструменты поддержки сельскохозяйственного сектора. Экспортные субсидии применяются к товарам, которые подпадают под механизм поддержки цен. Внутренний рынок стран ЕС защищен системой нетарифных мер по регулированию импорта, импортных пошлин и индивидуальных тарифных квот [33].

Чтобы приблизиться к уровню промышленно развитых стран, необходимо решить несколько взаимосвязанных задач:

- модернизировать сельское хозяйство, пищевую промышленность и сферы услуг сельскохозяйственного производства;
- создать кадровые ресурсы отрасли, которые могут доминировать в инновациях;
- провести восстановительные работы на заброшенных сельскохозяйственных землях, чтобы увеличить урожай примерно на 15 млн га.

Следует отметить, что необходимо будет постоянно следить за паритетом цен между сельскохозяйственным сектором и другими секторами экономики и использовать ориентировочные цены для своевременного принятия мер по повышению прибыльности производства мяса, молока, круп, сахара и других жизненно важных продуктов питания.

Теория и практика показывают, что уровень продовольственной безопасности напрямую зависит от степени и роли государственного регулирования сельского хозяйства. Чем выше уровень государственного регулирования, тем выше уровень самообеспеченности в стране продовольствием.

Глава 2 Современное состояние продовольственной безопасности России

2.1 Экономические реформы и продовольственная безопасность России

Состояние продовольственной безопасности во многом определяется экономической политикой страны, общими и конкретными формами и механизмами регулирования сельскохозяйственного и продовольственного сектора. Это означает, что анализ проблемы обеспечения продовольственной безопасности правительством невозможен вне этого контекста и требует определенного исторического взгляда.

В России эту проблему можно увидеть в годы перестройки, когда продолжающийся коллапс экономической системы привел к полной нехватке продовольствия, разрушению сельскохозяйственного сектора страны и резкому снижению уровня жизни населения. Уже в начале 1990-х г. стало ясно, что после распада системы управления командного управления невозможно было решить проблему обеспечения населения продовольствием на основе ранее запланированных механизмов управления снабжением. Необходимо было использовать принципиально новые подходы, основанные на механизмах рыночных отношений в российском экономическом пространстве. Новая экономическая политика государства была необходима и в сфере всего агропромышленного комплекса как основного компонента продовольственной безопасности России.

В истории реформирования аграрного сектора экономики можно выделить три основных периода: 1990-е, 2000-е гг. и период после вступления России в ВТО в 2012 г. В каждом из этих периодов произошли значительные изменения. Однако тенденция либеральной экономической политики, определяющая тип и уровень продовольственной безопасности государства, была общей чертой, которая их объединяла.

Основной целью реформ было создание условий для формирования слоя крупных, средних и мелких собственников в сырьевых секторах, включая сельское хозяйство, что дало бы им полную экономическую свободу. Однако эта цель не была достигнута. Основная причина заключалась в том, что смена собственника не шла

рука об руку с созданием условий для честной конкуренции. Наоборот, начался процесс перераспределения собственности, передачи земли спекулянтам. Большая часть земли и других сельскохозяйственных товаров была сосредоточена в руках монополий.

Отсутствие конкуренции означало, что государственная монополия была заменена частной. Другими словами, смена владельца стала стимулом для изменения получателей монопольной прибыли. Реформаторы надеются, что свободный рынок и частный сектор без вмешательства государства могут спасти сельскохозяйственную экономику от разорения и заложить основу для решения продовольственной проблемы страны.

Логическим следствием ошибок и просчетов в сельскохозяйственных конверсиях стало снижение показателей продовольственной независимости страны. Во-первых, существуют элементы продовольственной системы, такие как материальная база сельскохозяйственного производства и показатели его эффективности, непосредственное производство продуктов питания, заполнение продовольственных рынков и уровень потребления, а также доступ населения к основным продуктам питания. Стоит отметить, что показатели самообеспеченности и независимости государства от продовольствия претерпели значительные деформации.

Чрезвычайно негативный характер реформ 1990-х г. затронул состояние основных элементов материально-технической базы сельского хозяйства, основным компонентом которого является земля. Следует отметить, что обрабатываемая площадь до реформы занимала около 120 млн га, но к 2000 г. она сократилась на 35 млн га, и более 55 % пахотных земель было выведено из эксплуатации в годы реформ.

Недостаток продовольствия у населения, растущая зависимость от импорта и риск постоянной потери продовольственной безопасности в стране побудили правительство понять необходимость пересмотра программы реформ и постепенно отказаться от либеральных мер в пользу протекционистских методов регулирования в сельскохозяйственном секторе. Необходимо было принять меры, чтобы выйти из

этой ситуации и разработать новые механизмы государственного регулирования в аграрном секторе. Фактически первый такой механизм был предложен после вступления в силу федерального закона от 14 июля 1997 г. «О государственном регулировании сельскохозяйственного производства».

Основная идея предлагаемого механизма заключалась в предоставлении протекционистской поддержки сельским производителям. В частности, финансирование агропромышленного комплекса планировалось в определенной пропорции из федерального бюджета, региональных бюджетов и ряда внебюджетных источников с конкретным целевым использованием. Основным источником финансирования был федеральный бюджет. Однако сложилась практика постоянно недооценивать выделение средств на развитие сельского хозяйства с ростом ценового неравенства. Таким образом, закон был неэффективным, и большинство его положений оставалось невыполненным. Реформаторы все еще верили, что рынок – это механизм, который независимо переводит сельское хозяйство в режим автоматической оптимизации.

Попытки исправить ситуацию были предприняты в начале 2000-х г. после принятия в 2002–2003 гг. серии законов о финансовом оздоровлении сельскохозяйственных производителей, которые требовали отмены и реструктуризации их долгов, но расхождение между ценами в промышленности и дисбалансом в ветвях государственной власти не оказал должного стабилизирующего воздействия на аграрную экономику и агропромышленный комплекс в целом.

Только после принятия в 2006 г. федерального закона «О развитии сельского хозяйства» в экономике сложились определенные позитивные изменения, и стало возможным вернуться к программно-ориентированному методу регулирования аграрного сектора.

Этот период был отмечен увеличением государственной поддержки, основными инструментами которой были платежи на единицу ресурса и кредиты под низкие проценты. Прямые платежи были произведены за тонну мяса, молока, яиц и шерсти, причем 80 % инвестиций были направлены в молочную промышленность.

Кроме того, правительство вмешивалось в рынки зерна. Тем не менее, дополнительные государственные расходы на финансирование сельскохозяйственного сектора были введены за счет снижения стоимости развития инфраструктуры и мелиорации.

Растущие кризисные процессы в сельском хозяйстве и растущий спрос на продовольствие в стране побудили правительство разработать и принять доктрину продовольственной безопасности 2010 г., которая привлекла внимание экономистов и стала предметом дискуссий. Оценивая эту доктрину, эксперты подчеркивали наличие ряда моментов. Положительным моментом является то, что концепция продовольственной безопасности впервые была зафиксирована в официальном документе. В доктрине был установлен определяющий признак состояния продовольственной безопасности – доля отечественной сельскохозяйственной и рыбной продукции в общем объеме сырьевых ресурсов (с учетом передаточных запасов) в определенных «пороговых параметрах» этого критерия: для зерновых – не менее 95 %, сахара и растительного масла – 80 %, мясо и мясопродукты – 85 %, рыба и рыбопродукты – 80 %, картофель – 95 %, соль пищевая – 85 %).

Решение проблемы обеспечения продовольствием фактически зависело от региональной независимости, то есть от развития регионального производства. В то же время следует отметить, что показатели по социальным вопросам практически отсутствовали.

Доктрина не содержала положений о отраслевых приоритетах и структурном развитии отечественного сельскохозяйственного сектора, а также среднесрочных и долгосрочных рисков и угроз для продовольственной безопасности России. Ориентиры были даны без временных рамок. Большинство из них не доведены до уровня количественных показателей, что не позволяет оценить их эффективность. После принятия Доктрины продовольственной безопасности стало ясно, что произошли определенные изменения в области государственной поддержки сельхозпроизводителей. Постепенный уход правительства из крайностей либеральной сельскохозяйственной стратегии очевиден. Например, в РФ урожайность сельскохозяйственных культур увеличилась (таблица 2).

Таблица 2 – Показатели эффективности сельскохозяйственного производства в России в 2015–2019 гг. [58]

Показатель	2015	2016	2017	2018	2019
Урожайность зерновых и зернобобовых, ц / 1 га	25,4	25,0	27,6	31,0	27,2
Урожайность сахарной свеклы, ц / 1 га	371	390	472	443	382
Урожайность масличных культур, ц / 1 га	14,0	13,6	14,6	14,6	15,1
Урожайность картофеля, ц / 1 га	207	234	226	258	256
Урожайность овощей, ц / 1 га	231	254	262	286	292

Значительный рост уровня государственной поддержки отрасли подтверждается динамикой показателя относительной поддержки сельхозпроизводителей, рассчитываемый в процентах как отношение общей поддержки к стоимости реализованных товаров.

Показатель совокупной поддержки сельского хозяйства – это отношение общей поддержки к стоимости продаж. Совокупная поддержка включает «прямые субсидии сельскохозяйственным производителям и поддержку внутренних цен на сельскохозяйственную продукцию, которые могут быть положительными (если внутренние цены выше мировых цен) и отрицательными (внутренние цены ниже мировых цен). В последнем случае сельское хозяйство не поддерживается, а облагается налогом» (таблица 3).

Таблица 3 – Относительная совокупная поддержка сельхозпроизводителя в России и странах ЕС в 2016–2019 гг., в процентах от объема производства [39]

Годы	Россия	Страны ЕС
2016	14,81	18,19
2017	14,72	19,38
2018	13,77	20,06
2019	15,34	18,11

Исходя из таблицы 3, можно выделить тот факт, что за указанный период произошло значительное увеличение относительной государственной поддержки в России, однако следует подчеркнуть, что в целом уровень поддержки в России ниже, чем в зарубежных странах с развитым сельским хозяйством.

Заметно отставание России в абсолютных затратах на поддержку сельского хозяйства. По оценке российского аналитика А. Н. Семина, они превосходят показатели государственной поддержки российского агропромышленного комплекса в 7–8 раз [49]. Более того, Россия по-прежнему отстает от развитых стран в плане государственного бюджета на сельское хозяйство, исходя из их доли в ВВП. В начале 2000-х г. он составлял всего 0,2 %, а во втором десятилетии вырос до 0,7 %. Для сравнения, в развитых странах это параметр составляет 3–3,5 % ВВП.

Механизм господдержки аграрного сектора, сложившийся за последние два десятилетия, охватывает довольно широкий круг отраслей и подсекторов сельского хозяйства. Основная часть субсидий направляется на поддержку сельскохозяйственных производителей в таких областях, как племенное скотоводство и овцеводство, закупка химикатов и развитие растениеводства, страхование урожая, финансовые ресурсы, выделяемые для покрытия части затрат на выплату процентов по кредитам и заимствования, а также для реализации региональных программ и сельскохозяйственных проектов, связанных со значительным производственным и коммерческим эффектом. В течение двух десятилетий субсидии занимали очень скромное место среди мер финансовой поддержки сельского хозяйства. Некоторые положительные изменения произошли только в начале 2010-х г. В 2013 г. государство выделило около 15 млрд руб. на субсидии, что в среднем составляло 200–300 руб. на гектар пахотных земель [48].

Существующая система субсидий далека от совершенства и требует оптимизации, выделенные средства выделяются главным образом крупным фермерским хозяйствам, в то время как до мелких фермерских хозяйств эти средства практически не доходят. Отсутствие необходимой прямой помощи в приобретении машин и технологий с концентрацией на субсидировании процентов за кредит (более

2/3 от общей суммы) приводит к ситуации низкой платежеспособности производителей.

По официальным данным Минсельхоза России, по состоянию на 20 декабря 2018 г. уполномоченные банки, участвующие в реализации механизма льготного кредитования сельхозпроизводителей, заключили 23,7 тыс. договоров льготного кредитования на общую сумму 1 787,5 млрд руб., в том числе в рамках льготного краткосрочного кредитования – 17,9 тыс. кредитных договоров, в рамках льготного инвестиционного кредитования – 5,8 тыс. кредитных договоров. В то же время увеличение количества льготных кредитов в 2018 г. по сравнению с 2017 г. составило 15,9 тыс. договоров на сумму 1123,8 млрд руб., наибольший объем кредитования в 2018 г. отмечен в АО «Россельхозбанк» и ПАО «Сбербанк». В Плане льготного кредитования заемщиков, утвержденном Минсельхозом России от 17 января 2019 г., общая сумма субсидий на 2019 г., предоставленных уполномоченным банкам по льготным кредитам, планируемых к предоставлению, установлена в размере 73 136,1 млн руб., в том числе: – на краткосрочные кредиты – 29 559,1 млн руб., из которых 3518,3 млн руб. предоставлено малым предприятиям, 12 003,8 млн руб. – на развитие растениеводства и 8 535,4 млн руб. – на развитие животноводства, на переработку растениеводства и животноводства – 875,0 млн руб., на развитие молочного скота – 4 134,9 млн руб., на развитие мясного скота – 491,8 млн руб.; – по инвестиционным кредитам – 43 577,0 млн руб., из них на кредиты малым формам хозяйствования предусмотрено 2 019,2 млн руб., на развитие молочного скотоводства – 6 934,0 млн руб., на развитие растениеводства, животноводства, на переработку продукции растениеводства и животноводства – 34 629,9 млн руб. По состоянию на 11.03.2019 г., распределено лишь 10,63 % объема субсидий в 2019 г. на объем выданных кредитов 145,47 млрд кредитных средств [5].

Причины данной ситуации объективны: банки не заинтересованы в предоставлении кредитов сельскохозяйственным предприятиям, поскольку в нынешних условиях многие из них являются ненадежными заемщиками. Следует также учитывать, что из-за высокого риска дефолта банков более надежно и выгодно

предоставлять краткосрочные кредиты, тогда как сельхозпроизводителям нужны долгосрочные кредиты.

Основная и самая важная проблема, на которую фермеры обращают больше всего внимания, – это большой объем документов, которые требуются банку в равных условиях как от крупных агрохолдингов, так и от мелких производителей сельскохозяйственной продукции, которые не в состоянии осуществлять малые формы управления (главным образом частные приусадебные участки) из-за низкой квалификации, территориальной удаленности от банковских учреждений, отсутствия необходимости в таких документах. Более 38 % респондентов столкнулись с трудностями при заполнении заявки и предоставлении необходимых документов. 23 % респондентов заявили, что кредит не предоставляется малому бизнесу. В связи с этим складывается ряд проблем: малый бизнес не может предоставить необходимый список документов или отчеты о финансовых результатах, поскольку кредиты предоставляются предприятиям с опытом работы более трех лет. Если сельхозпроизводитель смог учесть все требования и условия банка для предоставления льготного кредита и предоставил необходимые документы, возникает следующая проблема – длительный период согласования со стороны региональных министерств сельского хозяйства и Министерства сельского хозяйства, который может длиться несколько месяцев, что в конечном итоге приводит к отсутствию необходимости получения кредита на выгодных условиях для сельхозпроизводителя.

Другой причиной неэффективности льготного кредита является предоставление только краткосрочных кредитов, без учета особенностей сезонности и получения прибыли сельскохозяйственными предприятиями, учитывая высокий уровень обеспечения, что существенно сказывается на экономической эффективности ЛПХ, крестьянских фермерских хозяйств и т. д.

Государственная поддержка агропромышленного комплекса предполагает возмещение из бюджета части процентной ставки по кредитам. Сегодня федеральный бюджет субсидирует до 80 % ставки рефинансирования в птицеводстве и свиноводстве и до 100 % для крупного рогатого скота. Однако эти меры не

гарантируют сельхозпроизводителям стабильного производства и сбыта продукции. Государственная поддержка была бы гораздо более эффективной, если бы она напрямую поступала сельхозпроизводителям.

Особой проблемой является ценовая поддержка сельхозпроизводителей и регулирование внутреннего продовольственного рынка. Система государственного регулирования предполагает поддержание необходимого уровня цен и ценового паритета, для дальнейшей стабилизации. Однако следует признать, что сегодня нет реального государственного регулирования цен на сельскохозяйственную продукцию. «Ценовые ножницы» для сельскохозяйственной и промышленной продукции, а также основные ресурсы для сельскохозяйственного производства: бензин, электричество, корма, удобрения и т. д. оказывают наиболее негативное влияние. Опережающий рост цен на средства производства является наиболее значимым фактором снижения рентабельности сельского хозяйства, которая в последние периоды не превышает 9–11 %. По данным Минсельхоза, в 2019 г. сельскохозяйственное производство в России выросло более чем на 2 % к 2018 г., когда в отрасли наблюдался спад на 0,2 %. Совокупная выручка сельхозорганизаций превысила показатели 2018 г. на 4 %, достигнув порядка 3 трлн руб. Прибыль до налогообложения составит 378 млрд руб. (+21 %), рентабельность деятельности – 14,6 % против 12 % в 2018 г.

Анализируя государственную политику в области финансовой поддержки сельского хозяйства и агропромышленного комплекса, можно предположить, что, несмотря на многочисленные просчеты и явные перекосы в системе ценообразования, она оказала значительное положительное влияние на рост количественных параметров производства продовольствия в стране. Об этом можно судить по материалам следующей статистики (таблица 4).

К 2016 г. индекс сельскохозяйственного производства (в сопоставимых ценах) в хозяйствах всех категорий составил 107,2 %, что на 0,6 п.п. выше целевого показателя. К 2016 г. индекс производства продукции растениеводства (в сопоставимых ценах) в хозяйствах всех категорий составил 108,7 %, что на 2 п.п. ниже планового значения. Это связано со снижением производства в 2019 г. для

некоторых видов продукции растениеводства после рекордных объемов производства в 2018 г.

Таблица 4 – Динамика производства продукции сельского хозяйства в России в 2016–2019 гг., % [58]

Показатель	2016	2017	2018	2019
Индекс производства продукции сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий (в сопоставимых ценах) к 2015 г.	100	104,8	107,8	107,2
Индекс производства продукции растениеводства в хозяйствах всех категорий (в сопоставимых ценах) к 2015 г.	100	107,8	111,4	108,7
Индекс производства продукции животноводства в хозяйствах всех категорий (в сопоставимых ценах) к 2015 г.	100	101,6	104,2	105,6

Индекс производства продукции животноводства (в сопоставимых ценах) в хозяйствах всех категорий увеличился на 0,2 п.п. к плановому значению к 2016 г., составив 105,6 %. Кроме того, в результате Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2017 г. объемы производства продукции растениеводства и животноводства в домашних хозяйствах были определены в сторону понижения, тогда как плановые значения были установлены без учета корректировки.

Комплекс мер государственной поддержки, направленных на расширение доступа сельхозпроизводителей к кредитным ресурсам, стимулирование производства сельскохозяйственной продукции в целях обеспечения импортозамещения молока, мяса, овощей и фруктов, способствовал превышению показателя госпрограммы по индексу инвестиций в основной капитал сельского хозяйства по отношению к уровню 2016 г. [58].

Указанная выше динамика сельскохозяйственного производства не позволяет зафиксировать определенный уровень продовольственной независимости, достигнутый в стране за определенный период времени. Для этого необходимы целевые показатели и их пороговые значения, чтобы можно было уточнить ситуацию

в области продовольственной самообеспеченности. Такие параметры, как отмечалось ранее, впервые были предложены в Доктрине продовольственной безопасности России.

В январе 2020 г. президент РФ подписал документ, утверждающий новую Доктрину продовольственной безопасности. Данный документ делает приоритетным направлением самообеспечение, а также ставит задачу по повышению экспорта продуктов питания и сельхозсырья над импортом. Указ президента РФ от 2010 г., которым утверждалась предыдущая доктрина, утратил силу.

В новой Доктрине продовольственной безопасности РФ для каждой группы продуктов установлены отдельные пороговые значения. Так, уровень самообеспечения по зерну – не менее 95 %, по сахару – не менее 90 %, по растительному маслу – не менее 90 %, по мясу и мясопродуктам – не менее 85 %, по молоку и молокопродуктам – не менее 90 %, по рыбе и рыбопродуктам – не менее 85 %, по картофелю – не менее 95 %, по овощам и бахчевым – не менее 90 %, по фруктам и ягодам – не менее 60 %, по семенам основным сельхозкультур отечественной селекции – не менее 75 %, по пищевой соли – не менее 85 %. В таблице 5 представлены показатели обеспечения продовольственной независимости РФ по приоритетным видам продовольственных товаров (таблица 5).

Таблица 5 – Уровень продовольственной независимости РФ по основным видам продукции [58]

Год	Зерно (>95 %)	Картофель (>95 %)	Молоко и молокопродукты (>90 %)	Мясо и мясопродукты (>85 %)
2015	144,8	103	80,4	89,1
2016	145,9	103,5	81,2	90,4
2017	156,6	101,7	82,5	93,6
2018	172,8	н/д	85,9	95,7
2019	99,4	94,9	84,2	92,8

Анализируя статистические данные из таблицы 5, можно сделать вывод, что Россия смогла обеспечить продовольственную безопасность практически во всех отношениях. В течение рассматриваемого периода уровень самообеспеченности для

картофеля был немного выше уровня, установленного в доктрине. Однако с 2016 г. показатель снижается. В отличие от картофеля, ситуация с молоком хуже, но правительство сейчас поддерживает отрасль, благодаря которой в 2018 г. удалось увеличить производство на 1,5 % по сравнению с 2017 г.

Следует обратить внимание на подход Н. И. Шагайды и В. Я. Узуна. В своих расчетах авторы учитывают величину внешнеторгового оборота сельскохозяйственной продукции и затраты населения на продукты питания.

Основываясь на подходе ученых, можно сделать вывод, что с 2011 г. начала расти продовольственная независимость России: в овощах и бахчевых продуктах (с 76,9 % в 2011 г. до 87,9 % в 2012 г.). На 2018 г. он находится на уровне 87,6 %. Уровень независимости, установленный Доктриной для молока и молочных продуктов (90 %), был достигнут еще в 1990-х гг., в 2018 г. – 82,3 %. Аналогичная ситуация с мясом и мясопродуктами. 2011 г. – 72,2 %; 2018 г. – 93,5 % (таблица 6) [54].

Таблица 6 – Динамика уровня продовольственной независимости России по основным продуктам, % [58]

Год	Овощи и продовольственные бахчевые культуры	Картофель	Молоко и молокопродукты	Мясо и мясопродукты
2011	76,9	73,4	80,4	72,2
2012	87,9	110,6	81,2	74,0
2013	83,5	95,2	79,9	76,1
2014	83,1	96,4	77,1	78,5
2015	84,1	98,0	78,1	82,8
2016	86,8	102,1	79,9	88,7
2017	87,4	93,2	80,7	90,6
2018	87,6	91,1	82,3	93,5

В течение 2000-х годов продовольственная независимость России колебалась в относительно узком диапазоне, в то время как минимальный уровень независимости имел место в 1993 г. (79 %), максимальный – в 2019 г. (93 %), и, как следствие, за последние полтора десятилетия показатель показал рост с 86 % до 93 %. (таблица 7).

Таблица 7 – Расчет общего уровня продовольственной независимости России в 2000–2019 г. [54]

Годы	Экспорт прод-ых товаров, млн долл.	Импорт прод-ых товаров, млн долл.	Внешнеторговое сальдо			Расходы населения на прод-ие (млрд руб.)	Общий уровень продовольственной независимости (%).
			Млн долл.	Средне-год. курс долл.	Млрд руб.		
2000	1623	7384	-5761	28,1	-162,0	1121,1	86
2005	4492	17430	-12938	28,2	-365,4	2763,9	87
2013	8755	36398	-27643	30,4	-839,6	5800,5	86
2014	13330	42535	-29205	29,4	-858,7	6429,5	87
2015	16663	40384	-23721	31,0	-736,5	6866,9	89
2016	16228	43165	-26937	31,8	-857,1	7391,9	88
2017	18982	39957	-20975	38,5	-807,5	8254,7	90
2019	16209	26584	-10375	61,3	-636,0	9584,6	93

Предлагаемые методы расчета независимости пищевых продуктов имеют один недостаток, связанный с отсутствием ясности, по которой в стандартах на потребление продуктов питания рассчитываются пороговые значения.

Известно, что обеспечение продовольственными ресурсами страны предполагает обоснование внутреннего производства необходимых ресурсов в объемах, соответствующих размеру потребления основных видов продуктов питания, с использованием системы стандартов питания, лежащей в основе расчета прожиточного минимума. В этом случае следует принимать во внимание научно обоснованные физиологические и рациональные нормы потребления пищи.

В этом случае предельные объемы сельскохозяйственного производства, необходимые для обеспечения населения продовольствием, будут варьироваться в зависимости от нормативной базы, которая подвержена изменениям в зависимости от динамики уровня жизни населения, спроса на потребительские товары, движения цен и доходов. В качестве варианта можно использовать данные о рациональных нормах потребления и расчеты уровня самообеспеченности (таблица 8).

Эти расчеты показывают существенные расхождения с показателями продовольственной независимости, сделанными ранее.

Таблица 8 – Необходимые объемы производства сельхозпродукции для обеспечения населения России продовольствием, в кг. [58]

Вид продукции	Рациональная норма потребления кг/год/чел.	Фактически произведено в 2019 г.	Уровень самообеспеченности в %
Зерно	32	771	2 409
Мясо и мясопродукты	73	72	98,6
Молоко	340	208	61,1
Яйцо, в шт.	260	306	117,7
Картофель	90	153	170
Овощи бахчевые	140	107	76,4

Следует отметить относительно высокий уровень обеспеченности зерном. Также уместно будет подчеркнуть, что предлагаемый вариант методологии расчета может отклоняться в ту или иную сторону, в зависимости от показателей (норм). В качестве основы для расчетов целесообразно использовать рациональные стандарты потребления, наиболее близкие к текущему году для определения уровня продовольственной независимости.

Независимо от методологических приемов и оценок, вывод о том, что уровень продовольственной безопасности зависит прежде всего от состояния отечественного агропромышленного комплекса и политики правительства по реформированию аграрного сектора экономики, остается несомненным.

В теории и на практике сельскохозяйственный сектор функционирует как основа общества и как «фактор» общего экономического роста, включая продовольственный сегмент экономики. Если мы рассмотрим ситуацию в аграрном секторе страны в последней четверти века, мы можем заключить, что ситуация ухудшилась после того, как правительство переключилось на рыночные отношения, а растущий спрос на продовольствие со стороны населения не был удовлетворен. Правительство сократило инвестиции в сельское хозяйство и отказалось от реальных мер по регулированию сельскохозяйственного сектора на основе рыночных принципов.

Переход к новому этапу экономического развития, который отражается в практически полном прекращении государственных субсидий, привел к значительному сокращению сельскохозяйственного производства. Программа продовольственной независимости как важнейший элемент продовольственной безопасности не была реализована. Ситуация в сельском хозяйстве не начала улучшаться до начала этого столетия, и особенно заметный сдвиг был отмечен после принятия Доктрины продовольственной безопасности в 2010 г. По оценкам, в 2010–2018 гг. Россия удовлетворяла свои наиболее важные потребности в продовольствии в среднем на 80–90 %. Новая Доктрина меняет подход к оценке продовольственной безопасности. В предыдущей версии в качестве критерия использовался удельный вес отечественной продукции в общем объеме сырьевых ресурсов внутреннего рынка с учетом переносимых запасов. Продовольственная независимость теперь определяется как уровень самообеспеченности. Он рассчитывается как отношение внутреннего производства к внутреннему потреблению.

Кроме того, документ, подписанный В. В. Путиным, направлен на достижение излишка экспорта продовольствия и сельскохозяйственной продукции из России по сравнению с импортом. Одной из основных задач является достижение положительного торгового баланса между сельскохозяйственной продукцией, сырьем и продуктами питания. В то же время в доктрине предлагается использовать экспортный потенциал с учетом приоритета самообеспеченности страны местными сельскохозяйственными продуктами и необходимости обеспечения продовольственной безопасности в рамках ЕАЭС.

Страны ЕАЭС должны создать новые производственные мощности, которые обеспечат продовольственную безопасность ЕАЭС и выпуск товаров первой необходимости, заявил президент Владимир Путин на заседании Высшего Евразийского экономического совета 19 мая 2020 г.

Страны ЕАЭС рассматривают вопрос об утверждении проекта «Стратегического руководства по развитию евразийской интеграции к 2025 году». Стратегия предусматривает создание общей системы управления проектами в высокопроизводительных секторах и закладывает основу для ускорения

импортозамещения, локализации производства и продвижения совместных проектов с высокой отдачей интеграции.

Тенденция к увеличению продовольственной независимости в России претерпела определенные количественные и качественные изменения за последние два десятилетия. Однако достигнутого уровня недостаточно, чтобы решить проблему независимости. Даже если мы признаем уровень самообеспеченности в 90 % как абсолютно надежный и объективный показатель, мы можем только заметить обусловленность и неадекватность этого критерия безопасности, что подтверждается следующими разделами диссертации.

2.2 Особенности продовольственной безопасности России в период членства в ВТО

Вступление в ВТО новым и особенно острым путем выдвинуло на первый план проблему продовольственной безопасности в России. Вопрос заключался в том, что проблема самообеспеченности перешла в плоскость многостороннего регулирования.

Сельскохозяйственное соглашение ВТО основано на принципе сокращения государственной поддержки сельскохозяйственных производителей. Вступление в ВТО также означает, что Россия взяла на себя ряд международных обязательств по дальнейшему открытию внутреннего продовольственного рынка для иностранной конкуренции и ограничению государственной поддержки экспорта продовольствия и сельскохозяйственного сырья на мировой рынок. Новые обязательства для России требуют активного совершенствования механизма и инструментов регулирования.

До вступления в ВТО Минэкономразвития России сформулировало основные цели и перспективы соответствующего вступления, предусматривающие вопросы обеспечения ее продовольственной безопасности. Целесообразно сгруппировать широкий круг задач по трем направлениям:

- задача укрепления внутреннего потенциала в аграрном секторе;
- защита интересов российских производителей и потребителей продуктов питания;

– продвижение российского сельскохозяйственного и продовольственного экспорта на мировые рынки.

В числе приоритетов, правительство рассматривало расширение инвестиционной базы для сельского хозяйства и продовольственного сектора страны. Предполагалось мобилизовать не только капитал отечественных инвесторов, но и создать благоприятный климат для иностранных инвестиций в российский аграрный сектор. Решение этой проблемы было связано с необходимостью приведения российского инвестиционного законодательства в соответствие с международным правом и правилами ВТО.

Исходя из интересов государства, которое оказалось в значительной степени зависимым от импорта продовольствия, правительство в качестве другого приоритета рассматривало необходимость повышения конкурентоспособности российских сельхозпроизводителей в ответ на растущий приток иностранных продовольственных товаров в внутренний рынок. В связи с этим вновь был поднят вопрос об улучшении качества отечественной продукции. Планы правительства также отражают такую насущную проблему, как обеспечение импортозамещения продуктов питания и, следовательно, достижение оптимизации и сбалансированности импорта и национального производства сельскохозяйственной продукции и продуктов питания.

В списке задач правительства в связи с вступлением России в ВТО также были сформулированы вопросы экспорта российской сельскохозяйственной продукции на мировые рынки. В частности, речь идет об устранении дискриминации и снижении торговых барьеров, с которыми приходится сталкиваться российским экспортерам в торговле с развитыми и многими развивающимися странами. В связи с этим на первый план вышли требования России признать ее механизм разрешения торговых споров и разработки правил международной торговли продуктами питания и сельскохозяйственной продукцией.

Ориентация поставленных правительством задач на улучшение продовольственной безопасности страны очевидна. Однако, они не отражают весь спектр задач, стоящих перед Россией в контексте ее членства в ВТО. Перечень

основных задач очень слабо отражает социально-экономические аспекты участия страны в системе многостороннего регулирования рынка продовольствия. Очевидно, что они должны быть ориентированы на улучшение качества жизни граждан страны, на повышение доходов, уровня социального обеспечения, здравоохранения, личной и экономической безопасности. В связи со вступлением в ВТО Россия имеет право рассчитывать на помощь в решении таких проблем, как развитие сельских территорий, особенно в депрессивном состоянии, предотвращение опустынивания, восстановление заброшенных пахотных земель и расширение занятости в сельскохозяйственном производстве.

Вступлению России в ВТО предшествовала бурная дискуссия в научных и деловых кругах страны; были даны различные, часто очень противоречивые, оценки последствий такого присоединения. Представители государственных органов высказались в основном положительно, указав, что членство в ВТО позволит российской экономике повысить свою конкурентоспособность. Противники въезда, напротив, предупреждали о возможных угрозах аграрному сектору страны и прогнозировали масштабные потери. По их словам, в условиях глобального кризиса членство России в ВТО создало дополнительные трудности для некоторых регионов страны с плохо диверсифицированной экономикой и низкой производительностью труда в сельском хозяйстве. Такие негативные последствия были предсказаны как закрытие убыточных, неэффективных крестьянских хозяйств и предприятий пищевой промышленности, рост безработицы и другие социальные риски.

Вступление России в ВТО также вызвало ряд внешних противоречий, наиболее важным из которых является несоответствие в понимании вопроса продовольственной безопасности со стороны основателей ВТО (США и ЕС) и России, подписавших Соглашение по сельскому хозяйству. только в 2012 г. Соглашение по сельскому хозяйству было разработано и принято США и ЕС в условиях, когда они уже достигли продовольственной независимости и поставили задачу создать глобальный сельскохозяйственный рынок с минимальным уровнем государственного вмешательства. С другой стороны, Россия вступила в ВТО и приняла требования Соглашения в условиях, когда уровень потребления и

предоставления продовольствия населению составлял 70–90 % от того, что требуется в соответствии со стандартами поставок продовольствия. Недостающая часть продовольствия была заменена импортными поставками.

Ключевые показатели, характеризующие участие России в ВТО, включают средний совокупный уровень внутренней поддержки сельскохозяйственного производства; условия доступа иностранных товаров на внутренний рынок; экспортные субсидии. Другими словами, они включают вопросы, касающиеся уровня и форм поддержки сельского хозяйства, а также мер тарифной поддержки, экспортных кредитов, страхования и т.п.

В Соглашении ВТО по сельскому хозяйству меры государственной поддержки подразделяются на несколько групп, среди которых так называемые меры «зеленой» и «желтой корзины». Наибольший интерес для российской стороны представляет «зеленая корзина», которая включает государственные финансовые затраты на программы, которые лишь косвенно влияют на рост сельскохозяйственного производства и не меняют условия торговли в пользу производителя. Еще одна особенность «зеленой корзины» заключается в том, что правила ВТО не ограничивают государственную поддержку продовольственных и сельскохозяйственных программ, упомянутых в нем. Финансирование страхования урожая, ветеринарные услуги и субсидии для новых инвестиционных проектов также разрешены. Такие статьи государственных расходов, как развитие информационной поддержки и консультирования в агропромышленном секторе, участие в выставках, рекламная и издательская деятельность и т. д. Не подлежат ограничению. Согласно правилам ВТО, каждое государство предоставляет информацию о заполнении «зеленой корзины», однако оно имеет право не брать на себя обязательства по сокращению его содержания [60].

Что касается «желтой корзины», то в Соглашении по сельскому хозяйству предусмотрены такие меры государственной поддержки, которые предусматривают стимулирование сельскохозяйственного производства и пищевой промышленности. Государственные расходы, включенные в «желтую корзину», отражены в специальном разделе в форме совокупных мер поддержки. Диапазон мер

относительно невелик, но очень чувствителен для новых государств, вступающих в ВТО. Речь идет о таких мерах, как ценовая поддержка, финансирование сельхозпроизводителей на единицу земли или количества животных на ферме, а также средства производства и кредитные программы. Особенность «желтой корзины» заключается в том, что страны, вступающие в ВТО, обязуются постепенно отказаться от мер полной поддержки. Характерно также, что ВТО строго придерживается ранее разработанных правил, которые игнорируют различия и особенности природно-географических и экономических условий для сельского хозяйства в разных странах. Правила ВТО также не учитывают интересы и специфику проблем стран с переходной экономикой, к которым принадлежала Россия на момент ее вступления в международную организацию.

Россия столкнулась с желанием представителей ВТО максимально снизить уровень поддержки и принять обязательства по минимизации объема государственной помощи российскому агробизнесу. Напротив, Россия пыталась получить наиболее благоприятные условия для поддержки, чтобы зафиксировать максимально возможный базовый период, с которого было предложено снизить уровень поддержки.

Россия была вынуждена принять за основу для определения максимальной суммы совокупных мер поддержки период, предшествующий присоединению, когда объем финансирования был минимальным. Позиция России в корне отличалась от позиции ЕС и США, которые зафиксировали 1985–1986 гг. как базовый период, когда они оказывали максимальную поддержку сельскому хозяйству. Специфика права, предоставленного России на использование системы государственной поддержки, заключается в том, что в 2012–2013 гг. допустимый уровень превышал обычно допустимое среднее арифметическое значение. Однако впоследствии в течение переходного периода это значение должно уменьшиться (таблица 9).

Уровень – 9 млрд долл. США в течение первых двух лет после присоединения, соответствует среднему объему поддержки, оказанной сельскому хозяйству в 1993–1995 гг. России удалось сохранить относительно высокий уровень поддержки на начальном этапе, но к 2018 г. приемлемый уровень поддержки снова снизится до

крайне низкого уровня в 4,4 млрд долл. Это сокращение уже зарекомендовало себя в принятии государственной программы развития агропромышленного комплекса на 2013–2020 гг.

Таблица 9 – Разрешенная ВТО агрегированная величина государственной поддержки аграрного сектора России [60]

Годы	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 и далее
Господдержка (в млрд долл. США)	9,0	9,0	8,1	7,2	6,3	5,4	4,4

Еще одна особенность агрегированной системы поддержки для России заключается в том, что в течение переходного периода соотношение между мерами поддержки, которые привязаны к конкретному товару и не привязаны к нему, не может превышать 30 %.

В мае 2012 г. Министерство сельского хозяйства России запросило 2,5 трлн руб. на поддержку сельского хозяйства, но в течение нескольких месяцев запрашиваемая сумма была уменьшена на 40 %. Были скорректированы практически все разделы программы государственной поддержки (таблица 10). Если в 2013 г. снижение составило 26 %, то к 2020 г. его значение составило 44 %. В число сокращаемых программ входят так называемые программы «наиболее дестабилизирующего рынка».

Таблица 10 – Поддержка сельского хозяйства России на период до 2020 г., в млрд долл. США [60]

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Зеленая корзина	3,8	5,7	6,1	6,1	6,5	6,7	7,1	7,3
Желтая корзина	5,7	6,1	6,5	6,2	6,6	7,1	7,7	8,4
Всего	9,5	11,8	12,7	12,2	13,1	13,9	14,8	15,7
Обязательства по желтой корзине	9,0	8,1	7,2	6,3	5,4	4,4	4,4	4,4

Как следует из вышеприведенной статистики, расходы государства в рамках «зеленой корзины» на поддержку сельского хозяйства на период 2013–2020 гг. увеличились примерно в два раза. Обязательства по «желтой корзине» должны быть сокращены более чем в 2 раза. В то же время нельзя не обратить внимание на то, что расчеты экономистов сельского хозяйства не предусматривают сокращения государственных мер и расходов в «желтом» направлении. Предполагается, что эти расходы должны увеличиться на 1/3 в рамках программы развития сельского хозяйства на 2013–2020 гг. Выход из существующего противоречия между национальными планами и международными обязательствами, очевидно, будет найден в ходе дальнейших переговоров в рамках ВТО. Примечательно, что уровень совокупных мер поддержки, установленных для России, в несколько раз превышает уровень ряда стран-членов ВТО.

Существенные последствия для продовольственной безопасности России также вытекают из ее обязательств по открытию внутреннего сельскохозяйственного рынка для иностранных конкурентов. Ключевой проблемой для России стало ослабление тарифной защиты национального продовольственного рынка на основе «привязки» ставки таможенного тарифа [31].

Как следует из следующей таблицы, наиболее чувствительный удар по методу «таможенного разоружения» был нанесен скоту (таблица 11).

Негативные последствия для мясного рынка проистекают из новых условий и правил квотирования для России. Следует признать, что система квот, использованная до вступления в ВТО, была очень эффективной для защиты внутреннего рынка для продукции животноводства. Известно, что в Соглашении ВТО по сельскому хозяйству система тарифных квот, как фактор регулирования продовольственного рынка, была исключена. В связи с этим российский агропромышленный комплекс утратил право снижать квоту на продукцию животноводства и, следовательно, способность защищать свой рынок от иностранной конкуренции. Однако России удалось сохранить свои квотные возможности на уровне 2013 г, при условии, что она будет постепенно сокращена и

полностью отменена, в частности, квота на свинину и заменена «фиксированным» тарифом в 25 % к 2020 г.

Таблица 11 – Таможенный тариф на продовольствие, вводимый Протоколом по присоединению России к ВТО, в % [51]

Наименование товара	Уровень тарифа по ВТО	Уровень единого таможенного тарифа
Свиньи живые	5	40
Свинина сверх квоты	65	75
Свинина по квоте	0	15
Прочие мясо и пищевые мясные субпродукты	15	25
Молоко и сливки сгущенные	15	25
Сыры и творог	9,5	19
Рис	10	29

Такой поворот неизбежно определяет снижение конкурентоспособности животноводческой отрасли в стране, следовательно, падение цен на мясную продукцию, резкое снижение прибыльности сельхозпроизводителей на внутреннем рынке и двукратное снижение рентабельности действующих хозяйств. с высокой или средней степенью эффективности. По оценкам отечественных экспертов в области сельского хозяйства, все эти факторы приведут к снижению производства мяса в стране и увеличению импортных поставок, доля которых может приблизиться к 35–45 % [36].

Существенной угрозой для национального продовольственного рынка и продовольственной безопасности в целом является снижение тарифной защиты в других областях российского аграрного сектора, о чем свидетельствуют показатели таможенных тарифов в таблице 12.

Из приведенной ниже таблицы видно, что ставки дополнительных тарифных квот на молоко и молочные продукты в Соединенных Штатах, например, более чем в шесть раз выше, чем в России и в странах ЕС, и более чем в восемь раз выше, а ставки на растительное масло ниже в 4–7 раз и т. д.

Таблица 12 – Внеквотные ставки таможенного тарифа, в % [36]

Виды продукции	Россия	ЕС	США
Молоко и молочные продукты	19	163	126
Овощи, фрукты и живые растения	36	161	132
Сахар и кондитерские изделия	68	118	79
Растительное масло	24	94	164

Таможенные пошлины на другие сельскохозяйственные продукты также относительно незначительны. Например, плата за вино снижается с 20 % до 12,5 %, для срезанных цветов с 15 % до 5 %, таможенный налог на яблоки, груши и другие фрукты уменьшается вдвое. В то же время Россия попадает в зону наименьшей защиты национального рынка, особенно по сравнению с промышленно развитыми странами. Когда мы оцениваем общие обязательства России по изменению тарифов, связанных со вступлением в ВТО, ситуация с сельскохозяйственными товарами выглядит следующим образом (таблица 13).

Таблица 13 – Таможенные пошлины РФ в связи с присоединением к ВТО, в % [24]

Вид продукции	Уровень ставок до присоединения	Уровень ставок до завершения переходного периода	Обязательства после завершения переходного периода
Промышленные товары	9,4	11,2	6,4
Сельскохозяйственные товары	15,6	15,2	11,3
Средневзвешенный тариф	10,3	11,8	7,1

Согласно таблице, защита сельскохозяйственной продукции значительно снизилась. Снижение тарифов в первый год после вступления в ВТО привело к значительному увеличению импорта в Россию. По данным Института исследований аграрного рынка, импорт сухого молока с сентября по ноябрь 2012 г. увеличился на 210 % по сравнению с 2011 г., сывороточного порошка на 89 %, сыра на 116 % и сливочного масла на 136 %. Импорт молока и сливочного масла увеличился в 2012 г. на 33,5 % (до 8 млн т). Из-за роста импорта свинина на внутреннем рынке упала на

25 %, а цены на корма выросли в 1,5 раза. В результате многие отечественные производители свинины оказались на грани банкротства. Низкий уровень тарифной защиты на внутреннем рынке не позволяет обеспечить конкурентоспособность российских продуктов питания на внутреннем рынке. Многие компании в пищевой промышленности не могут конкурировать с зарубежными продуктами питания, которые зачастую дешевле.

Взаимодействие России и западных партнеров на мировом продовольственном рынке в рамках ВТО сегодня затруднено, что создает препятствия для оценки реальной роли этой организации в деятельности российского агропромышленного комплекса.

Очевидно, что на ранних этапах участия в системе международного регулирования сельскохозяйственного производства и торговли Россия сталкивалась с проблемами, которые требовали адаптации агропромышленного комплекса к новым правилам существования и развития. Возможные потери для сельскохозяйственного и продовольственного рынка страны в обозримом будущем неизбежны и отчасти оправданы. Экономические институты Российской сельскохозяйственной академии при оценке возможных потерь пришли к выводу, что развитие отечественного сельского хозяйства значительно замедлится после принятия условий ВТО на период 2013–2020 гг. Рост сельскохозяйственного производства, по оценкам, снизится с 21 % до 14 %.

Серьезные испытания и угрозы российскому агропромышленному комплексу включают негативные процессы, складывающиеся на отечественном рынке сельскохозяйственной техники. Такие проблемы затронули как производителей, так и потребителей бытовой техники и сталкиваются с новыми конкурентными условиями для иностранных производителей и поставщиков. Правила ВТО ограничивают системы защиты внутреннего рынка от импорта иностранной сельскохозяйственной техники и устраняют таможенные, таможенные и технические препятствия для его продвижения в Россию. Например, импортные пошлины на импортные комбайны снизились в три раза с 15 % до 5 %. В связи с этим сформировалась ценовая конкуренция, не в пользу отечественных производителей

сельскохозяйственной техники. Некоторые сельхозпроизводители, в основном отечественные комбайны и тракторы, перестали покупать в ожидании более дешевого зарубежного оборудования. Учитывая трудности сбыта собственной продукции, российские компании быстро уступили место внутреннему внутреннему рынку. Государственная поддержка оказалась для них недостаточно приемлемой. Например, субсидирование процентных ставок по кредитам, которые до вступления России в ВТО распространялись только на отечественные сельскохозяйственные машины, также стали доступны для сельскохозяйственных машин иностранного производства. В результате отечественные машиностроители потеряли некоторые свои конкурентные преимущества.

В обстоятельствах, упомянутых выше, мы, безусловно, можем наблюдать упадок российской сельскохозяйственной техники, которая стала одной из основных угроз продовольственной безопасности страны. Причины этого нельзя объяснить только вступлением в ВТО. Наиболее важные из них связаны с низкой конкурентоспособностью машиностроения в отечественной сельскохозяйственной системе, объяснение которой заключается в научно-технической отсталости отрасли, что особенно заметно на фоне услуг иностранных конкурентов. Известно, что иностранные производители сельскохозяйственной техники в настоящее время перешли на использование высоких технологий, в основе которых лежат научные и технологические разработки пятого и шестого поколений, в том числе использование робототехнических систем и элементов искусственного интеллекта.

В практике отечественного сельскохозяйственного машиностроительного комплекса основное внимание по-прежнему уделяется традиционным идеям механизации и автоматизации в области сельскохозяйственного производства и пищевой промышленности. По этой причине не случайно иностранные конкурирующие компании предлагают российским производителям продукцию нового поколения с более высокими критериями, чем отечественные сельскохозяйственные компании. «Российские сельскохозяйственные технологии не имеют достаточных стимулов для ранней работы и теряют способность идти в ногу с конкурентами» [36]. Вступление в ВТО не стало причиной снижения роли

отечественного сельскохозяйственного машиностроения в обеспечении продовольственной безопасности страны, но усугубило и обострило проблему низкой конкурентоспособности и неэффективности российского агропромышленного комплекса.

Открытие Россией рынков для стран ВТО показало слабые связи во всем агропромышленном секторе государства, включая его материально-техническую базу и производство конечной продукции. Результатом присоединения стало усиление конкуренции между российскими сельхозпроизводителями и ведущими мировыми экспортерами продовольствия, которые обладают гораздо более конкурентоспособным производственным и экспортным потенциалом. В связи с этим прогнозные оценки перспектив развития российского сельского хозяйства и пищевой промышленности представляют интерес. Согласно одному из исследований, Е. Н. Крылатых, торговый дефицит в этом сегменте внешней торговли может составить около 4 млрд долл. США с увеличением импорта к 2022 г. из-за низкой конкурентоспособности России на мировых продовольственных рынках. Другое исследование, проведенное международной группой экспертов во главе с Л. Тарром, предсказывает возможное сокращение валового сельскохозяйственного производства в России на 3 %, сокращение экспорта и увеличение импорта более чем на 10 %. Общим результатом может стать увеличение внешнеторгового дефицита на 2,5 млрд долл. [26].

Изучение теории и практики развития рынка продовольствия и сельского хозяйства в условиях экономической глобализации, несомненно, позволит объективно оценить ближайшие и долгосрочные последствия вступления России в ВТО. Однако, по мнению автора, эта организация не должна рассматриваться как идеальный институт регулирования мировой торговли. К сожалению, на него влияют мощные многонациональные компании, которые отстаивают их интересы. Нет сомнений в том, что правила участия в ВТО устанавливаются Соединенными Штатами и, в некоторой степени, ЕС. Развивающиеся страны и страны с меняющейся экономикой находятся не в центре внимания, а на периферии этой организации. В

связи с этим угрозы продовольственной безопасности для этой группы стран остаются актуальными и требуют всестороннего анализа их негативных последствий.

Опыт стран с переходной экономикой свидетельствует о том, что внедрение правил ВТО для создания конкурентных условий развития может привести к ухудшению сельскохозяйственного и пищевого комплексов в этих странах. Особенность этих правил заключается в том, что они фокусируют внимание и интерес сельскохозяйственных производителей на получении государственной поддержки, изложенной в правилах, в форме субсидий, основанных, в частности, на размере гектара посевных площадей или количестве скота на каждом хозяйстве.

Однако такой механизм не создает достаточных стимулов для поиска оптимальных решений на основе учета затрат. Кроме того, целью такого механизма является либо ограничение, либо полное отклонение страны от внутреннего производства в соответствующих секторах сельского хозяйства. Поэтому неслучайно, что в ряде стран постсоветского региона национальное сельскохозяйственное производство осуществлялось в таких условиях, что на их внутренних рынках существовал постоянный дефицит собственных продуктов питания, который покрывался только импортом.

В нынешней ситуации страны применяют преференциальные меры. Россия защищает свою промышленность всеми мерами, которые можно применить в рамках цивилизованных правил, которые прописаны с учетом ВТО.

ВТО в настоящее время находится в кризисе, причем связанном с долговременными тенденциями. ВТО была построена на интересах, прежде всего, развитых стран – сейчас же соотношение сил между ними и другими государствами меняется, и найти механизм отражения этих перемен в ее институциональных основах весьма непросто. Поэтому, в частности, США сильно тормозят работу ВТО как органа разрешения споров. 95 % мировой торговли осуществляется между странами-членами ВТО, им целесообразно выработать новые механизмы регулирования торговли,

Поскольку ВТО проводит реформирование не на должном уровне, все больше создаются групповые организации, региональные интеграционные союзы или мегаорганизации, как Транстихоокеанское партнерство.

Введение различными странами мира ограничительных мер в торговле товарами и услугами подорвало функционирование международной торговой системы и цепочек добавленной стоимости, в соответствии с договорённостями G20 и АТЭС, рекомендациями Всемирной торговой организации (ВТО) и Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) ограничительные торговые меры должны быть адекватными и носить временный характер. России в таких условиях целесообразно придерживаться принципов свободной торговли, безусловно, с учётом объективных требований по защите безопасности жизни и здоровья, обеспечения наших национальных интересов. Стимулировать развитие цифровой торговли при условии обеспечения информационной безопасности и защиты персональных данных.

2.3 Влияние COVID-19 на обеспечение продовольственной безопасности в России и мире

Пандемия *COVID-19*, которая стремительно распространяется по всему миру с конца 2019 г., оказывает глубокое воздействие на положение в области продовольственной безопасности и питания. Наблюдаемый кризис затронул продовольственные системы и в силу целого ряда причин поставил под угрозу доступ людей к продовольствию.

Необходимо исходить и из того, что население и специфика продовольственного обеспечения населения в условиях распространения пандемии представляют собой неоднородную структуру и существует еще много факторов, влияющих на продовольственную безопасность и здоровье граждан. Особое значение в условиях пандемии *COVID-19* приобретает механизм обеспечения продовольственной безопасности населения России:

– мониторинг мер по обеспечению россиян продуктами питания и предметами первой необходимости, противовирусными и лекарственными средствами;

– анализ тенденций, влияющих на управление товарными запасами страны; экономическая целесообразность применения мер по поддержке социально незащищенных слоев населения и контроль за реализацией мер в условиях пандемии. Поскольку глобальная пандемия нарушает доступность рабочей силы к производству и цепочке поставок продовольствия можно выделить ряд следующих факторов, которые оказывают влияние на ситуацию с продовольствием: специфика и масштабы распространения пандемии в ряде стран, а также зависимость от импорта сельскохозяйственной продукции;

– сбой поставки продовольственных товаров;

– рост цен и экономическая нестабильность.

Особенности трансформации институциональной среды агропродовольственного комплекса в долгосрочной перспективе будет отсутствие возможностей социально незащищенных слоев населения по приобретению товаров первой необходимости.

Решение поставленных задач невозможно без поддержки государства, включающей комплекс мер, от создания благоприятного инвестиционного климата и финансовой поддержки сельхозпроизводителя до защиты внутреннего рынка от проникновения сельхозпродукции из третьих стран по демпинговым ценам. К сожалению, в условиях сложившейся сложной эпидемиологической обстановки в ряде стран наиболее подвержены росту цен на продукты питания государства с повышенной долей импорта по отношению к внутренним поставкам продовольствия, такие как страны Ближнего Востока, Китай, Япония и Южная Корея. «Страны же с ослабленной валютой, такие как Индия и Индонезия, также подвержены риску, так как большинство товаров на международном рынке номинированы в долларах» [45].

Согласно прогнозной оценке *FAO*, «ограничения на передвижение и «неприязненное отношение» со стороны работников могут препятствовать ведению

сельского хозяйства. Производители пищевых продуктов также могут быть лишены возможности обрабатывать сельскохозяйственную продукцию» [51].

Однако, наблюдаются проблемы, связанные «с перемещением продуктов питания и воздействием пандемии на сектор животноводства из-за ограниченного доступа к корму для животных и к бойням. В результате того, что россияне оказались, отсечены от поставок китайских овощей и фруктов, так, уже через несколько дней цены в некоторых дальневосточных продовольственных магазинах взлетели. Как выяснилось, «отечественное сельское хозяйство собирало гигантские урожаи только на бумаге, а на практике торговля жила лишь поставками из Китая» [48]. И единственной альтернативой в этом положении оказались поставки продуктов из Турции, Ирана и Казахстана, но оттуда завозить продукты на дальневосточные рынки очень далеко в отличие от Китая. Хуже, что полки магазинов стали стремительно пустеть. В связи с возникшим ажиотажем и отсутствием продуктов на полках магазинов было срочно объявлено о нецелесообразности запрета, после чего вновь открыты пункты пропуска для грузовиков с китайскими продуктами. Увеличиваются риски в отношениях с поставщиками, а если большая часть поставщиков иностранные компании, то могут увеличиться и цены на продукты, особенно при росте курса валюты и падения рубля. Соответственно и российские компании будут вынуждены увеличить цены на отечественную продукцию, что может также негативно сказаться на спросе. Самые последовательные тенденции из очевидных на сегодняшний день это влияние коронавируса во многих странах мира. Стремление обеспечить себе благоприятные условия в этой конкуренции и толкает государства на создание различного рода сообществ. Опыт Евросоюза свидетельствует о том, что тесная экономическая интеграция может быть достаточно эффективной и способна приводить к реальным экономическим успехам. В стремлении защитить продовольственную безопасность, некоторые страны могут прибегнуть к торговым ограничениям или агрессивным запасам, которые могут привести к подорожанию цен на ряд сельскохозяйственных культур.

Среди основных стран-производителей сельскохозяйственных культур, которые уже ввели ограничения на экспорт – Вьетнам, который уже ограничил экспорт риса, и Россия, которая остановила экспорт обработанного зерна. Республика Казахстан также приостановил экспорт пшеничной муки, гречихи, сахара, подсолнечного масла и некоторых овощей. Дело в том, что пока имеются достаточные запасы основных продуктов питания, несмотря на трудовые ресурсы и материально-технические проблемы, любые ограничения со стороны стран, резервирующих стратегические поставки, могут увеличить риски. О сложностях возникшей на фоне пандемии ситуации можно отметить и в тех европейских странах, которые зависят от сезонных работников. Так, после закрытия границ в Европейском союзе в сельском хозяйстве Франции ощущается нехватка около 200 тыс. чел. Польские фермеры приводят примеры, когда сотрудничающие с ними кооперативы сообщают. Особенности трансформации институциональной среды агропродовольственного комплекса в долгосрочной перспективе о приостановке закупок молока и увеличении срока оплаты за уже доставленное до трех месяцев по как следствие эпидемиологической обстановки. Цены на молоко начали снижаться после начала эпидемии в Китае, а поскольку в Польше цены ниже, чем в среднем по Европейскому союзу, ситуация особенно сложная [41]. Однако в нынешней ситуации экспорт социально значимых товаров действительно могут ограничить. Часть экспертов считают, что мера в виде ограничения экспорта нужна только для специфических товаров: очень важных лекарств, ветеринарных препаратов, медицинских приборов, масок и другого. Так, можно понять запрет экспорта товаров, которые спасают жизни людей или не дают заболеть. Все попытки ограничений, запретов по продовольствию не идут на пользу ни рынку, ни обществу. Возможно, наоборот стоит воспользоваться ситуацией, и раз в мире на что-то есть спрос, произвести и экспортировать больше.

Также в России более 40 млн га неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения, а их немалая часть расположена в относительно благоприятных регионах по логистике, общей инфраструктуре и почвенно-климатическим условиям. На обеспечение продовольственной безопасности

направлены и требования к качеству, устанавливаемые в стандартах, иных подобных документах.

На внутренний рынок часто поступают более доступные по цене, но не отвечающие требованиям безопасности продукты из других государств. И поэтому важное значение приобретают не только защитные барьеры в виде внедрения жестких требований к качеству ввозимой продукции, но и развитие научных исследований, направленных на разработку критериев безопасности продуктов питания. Потребность создания новых межгосударственных объединений диктуется объективно существующими условиями, главным из которых является наличие жесткой конкурентной борьбы в политической, экономической, информационной и иных сферах существования современного общества. Пандемия коронавируса катализирует процессы в мире и в его отдельных регионах, влияет на глобальный баланс сил в уже меняющемся международном миропорядке. И в этих сложных условиях воздействия экстремальных факторов особое значение приобретает умелая организация обеспечения продовольственной безопасности населения. Безусловно, в условиях международной кооперации невозможно отгородиться от внешнего рынка, поэтому условия участия в международной экономической кооперации (в том числе в производстве продуктов питания) должны соответствовать интересам государства. Считаем, что именно сейчас, в сложный изоляционный период необходимо предпринять экстренные меры в отношении мирного населения.

Пандемия отрицательно сказалась не только на функционировании продуктовых цепочек, но и на доходах населения, потребительских привычках и покупательских предпочтениях касательно продуктов питания. Снижение доходов домохозяйств привело к понижению спроса на продовольствие. Перечень приобретаемых населением продуктов уже трансформировался; примечателен рост спроса на консервированные и замороженные продукты, муку, масло и сахар. Локаут базаров и рынков сырых продуктов, продуктовых лотков, кафе и ресторанов помимо прочего усилил спрос на продукты питания в гипермаркетах. Потери и гниение продовольствия происходят по многочисленным причинам, в том числе и недостаток сезонной рабочей силы (мигрантов); затоваривание; отмена заявок; закрытие

компаний по производству пищевых продуктов, гостиниц, ресторанов и предприятий общественного питания; экспортные ограничения. Закрытие школ и иных институтов также привело к тому, что дети и другие социально незащищенные слои населения потеряли доступ к важному источнику питания, которым они обеспечивались раз в день. Как уже говорилось, для снижения угроз в условиях пандемии повысилась роль цифровизации АПК.

Глава 3 Пути и средства обеспечения продовольственной безопасности России с учетом международного опыта

3.1 Приоритетные направления продовольственной безопасности России на современном этапе

При анализе проблемы факторов, обеспечивающих безопасность труда в России, с учетом современных тенденций в национальной и мировой экономике и политике, вопросу импортозамещения уделяется первостепенное значение. В России – стратегия импортозамещения является приоритетом в обеспечении продовольственной независимости и безопасности. Важнейшая роль этого фактора для российской экономики и политики зависит от ряда обстоятельств и причин, таких как вступление России в многостороннюю регулирующую систему ВТО, появление новых угроз экономической безопасности страны, связанных с санкциями и другими формами давления со стороны западных партнеров. Следовательно, основные цели стратегии развития импортозамещения должны включать защиту экономики, включая продовольственную безопасность, или, другими словами, достижение самообеспеченности и продовольственной независимости. В то же время изменения в экономике требуют замены импорта как важнейшего элемента сельскохозяйственной политики и инструмента для достижения другой важной цели – гарантированных поставок продовольствия для всего населения.

Импортозамещение – это своего рода экономическая стратегия и государственная экономическая политика, направленная на защиту отечественных производителей путем замены импортируемого сельскохозяйственного сырья и продуктов питания национальными товарами.

В то же время, замещение импорта, которое способствует экономическому росту государства, усиливает позиции отечественной сельскохозяйственной продукции на внешних рынках, снижает роль сырьевой отрасли и зависимость от поставок импортных продуктов питания. Поэтому не случайно, что замена импорта стала в настоящее время ключевым элементом сельскохозяйственной политики, с

помощью которой российское правительство надеется значительно минимизировать негативные последствия эмбарго и санкций.

В условиях серьезного ухудшения геополитической ситуации, санкций и контрсанкций проблема импортозамещения стала острой темой обсуждения. Были выдвинуты две точки зрения: замена импорта должна заключаться в смене некоторых поставщиков сельскохозяйственной продукции поставщиками из дружественных стран и импортозамещение означает налаживание собственного производства товаров, на которые распространяются санкции.

Проблема импортозамещения требует полного учета всех факторов и характеристик страны, тогда как основными критериями политики импортозамещения должны быть экономическая, социальная и стратегическая осуществимость. Попытки правительства создать условия для расширения базы самообеспеченности в продовольственном секторе направлены на защиту экономики. В то же время, при решении этой проблемы, необходимо учитывать риски, связанные с импортозамещением, среди которых можно выделить следующие:

- снижение конкурентоспособности производителей и их продукции из-за искусственного снижения конкуренции с крупными иностранными поставщиками;
- снижение эффективности экономики в целом, если будет установлено, что импортозамещающие отрасли значительно ниже по качеству, чем аналоги продукции зарубежных конкурирующих компаний.

Выделены два основных направления программы импортозамещения в аграрном секторе российской экономики. Первая область включает импортные продукты питания, которые уже произведены в России, но в ограниченных количествах. С этой целью важно решить проблемы модернизации существующих ферм с целью увеличения производства необходимого количества продуктов питания. Второе направление включает импортные продукты питания, которые еще не произведены в стране, но развитие которых представляется возможным в краткосрочной перспективе.

Создание импортозамещающих хозяйств с гарантией конкурентоспособности на внутреннем рынке, должно стать одной из приоритетных программ государственной экономической политики. Решающим фактором в производстве продуктов питания является «не земля и другие ресурсы, а способность государства и производителей обеспечить разработку самых передовых технологических инноваций и высокую урожайность сельскохозяйственных земель» [52].

Импортозамещающая стратегия вытеснения иностранных товаров с внутреннего рынка может обеспечить качественный скачок в российском аграрном секторе на новой технологической основе. Реализация политики импортозамещения предполагает стимулирование развития отсталых секторов сельского хозяйства и производства для обеспечения их конкурентоспособности как на внутреннем, так и на мировом рынках.

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации изменило доктрину продовольственной безопасности, которая меняет минимальный уровень самообеспеченности для следующих продуктов: сахар, подсолнечное масло – с 80 % до 90 %, рыбная продукция – с 80 % до 85 %; овощи и дыни – 90 %, фрукты и ягоды – 70 %. Стандарты на мясо, молоко, крупы и картофель остались без изменений – не менее 85 % [48].

Политика импортозамещения предполагает создание особых стимулов для развития отдельных отраслей пищевой промышленности и сельского хозяйства с целью обеспечения их конкурентоспособности. Нет сомнений в том, что существует настоятельная необходимость включить раздел о государственной финансовой поддержке в стратегию импортозамещения. Ценовое, структурное и финансовое давление требует соответствующего вмешательства государства в процесс воспроизводства аграрного сектора экономики. Положение отечественных производителей усугубляется интеграцией российского сельского хозяйства в глобальную рыночную систему, поскольку оно развивается в более сложных климатических условиях, чем эта отрасль во многих других странах [48].

В то же время, финансирование импортозамещения имеет свои особенности. Финансирование должно учитывать фактор времени и должно основываться на

относительно коротких сроках реализации проекта. Кроме того, государственная поддержка импортозамещения может быть эффективной при условии, что ресурсы не используются для воспроизведения устаревших технологий, включая технологии управления, а вместо этого включают в себя все новые современные научные достижения в сельскохозяйственном секторе.

По данным Минсельхоза России, в агропромышленном комплексе поддержка финансового характера необходима для смягчения последствий вступления в ВТО и адаптации к работе в новых условиях. Если государственная поддержка снижается, возникает риск снижения темпов роста в отрасли, снижения инвестиционной привлекательности, несоблюдения политики продовольственной безопасности и найма большого числа малых и средних предприятий из-за их низкой конкурентоспособности [40].

К середине второго десятилетия XXI в. Россия вступила в качественно новый этап внутреннего экономического и внешнеэкономического развития, что обусловило необходимость согласования курса самообеспечения с правилами ВТО. Многие отечественные исследователи поставили под сомнение возможность координации независимого развития с потребностями либерализации мировой торговли, особенно с учетом того, что правила ВТО предусматривают прямой запрет на финансирование и стимулирование импортозамещения в сельскохозяйственном секторе.

Минсельхоз считает результаты продовольственного импортозамещения успешными. С 2013 по 2018 гг. импорт продуктов сократился на 31,2 % до 29,8 млрд долл., и доля отечественной продукции на внутреннем рынке превзошла запланированные показатели по многим ключевым продуктам питания. В частности, по итогам 2018 г. до 80–99 % выросла доля отечественного зерна, сахара, масла, мяса и мясопродуктов. По мнению Министерства сельского хозяйства, существует отставание по молоку и соли, но в «ближайшие 7–8 лет» оно должно быть преодолено. По многим позициям выросло как внутреннее производство, так и объемы экспорта. Президент РФ Владимир Путин в конце 2018 г. назвал «прорывом» и «рывком» рост сельского хозяйства в последние годы.

Однако рост доли отечественной продукции на внутреннем рынке не может быть определяющим критерием успешности импортозамещения, считают некоторые исследователи. Если определенный товар был успешно замещен российским, но его розничная стоимость выросла в результате этой замены, импортозамещение нельзя считать состоявшимся, говорится в исследовании Российской академии народного хозяйства и государственной службы (РАНХиГС) и Российской экономической школы.

Таким образом, согласно исследованию, свинина, мясо птицы и помидоры – три единственные товарные группы, в которых состоялось импортозамещение. Рост внутреннего производства этих товаров позволил обеспечить снижение цен на них до уровня ниже предсанкционного 2013 г. Всего исследование охватывает 15 продуктовых товарных групп, и по остальным 12 группам импортозамещение либо не состоялось (цены выросли, потребление снизилось), либо очень дорого обошлось потребителям (цены выросли, потребление выросло).

К первой категории относятся сыры и яблоки, ко второй – кисломолочные продукты и творог. В этих двух сегментах «импортозамещение нельзя признать состоявшимся», считают исследователи. По этим 12 товарным группам потребители, по расчетам экспертов, в сумме теряли 520 млрд руб. в год в ценах 2013 г., а по трем оставшимся (свинина, птица, помидоры) выигрыш потребителей эквивалентен 75 млрд в год. «Таким образом, общий отрицательный результат от контрсанкций для потребителя составил 445 млрд руб. (или около 14 млрд долл.) в год». Потери потребителей не ограничились этой суммой, так как цены выросли не только на запрещенные для ввоза товары, но и на производимые в России. Больше всего, согласно расчетам, с 2013 по 2018 гг. подорожало сливочное масло (на 79 %), мороженая рыба (на 68 %) и белокочанная капуста (на 62 %). Также подорожали товары, которые до продуктового эмбарго и так производились в большом количестве, – макароны, мука, подсолнечное масло (на 25–35 %).

Рост цен можно объяснить сильной зависимостью сельхозпроизводителей от импортных поставок. Это касается, в том числе, оборудования, кормов и

посадочного материала. Доля импортных товаров в структуре затрат может превышать 50 %.

За последние годы российский АПК набрал высокие, опережающие темпы и укрепляет свои позиции как современная, высокотехнологичная отрасль с хорошим потенциалом качественного роста. Россия в полном объеме обеспечивает себя основными продуктами питания, последовательно осваивает глобальные рынки, входит в число ведущих экспортеров по ряду позиций. Следует и дальше обеспечивать собственный рынок и использовать возможности, которые открываются для отечественных компаний, включая экспорт. По мнению экспертов, сельское хозяйство и пищевая промышленность оказались в меньшей степени затронуты ограничениями из-за эпидемии, но и здесь есть риски снижения доходов.

Важно поддержать российских аграриев, чтобы у них были ресурсы на приобретение топлива, удобрений, на закупку и переработку сырья. Нельзя упускать из виду и стратегические задачи. Необходимо повышать конкурентоспособность российской сельхозпродукции, чтобы отечественные продукты, продовольствие пользовались растущим спросом как в стране, так и за рубежом.

Это ключевой параметр, вокруг которого нужно выстраивать аграрную, промышленную, научно-образовательную политику, систему поддержки и стимулирования экспорта, развития глубокой переработки сельхозсырья.

В полной мере надо задействовать возможности отраслевой науки, нацелить изыскания на потребности производства. Чтобы отечественные разработки в области селекции, генетики, биотехнологий служили выпуску безопасной, качественной продукции. Прежде всего, речь об импортозамещении семян и кормовых добавок.

Развитие АПК – это не только решение производственных задач, это создание новых рабочих мест, повышение доходов, качества жизни миллионов граждан.

В современных условиях адаптация норм и правил к регулированию и финансированию агропромышленного комплекса имеет первостепенное значение для развития импортозамещающей продукции [17]. Это направление фактически является программой, которая отвергает формы финансирования в «желтой корзине» в пользу методов, которые относятся к «зеленой корзине». Прямое субсидирование не только противоречит принципам ВТО, но и препятствует повышению эффективности производства. В новых условиях это будет приемлемо только в виде гарантированных государством закупочных цен на продукты питания в сезон низких сезонных цен. Таким образом, способ решения проблемы состоит в том, чтобы изменить структуру и формы поддержки таким образом, чтобы эти средства были перемещены из сокращенной «желтой корзины» в «зеленую», стоимость которой не ограничена.

Проекты в рамках «зеленой корзины» в России реализуются последовательно, но в ограниченной степени. Определенные меры в рамках «зеленой корзины» включены в государственную программу социального развития села. Он может включать программы по сохранению и защите плодородия почвы, семенные программы и другие мероприятия.

Основные изменения, связанные со следующими мерами государственной поддержки, связанными с вступлением в ВТО:

- часть существующих мер по поддержке производства сельскохозяйственных культур, которые влияют на стоимость и качество продукции, была преобразована;
- введен новый тип поддержки: субсидии на 1 литр реализованного товарного молока. Объем финансирования составляет 10–12,5 млрд руб. в год;
- увеличение средств на экономически значимые региональные программы с 13,0 до 21,3 млрд руб. в год [53].

По мнению экспертов, корректировки инвестиционной политики будут внесены в будущем. В частности, политика субсидирования процентных платежей по инвестиционным кредитам будет постепенно меняться в среднесрочной перспективе, и когда сельскохозяйственный объект будет введен в эксплуатацию до 30–50 %, и

будет введено так называемое проектное финансирование с компенсацией части затрат на строительство [39].

Важным инструментом поддержки сельскохозяйственного сектора также должен стать новый механизм субсидирования покупки сельскохозяйственной техники, который соответствует правилам ВТО и предоставляет субсидии производителям этих орудий для компенсации потерь от продаж [15].

Меры финансирования, перечисленные для сельскохозяйственного сектора, не подлежат ограничительной практике в многосторонней регулирующей системе. Поэтому их прямая и косвенная роль в формировании материальной и интеллектуальной базы для замещения импорта продовольствия имеет большое значение и заслуживает специальных исследований, а также научных и практических разработок.

В России разрабатываются меры по поддержке сельского хозяйства на региональном уровне. Примером таких мер является модель поддержки сельскохозяйственного производства в регионе после вступления в ВТО, которая состоит из семи областей – регулирование цен, поддержка доходов производителей, маркетинг, закупка сырья, стимулирование эффективности производства, региональная и общеэкономическая поддержка. Главным приоритетом развития в сельской местности является учет особенностей регионов и разработка специальных программ развития для депрессивных сельских районов. Важную роль может сыграть и социальная поддержка населения регионов, в том числе правовая защита сельских жителей как в условиях коммерциализации сельскохозяйственных предприятий, так и в случае их ликвидации.

Органическое сельское хозяйство является одним из способов решения проблемы сельскохозяйственного производства. В целом, объем продаж органических продуктов по всему миру незначителен и составляет от 3 до 5 % от общего оборота. С точки зрения мировых продаж, его стоимость составляет от 45 до 50 млрд долл.

В настоящее время Россия является импортером экологически чистых продуктов, которые в основном потребляются представителями групп с высоким

уровнем дохода. Однако в стране есть объективные условия, чтобы стать крупным производителем экологически чистой сельскохозяйственной продукции. Эти требования включают в себя:

- наличие значительного количества свободных сельскохозяйственных угодий, которые можно использовать без дополнительной химизации;
- возможность использования традиционных сельскохозяйственных земель, которые используются недостаточно из-за ограниченного труда.

Производство экологически чистых органических продуктов развивается очень быстро, особенно в промышленно развитых странах с налаженной системой норм и правил. В России основа для разработки соответствующих правовых положений заложена в доктрине безопасности пищевых продуктов, которая определяет высокое качество производимых товаров. Государственная политика в области здорового питания обеспечивает качественную основу для требований к свойствам современных продуктов питания. По оценкам экспертов, общий объем производства экологически чистой продукции в России может составить 100 млрд руб., а к 2020 г. – от 300 до 400 млрд руб.

Федеральный закон «О производстве экологически чистых продуктов», разработанный Министерством сельского хозяйства Российской Федерации, в настоящее время активно обсуждается. В то же время эксперты отмечают, что этот закон еще недостаточно согласован с международными стандартами для органического земледелия. Основными трудностями при внедрении производства биологически чистых продуктов являются проблема отсутствия адекватных технологий, низкая квалификация производителей, отсутствие подготовки, отсутствие необходимых семян и пород животных, а также отсутствие мер по расширению потребительского сельского хозяйства.

Рекомендуется расширить спектр программ финансирования и поддержки, чтобы они могли гибко реагировать на налагаемые и ожидаемые ограничения. В этом контексте представляет интерес использование «сертификатов на сельскохозяйственные товары», которые используются в ряде стран, особенно в Бразилии. Суть их заключается в том, чтобы взять на себя обязательство

сельскохозяйственных производителей поставить определенный объем товаров или оплатить финансовое обязательство. Расходование средств основывается на «гарантии» для закупки определенного количества товаров, выращенных в определенной области, или для оплаты определенной заранее суммы. Всемирный банк рекомендовал использовать такую систему сельскохозяйственного финансирования.

Целесообразно адаптировать методологию калькуляции государственной поддержки российского аграрного сектора к международной практике, чтобы облегчить подготовку ежегодных сообщений о выполнении обязательств перед Комитетом ВТО по сельскому хозяйству и внутреннего мониторинга развития государственной поддержки аграрного сектора России.

Также необходимо наладить системный мониторинг текущего положения российских производителей сельскохозяйственной продукции для оперативной корректировки проводимой аграрной политики.

В связи с разработкой новых программ «зеленой корзины» целесообразно адаптировать систему статистической отчетности к целям этой задачи. Интерпретация причин, на основании которых соответствующая мера поддержки может быть перенесена в «зеленую корзину», весьма расплывчата. В результате возникает ряд проблем, связанных с существующей системой мер бюджетной поддержки и путаницей в организации системы статистического мониторинга и информационного взаимодействия. Финансовые услуги для сельскохозяйственного бюджета в настоящее время предоставляются несколькими ведомствами одновременно (Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Федеральная служба по ветеринарному надзору и надзору за здоровьем растений, Федеральное агентство по управлению государственным имуществом, Аппарат Президента Российской Федерации). Однако между ними нет достаточно четкого соглашения об отчетности. Министерство сельского хозяйства, в частности, не выделило средств на развитие сельской местности, что усложняет процесс статистической оценки.

Важную роль в вопросах продовольственной безопасности, включая замещение импорта, играет не прямое, а косвенное средство финансовой поддержки агропромышленного комплекса, в частности системы государственного регулирования в сфере ценообразования. В первую очередь речь идет об использовании таких механизмов, как установление гарантированных минимальных цен и вмешательство государства на продовольственном рынке. В этом случае гарантированные цены должны устанавливаться на нижнем пределе колебаний средних рыночных цен, соблюдение которых должно обеспечиваться мерами государственных закупок на продовольственном рынке. Использование такого механизма регулирования цен значительно усилит защиту производителей от давления монополистов и от плохо прогнозируемых колебаний на сельскохозяйственном и продовольственном рынке [21].

Страны с развитой экономикой имеют огромный опыт регулирования цен. Система ценообразования, которую они используют, представляет собой сочетание свободных и регулируемых цен, а именно: целевых, безопасных, гарантированных, ориентированных, пороговых и других типов цен. В этих странах государственная политика по регулированию рынка предполагает использование ряда механизмов и инструментов.

В контексте совершенствования механизма цен на рынке сельскохозяйственной продукции необходимо рационализировать механизм экономических отношений между производителями, переработчиками и продавцами, основанный на определении реального вклада всех сторон. Ценообразование под влиянием спроса и предложения, а также государственное регулирование должны способствовать рациональному распределению ресурсов между секторами сельскохозяйственного производства.

Поэтому совершенствование системы государственного регулирования цен с учетом зарубежного опыта становится актуальной задачей. Формирование российского продовольственного рынка и в то же время продовольственная безопасность страны зависят от его решения. Учитывая сложность сельскохозяйственной ситуации, необходимо пересмотреть ценовой механизм,

особенно в отношении паритета цен. Что касается потребительских цен, то экономисты в области сельского хозяйства подчеркивают: «Ценообразование на сельскохозяйственную продукцию и продукты питания должно быть социально ориентированным. Розничная цена должна привлекать потребителей, а не отталкивать их» [22].

Ускоренное развитие сельского хозяйства и одновременная реализация программы импортозамещения также требуют совершенствования налоговой системы. В настоящее время для производителей сельскохозяйственной продукции рекомендуются два вида налога: существенный и единый сельскохозяйственный налог (CST). Предметом налогообложения по новой системе является доход, который уменьшается на сумму расходов. Ставка налога составляет 6 % от разницы между доходами и расходами. Преимущества такой системы очевидны, так как этот налог заменяет корпоративный налог, налог на добавленную стоимость (НДС), единый социальный налог (НДС) и ряд других налогов. Однако эти преимущества не так очевидны. Компании, которые перешли на единые сельскохозяйственные налоги, не всегда выигрывают по сравнению с компаниями, которые не перешли на единую налоговую систему, поэтому такой налог в настоящее время не используется в широкой степени [13].

Снижение ставки налога на доходы физических лиц или полное освобождение агропромышленного комплекса от налога может стать важнейшим рычагом содействия развитию агропромышленного комплекса и реализации стратегии импортозамещения. Эта форма поддержки не противоречит требованиям ВТО и позволяет компаниям модернизировать производство за свой счет.

В целом, можно сделать вывод, что акцент правительства на импортозамещении в продовольственном секторе стал приоритетом в обеспечении продовольственной безопасности и независимости России после введения экономических санкций. «Это первая задача в Российской Федерации, которая никогда ранее не выполнялась. Поэтому для его решения требуется разработка научно обоснованных методов импортозамещения с учетом богатого опыта многих стран, которые интенсивно занимались импортозамещением» [11].

3.2 Экспортная стратегия и обеспечение продовольственной безопасности России

В условиях глобализации активная экспортная политика и растущий экспортный потенциал являются важнейшим элементом продовольственной безопасности страны. Опыт ведущих стран показывает, что конкурентоспособный экспорт является результатом целенаправленной государственной политики, направленной на поддержку ведущих секторов экономики и создание благоприятных условий для их выхода на мировые рынки.

Недавняя ситуация на мировом рынке с Россией усугубляется замедлением экономического роста и ограничениями, связанными с вступлением в ВТО. Негативное влияние на глобальную тенденцию к либерализации мировой торговли продуктами питания делает рыночное регулирование более разнообразным и сложным. Кроме того, существуют проблемы с привлечением капитала для сельскохозяйственного и продовольственного секторов, в частности меняется отраслевая структура инвестиций в пользу предоставления услуг в ущерб производству продуктов питания [44].

Основным потенциалом поддержки отрасли является дальнейшее увеличение ее финансирования, но бюджетные возможности в настоящее время ограничены. В этом контексте необходимо улучшить государственную политику в области производства и экспорта сельскохозяйственной продукции и усилить роль государства в оптимизации производственно-сбытовой цепочки.

Наиболее эффективной экспортной стратегией для России является стратегия диверсификации экспорта сельскохозяйственной и продовольственной продукции. Диверсификация сельскохозяйственного и продовольственного экспорта способствует более равномерному распределению доходов и уравнивает прибыльность агропромышленного комплекса, обеспечивая стабильность результатов экспорта, рост валютных поступлений и доступ к новым перспективным рынкам для продовольствия и сельскохозяйственного сырья.

Политика диверсификации в области сельскохозяйственного производства и производства продуктов питания снижает коммерческие, политические и другие риски интеграции в мировую экономику. В то же время диверсификация сельскохозяйственного экспорта оказывает положительное влияние на процесс импортозамещения, за счет чего происходит стимулирование роста инвестиционной активности в сельскохозяйственном секторе [6].

Основой для диверсификации России, как уже упоминалось выше, являются территориальные и природно-ресурсные факторы, которые в силу своего размера и уникальности открывают значительные новые экспортные возможности. Сельскохозяйственный потенциал России (9 % мировых пахотных земель, 52 % черноземов, 20 % пресной воды) не только позволяет стране стать самодостаточной в сфере продовольствия, но и сделать ее ведущим экспортером продовольствия в мире. В то же время следует признать, что Россия очень слабо использует свои территориальные и природные ресурсы для диверсификации экспорта продовольствия и сельскохозяйственной продукции.

В ближайшем будущем мировой рынок может запросить множество возможностей для реализации потенциала России – от поставок пресной воды в страны, которые в ней нуждаются, до крупных международных проектов в агропромышленном секторе. Наиболее реалистичным резервом для расширения внутреннего экспорта в настоящее время является коммерциализация территориальных преимуществ России. Фактор территории дает стране значительную свободу для развития своей международной специализации, развития экологически чистого экспортного производства и увеличения экспорта экологически чистой сельскохозяйственной продукции. В этом случае при некотором участии правительства должна быть создана эффективная система международной сертификации отечественной сельскохозяйственной и пищевой продукции, которая значительно повысит ее ценность. Для практической реализации курса по диверсификации сельскохозяйственного экспорта с учетом определенных отраслевых и географических приоритетов его развития необходимо разработать национальную систему поддержки экспорта, основанную на лучших мировых

практиках в этой области и обеспечивающую конкурентные условия для деятельности российских организаций на зарубежных рынках.

При диверсификации экспорта усилия и ресурсы правительства сосредоточены главным образом на внедрении современных, универсальных и эффективных инструментов поддержки экспорта сельскохозяйственной продукции, обеспечении доступа к как можно более широкому кругу предпринимателей и устранении всех неуместных, чрезмерных ограничений на экспортную деятельность [6]. Важная роль государства заключается также в создании условий для рационального использования национальных ресурсов – труда, земли и капитала – в целях повышения конкурентоспособности агропромышленного комплекса страны.

Помимо ресурсных и территориальных факторов, внутренние факторы конкуренции включают адекватную транспортную инфраструктуру, низкие процентные ставки по кредитам, наличие преференциального режима в странах-импортерах (торговые соглашения, зоны свободной торговли) и эффективную защиту внутреннего продовольственного рынка.

Проекты по увеличению российского экспорта продуктов питания должны учитывать не только будущие возможности внутреннего и мирового рынка, но и сравнительные преимущества России как производителя и поставщика продукции. Такие проекты должны основываться на анализе себестоимости продукции. Высокие затраты на энергоресурсы, ирригационные системы, удобрения и корма для животных, семена и сельскохозяйственную технику, оборудование и рабочую силу делают необходимым постоянное увеличение значительных государственных расходов на промышленность. Проблемы эффективного экспорта в настоящее время не могут быть решены без государственной поддержки.

В целях создания стимулов для развития экспортной направленности агропромышленного комплекса в мире широко распространены такие инструменты, как прямые и косвенные субсидии для экспортеров, займы сельскохозяйственному сектору экономики, финансирование инноваций и развитие сельскохозяйственной инфраструктуры. Государственные субсидии играют особую роль, предоставляя экспортерам продовольствия и сельскохозяйственного сырья возможность выходить

на зарубежные рынки с продуктами, цены на которые ниже цен их конкурентов. В связи с тем, что субсидии покрывают часть расходов национальных производителей, внутренний продовольственный рынок получает более надежную защиту от иностранной конкуренции. Следует подчеркнуть, что субсидирование экспорта продовольственных и сельскохозяйственных ресурсов является наиболее простым и широко используемым методом стимулирования экспорта и повышения ценовой конкурентоспособности отечественных товаров. Субсидии осуществляются в форме выплат от домашних хозяйств сельскохозяйственным производителям для покрытия разницы между стоимостью и экспортной ценой продуктов, поставляемых за границу.

В настоящее время практика субсидирования широко распространена в экспорте сельскохозяйственной продукции и продуктов питания ведущими индустриальными странами. Что касается России, то следует иметь в виду, что на протяжении всего периода реформ в сельскохозяйственном секторе она была далека от использования значительной части инструментов для оказания финансовой поддержки сельхозпроизводителям во внешнем секторе.

В соответствии с требованиями ВТО существует запрет на использование экспортных субсидий, которые по-прежнему широко используются Соединенными Штатами и странами ЕС (рисунок 1).

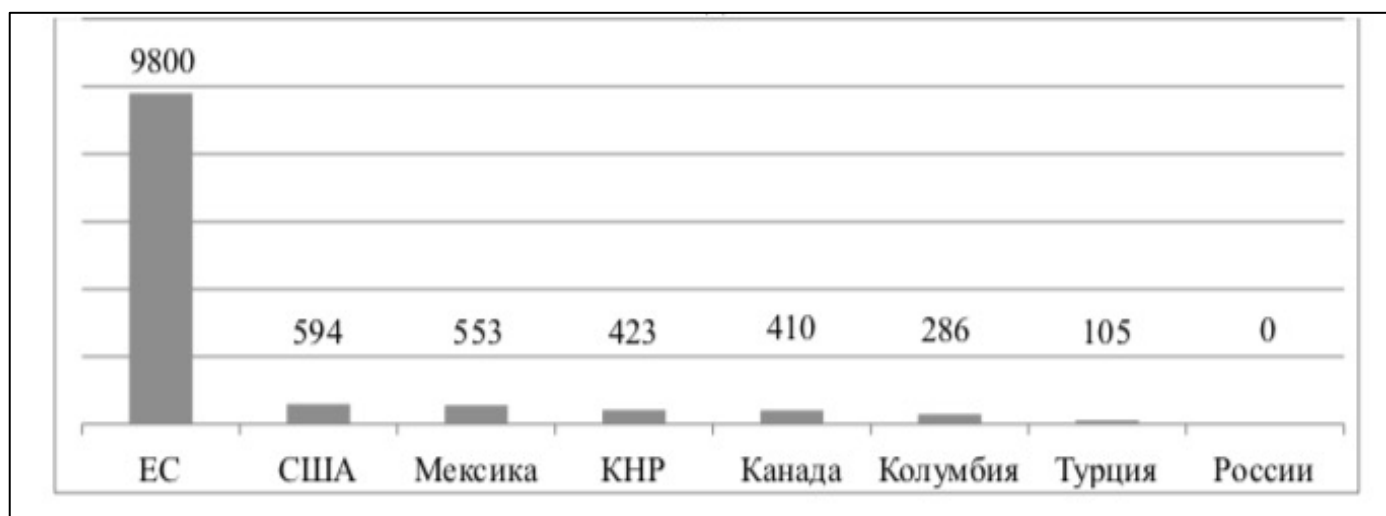


Рисунок 1 – Связанные объемы экспортных субсидий в некоторых странах ВТО в 2019 г., млн долл.

Помимо привязки экспортных субсидий, обязательства России включают снижение экспортных тарифов на некоторые сельскохозяйственные и продовольственные товары. В частности, Россия взяла на себя обязательство отменить экспортную пошлину на сою в размере 20 % в течение трехлетнего периода, пошлину в размере 10 % на семена горчицы в течение года и пошлину в размере 6,5 % на алкоголь при одновременном снижении пошлины на семена подсолнечника на 20 % [4].

На конференции в Найроби в конце 2015 г. страны-члены ВТО приняли декларацию, вводящую запрет на экспорт сельскохозяйственных субсидий. Решение ВТО о экспортной конкуренции в сельском хозяйстве для российских сельхозпроизводителей весьма важно, особенно для тех, кто специализируется на производстве мяса, круп и молока.

Поскольку компаниям в сельскохозяйственном секторе России не предоставлялись экспортные субсидии, это создает неравные конкурентные условия с производителями в других странах, которые, в отличие от России, получали такие субсидии и были в состоянии поддерживать более низкие цены на свою продукцию. Страны будут продолжать делать их доступными, хотя и с ограничением по времени: для промышленно развитых стран – до конца 2022 г., для стран с развивающимися странами – до конца 2023 г., для наименее развитых стран – до конца 2030 г.

Проблемы российского экспорта сельскохозяйственной и пищевой продукции, являются результатом неразвитой кредитной системы и крайне низкой эффективности кредитной поддержки российских производителей и экспортеров. Основными недостатками этой системы являются высокая стоимость кредитных ресурсов, что делает финансовую составляющую поддержки экспорта неконкурентоспособной. В то же время отечественные экспортеры сельскохозяйственной продукции и продуктов питания проигрывают в конкурентной борьбе за экспортные рынки, прежде всего потому, что не могут предложить иностранным покупателям привлекательные условия кредитования, которые они сами получают от конкурентов.

В настоящее время процентные ставки по экспортным кредитам от Внешэкономбанка и других финансовых учреждений достигают 7 % и более в год: в среднем это ключевая процентная ставка центрального банка минус 3–4 %, что значительно превышает процентные ставки иностранных банков. Помимо этого, раздробленность всех элементов системы грантов, отсутствие общих целей и координация действий, связанных с поддержкой экспорта, приводят к тому, что экспортер вынужден связываться с несколькими агентствами и институтами развития, но не всегда получает доступные и прозрачные механизмы поддержки. Основными недостатками системы финансовой помощи для экспорта продовольствия и сельскохозяйственной продукции являются бюрократия и отсутствие мотивации для достижения конечного результата.

С вступлением России в ВТО стране и ее агропромышленному комплексу пришлось адаптироваться к новым требованиям в области экспорта продовольствия и сельскохозяйственной продукции. Мы говорим о переоценке и совершенствовании механизмов финансирования ориентированной на экспорт сельскохозяйственной продукции, стимулировании экспортеров продовольствия, защите мер для национальных производителей на внешних рынках и разработке государственной экспортной политики в отношении доступа к зарубежным продовольственным и сельскохозяйственным рынкам.

Улучшение макроэкономических показателей развития страны, совершенствование механизмов финансирования экспорта продовольствия и устранение бюрократических препятствий для внешней деятельности агропромышленного комплекса являются важнейшими предпосылками и условиями успешного продвижения отечественной продукции на мировые рынки.

Кредитная страховка для экспорта в настоящее время ориентирована на поставщиков технических продуктов, в то время как экспортеры продовольственных и сельскохозяйственных товаров не учитываются в государственных финансовых учреждениях должным образом. По словам экономиста В. И. Назаренок [37], «участники пищевой промышленности обходятся при распределении бюджетных средств». Переход к экспортной стратегии требует новой ориентации на экспортеров

сельскохозяйственной продукции. Следует позаботиться о том, чтобы ведущие страны-экспортеры продуктов питания поддерживали национальных производителей не только в осуществлении экспортной деятельности, но и в организации экспортного производства. Как отмечает Назаренко, «продовольственная безопасность – это не только замена импорта, но и развитие экспортно-ориентированных отраслей». Система финансирования экспортно-ориентированных отраслей в России еще не получила должного развития.

В этом контексте очевидным приоритетом должна стать реорганизация прямой поддержки самого экспорта в поддержку экспортно-ориентированных отраслей в виде налоговых льгот, субсидий, гарантированных частных инвестиций и развития системы льготных кредитов для развития экспортного сельского хозяйства. Предприятия должны получать поддержку до, а не после экспортных поставок. Таким образом, производители могут реально оценить свои финансовые возможности и, соответственно, создать более реалистичные планы экспорта. Аналогичные изменения уместны для системы государственных гарантий и страхования экспорта, что особенно важно, учитывая растущие риски [56].

Следует отметить, что ассигнования на развитие экспортного производства должны осуществляться в рамках бюджета, предусмотренного для развития агропромышленного комплекса России. Эта поддержка поможет российским экспортерам продуктов питания и сельскохозяйственной продукции стимулировать торговый маркетинг. Организованные маркетинговые бюджеты российских производителей продуктов питания в настоящее время не позволяют широко применять подобные меры на зарубежных рынках. Однако известно, что конкурент, реализующий более агрессивную маркетинговую стратегию, выигрывает, хотя его продукты не всегда имеют более высокое качество или более привлекательную цену.

В борьбе за внешние рынки государственная финансовая поддержка должна играть важную роль в таких областях, как исследование потенциальных рынков. Необходимо проводить исследования на государственном уровне, чтобы определить наиболее эффективные области поддержки и определить наиболее перспективные виды продуктов, которые имеют конкурентные преимущества на мировом рынке. В

настоящее время стоимость таких исследований включена в стоимость продукции, что влияет на конкурентоспособность. Во многих других странах, которые экспортируют продукты питания, эти расходы обычно несет государство. Финансирование информационной и издательской деятельности по производству и экспорту продуктов питания, рекламной и выставочной деятельности в России и за рубежом может иметь большое значение для успешного продвижения отечественных продуктов питания и сельскохозяйственной продукции на зарубежные рынки.

Очевидно, что система сертификации должна быть разработана для продуктов, которые регулярно экспортируются на зарубежные рынки. К сожалению, местные производители и экспортеры продуктов питания, особенно малые и средние предприятия и компании, лишены возможности использовать сертификаты, поскольку у них нет знаний и опыта для их получения. Без государственной помощи решение этой проблемы сейчас невозможно.

Существует необходимость в дальнейшем изучении и применении зарубежного опыта финансовой и нефинансовой поддержки, стимулирования сельскохозяйственного производства, защиты внутреннего рынка и продвижения отечественной продукции на мировой рынок. Например, успех бразильского сельскохозяйственного производства и экспорта во многом связан с изменениями в подходах к государственному регулированию. Если 30 лет назад компания сосредоточилась на интервенциях и контроле цен, высоких импортных пошлинах и экспортных ограничениях, то теперь предполагается, что частный сектор будет более активно участвовать в таких инструментах, как льготные кредиты, проектное финансирование, промышленные исследования и разработки, включая экспортные операции.

Как подчеркивают российские экономисты, опыт таких стран, как США, Германия, Канада, Япония, Китай также может быть полезен, поскольку их политика государственной поддержки позволила значительно увеличить объем экспортных потоков [41]. В Канаде, например, закон о перевозках регулирует возврат для железнодорожных грузоперевозчиков. Министерство сельского хозяйства,

и иностранных дел и транспорта принимает непосредственное участие в экспортных операциях с зерном в этой стране [50].

Государственное регулирование экспорта продуктов питания включает защиту местных производителей и улучшение доступа к иностранным рынкам, а также устранение торговых и инвестиционных барьеров. Кроме того, государство должно осуществлять тарифное и нетарифное регулирование экспортных поставок с учетом состояния внутреннего рынка для всех видов продовольственного и сельскохозяйственного сырья. В частности, речь идет об использовании инструментов для регулирования экспорта, включая запреты на экспорт, экспортный контроль, лицензии и квоты, а также добровольные экспортные ограничения.

Запреты на экспорт являются довольно спорным, хотя и широко распространенным инструментом. Как и экспортные тарифы в практике ВТО, они рассматриваются как меры, которые ведут к искусственно высоким ценам. Таким образом, запрет на экспорт зерна из России на 2010–2011 г. повлиял на структуру урожая в стране – доля зерновых сократилась. Кроме того, увеличились потери при хранении зерна, были потеряны рынки сбыта и снизилась уверенность импортеров в российских поставщиках.

Чтобы восстановить свои позиции на внешних рынках, экспортеры должны были предлагать зерновые по минимальным ценам после снятия запрета, что привело к снижению эффективности экспорта. Поэтому запреты на экспорт, экспортные тарифы и другие инструменты ограничения экспорта, как правило, оказывают краткосрочное положительное влияние на внутренние рынки. В долгосрочной перспективе их влияние можно оценить как негативное.

Торговая и политическая поддержка экспорта должна уделять особое внимание устранению дискриминационных ограничений для внутренних экспортеров продовольствия и сельскохозяйственных товаров на внешних рынках. В этом контексте необходимо усилить роль Минэкономразвития РФ, чтобы создать наиболее благоприятные условия для выхода российских экспортеров продуктов питания на зарубежные рынки и противодействия введению протекционистских ограничений на их продукцию. Российские экспортеры поставляют

конкурентоспособные продукты питания и сельскохозяйственную продукцию на зарубежные рынки и очень часто сталкиваются с практикой использования таких инструментов, как антидемпинговые и спекулятивные гарантии в отношении них. Следует отметить, что эти продукты защиты рынка разрешены в соответствии с правилами ВТО и законами большинства государств. По мнению экспертов из Минэкономразвития России, «эти меры могут применяться только на основе четких и четких правил, обеспечивающих прозрачность и недискриминацию процедур и убедительных доказательств необходимых критериев».

В последние годы наблюдается тенденция к усилению ограничительной практики со стороны западных партнеров, особенно после введения санкций в отношении России. В 2013 г. 77 зарубежных стран приняли ограничительные меры против России, чтобы защитить свой внутренний товарный рынок, в том числе: 42 антидемпинговые меры, 2 специальные меры защиты, 33 нетарифных правила торговли, включая административное регулирование. По мнению различных экспертов, ущерб от такой ограничительной практики составляет от 1 до 1,5 млрд долл. в год [27].

По мнению Минэкономразвития России, следующие меры могут помочь устранить дискриминационные ограничения и улучшить доступ отечественных компаний на зарубежные рынки [6]:

- обеспечить эффективное использование инструментов ВТО, включая возможность многостороннего механизма урегулирования споров и предотвращения введения неадекватных ограничений на российские товары;

- использовать механизм региональных торговых соглашений для улучшения условий доступа российской сельскохозяйственной продукции на зарубежные рынки и не применять дискриминационные ограничения;

- разработать информационные ресурсы существующих ограничений на доступ к зарубежным рынкам, которые обеспечат механизм быстрой регистрации и ответа на запросы российских экспортеров продуктов питания [27].

Политическая и дипломатическая поддержка торговли для российских экспортеров продуктов питания должна быть направлена на обеспечение

нормальных, недискриминационных условий труда, включая преодоление бюрократических и коррупционных действий в принимающих странах. Возможности для продуктивной работы в этой области расширяются за счет выделения из категории значимых проектов в деятельности Министерства экономического развития и торговли по продвижению экспорта. Для таких проектов, в том числе продуктов питания и сельскохозяйственной продукции, разрабатываются паспорта проектов и дорожные карты для их реализации. Для успешной реализации стратегии необходимо радикально уменьшить внутренние препятствия для экспортной деятельности. Меры по упрощению торговых процедур еще не достигли какого-либо существенного прогресса в отношении общей стоимости или продолжительности экспортных операций.

Процедуры, связанные с импортом и экспортом продуктов питания и сельскохозяйственной продукции и их оплатой, по-прежнему громоздки и длительны. Существует сложная иерархия документов, которая включает в себя чрезмерные требования и ограничения для участников внешнеэкономической деятельности. Меры по устранению внутренних препятствий на пути развития экспорта продуктов питания должны изначально быть направлены на совершенствование таможенного регулирования и администрирования правил валютного и экспортного контроля, а также возмещения НДС при экспорте.

Основной проблемой является отсутствие координации между функционированием различных элементов системы поддержки экспорта продовольствия и взаимодействием заинтересованных участников. В настоящее время практически не существует единого координационного центра в области поддержки экспорта продовольствия на уровне ведомств или правительств. Существует прямое дублирование функций ряда организаций, вовлеченных в систему поддержки экспорта. Цели и задачи в этой области часто не указываются в соответствующих показателях эффективности и не связаны напрямую с задачами, которые поставлены перед увеличением экспорта продуктов питания и сырья для их производства. По мнению автора, создание специального правительственного

координационного центра могло бы стать возможным решением для обеспечения координации и сбалансированности системы государственной поддержки экспорта.

Создание такого координационного органа с адекватным уровнем федеральных властей позволило бы установить согласованные цели для наиболее важных структур агробизнеса, которые вовлечены в развитие экспорта. Кроме того, этот орган позволит контролировать распределение государственного финансирования и обеспечить прозрачность и полноту в оценке эффективности государственной поддержки экспорта сельскохозяйственной продукции и продуктов питания. Информационная и консультативная поддержка участников внешней торговли играет важную роль в стратегии расширения экспорта и завоевания новых рынков продовольствия и сельскохозяйственной продукции.

Учитывая большой интерес участников внешней торговли к вопросам ВТО, в 2013 г. была основана автономная некоммерческая организация Центр экспертизы по вопросам ВТО. Целью этого центра является предоставление членству России в ВТО прямой поддержки для быстрого реагирования на возникающие проблемы и защиты экономически обоснованных интересов отечественных компаний, включая пищевую промышленность, в соответствии с правилами ВТО.

Экспортная стратегия и формирование единой национальной системы поддержки экспорта продуктов питания направлены на укрепление позиций России на перспективных мировых рынках. Этот многофакторный процесс происходит в условиях быстро меняющихся тенденций в национальной и международной жизни. В этом контексте при разработке стратегии следует учитывать влияние следующих факторов:

- 1 Усиление протекционистских элементов в политике многих стран на фоне растущей глобальной конкуренции, ведущей к созданию новых барьеров для торговли и инвестиций.

- 2 Возрастающая роль глобальных регуляторов и дальнейшая либерализация международной торговли в рамках отдельных интеграционных объединений, что означает значительное ухудшение условий доступа на рынки для России.

3 Участие России в ВТО, которое, с одной стороны, ограничивает свободу действий при использовании финансовых инструментов для поддержки экспорта сельскохозяйственной продукции и продуктов питания, а с другой стороны, создает условия для демонтажа и устранения препятствий на внешних рынках.

Последовательная реализация мер по развитию механизмов поддержки экспорта позволит нам двигаться к более эффективной экспансионистской экспортной политике, ориентированной на активное использование возможностей зарубежных рынков и деятельности российских экспортеров. Смещение акцента в сторону активной экспортной политики окажет значительное влияние на рост числа организаций, экспортирующих продовольствие и сельскохозяйственное сырье, а также на улучшение структуры экспорта.

Модернизация российского сельского хозяйства, повышение его эффективности и увеличение доступности финансовых ресурсов будут способствовать развитию экспортного потенциала аграрного сектора. Еще одним важным резервом является интенсификация внутреннего сельскохозяйственного производства, которое в настоящее время теряет доступность оборудования, удобрений и других параметров не только для промышленно развитых стран, но и для многих развивающихся стран. В то же время рыбная отрасль обладает огромным экспортным потенциалом, что потребует модернизации рыболовного флота, развития перерабатывающих предприятий и повышения эффективности борьбы с незаконным рыболовством и торговлей морепродуктами. В то же время рост экспортного потенциала формирует важную основу для обеспечения продовольственной безопасности страны не только в сельском хозяйстве, но и в рыбном комплексе.

Заключение

Проанализировав основные факторы обеспечения продовольственной безопасности России и её рассмотрев приоритетные направления в условиях глобализации, можно сказать, что их влияние на решение проблемы в последние четверть века было очень спонтанным и в значительной степени противоречивым. Был достигнут определенный прогресс в укреплении продовольственной безопасности государства, но угрозы все же остались. Кроме того, на рубеже второго десятилетия 2000-х г. появились новые внутренние и внешние угрозы, с которыми Россия столкнулась в агропромышленном секторе. Новые факторы включают дестабилизацию и спад мировой экономики после кризиса 2008–2009 гг., ухудшение экономической ситуации в стране, снижение доходов от экспорта сырья, усиление инфляционных процессов с конца 2014 г. и другие. Основными задачами государства в этом направлении являются: обеспечение устойчивого макроэкономического развития, проведение эффективной социально-ориентированной политики, повышение уровня жизни населения, комплексная интеграция отечественного агропромышленного комплекса и его основных отраслей промышленности.

России уже удалось выполнить пять из восьми показателей теории продовольственной безопасности в 2019 г. и получить достаточно зерна, картофеля, сахара, растительного масла и мяса. Дефицит ощущается только в рыбе, соли и молочных продуктах. Как ни странно, в игру вступили санкции в области продовольственной безопасности. За период 2014–2019 гг. российское сельскохозяйственное производство увеличилось на 14,3 %, а импорт сократился на 31,2 %.

Вступление России в ВТО и принятие соответствующих обязательств по ограничению финансирования национального агропромышленного комплекса и регулированию экспортно-импортных операций с сельскохозяйственной продукцией и продуктами питания также повлияли на состояние продовольственной безопасности. Новая волна экономического давления со стороны иностранных промышленно развитых стран в период с 2014 по 2015 г., введение санкций для

изоляции России от мировых рынков, что прямо и косвенно повлияло, и обострило продовольственную проблему России в связи с развитием сельскохозяйственного сектора, сыграло негативную роль в обеспечении продовольственной безопасности России.

Анализ совокупности внутренних и внешних факторов, которые доминируют в вопросах продовольственной безопасности в России, позволил сделать ряд следующих выводов.

Концепция продовольственной безопасности не является стабильной, она постоянно менялась в течение разных периодов и отражает экономические реалии сегодняшнего дня. В то же время научное сообщество поддерживает актуальность более глубокого понимания природы продовольственной безопасности как одной из важнейших категорий современной экономической теории. Оценки продовольственной безопасности недостаточно для определения этой категории.

Концепция продовольственной безопасности должна также включать конкретные цели и сочетание внутренних и внешних факторов, обеспечивающих их реализацию, а также пути и средства достижения продовольственной безопасности. В то же время факторы безопасности пищевых продуктов хронологически связаны и изменяются под влиянием технологических и социально-политических изменений как в мировой экономике и политике, так и в отдельном государстве. Здесь стоит рассматривать регулируемую роль государства как основного фактора обеспечения продовольственной безопасности. В современном мире осуществляется объединение продовольственной безопасности со способностью государства защищать национальные интересы в продовольственном секторе от рисков и угроз, а также мобилизовывать и оптимизировать внутренние и внешние факторы для обеспечения населения страны необходимой пищей. Опыт исследованных промышленно развитых стран показывает, что именно активное вмешательство государства позволило им успешно решить проблему продовольственной безопасности.

Состояние продовольственной безопасности государства оценивается с использованием различных показателей, в том числе показателей физической и экономической доступности. Показатели потребления на душу населения, доля

расходов на продукты питания в общих расходах отдельных групп населения (экономическая доступность), а также макроэкономические показатели сельскохозяйственного производства, самообеспеченности, запасов продовольствия и различные другие показатели могут использоваться для оценки продовольственной безопасности.

Разработка критериев зависит от экономических возможностей конкретной страны, ее природно-климатических условий, уровня развития науки и техники, традиций питания. Вероятнее всего, что наиболее приемлемыми для России показателями являются показатели самообеспеченности, продовольственных резервов, квот на импорт и экспорт и их место в продовольственной безопасности страны.

Методы расчета этих показателей усовершенствованы, как показывает анализ соответствующих формул расчета в работе. Оценка предполагает необходимость достижения 100 % самообеспеченности основными продуктами, снижения зависимости от импорта в пределах 5–10 % от общего потребления продуктов питания в стране, а также достижения профицита в торговле продуктами питания на внешних рынках.

Изучение уровня и динамики продовольственной безопасности в России показывает, что развитие этих процессов крайне противоречиво. Ситуация в агропродовольственном секторе экономики отражает все положительные и отрицательные стороны экономической и политической жизни страны за последние два с половиной десятилетия.

В рамках экономических реформ российский агропромышленный комплекс не смог удовлетворить растущий спрос населения на продовольствие. Перестройка, которая привела к почти полному прекращению государственных субсидий, спровоцировала значительное сокращение сельскохозяйственного производства. Ситуация в сельском хозяйстве только начала улучшаться в начале этого столетия, и особенно заметный сдвиг был отмечен после принятия теории безопасности пищевых продуктов в 2010 г. Однако проблема доступности и продовольственной безопасности для населения страны еще не решена. После финансового и

экономического кризиса 2008–2009 г. в продовольственной безопасности наметилась тенденция к снижению.

На фоне постепенного роста сельскохозяйственного производства доходы населения снижаются, а цены на продукты питания растут из-за высокой инфляции. Устранение этого противоречивого развития возможно только в случае стабилизации общей экономической ситуации, изменения ценовой политики государства и значительного сокращения разрыва в доходах между различными группами населения.

Приоритетом правительства в обеспечении продовольственной безопасности и независимости России было приведение правительства в соответствие с замещением импорта в продовольственном секторе. Важной областью должно быть обеспечение производства наиболее популярных продуктов питания и товаров с высокой добавленной стоимостью. Замена импорта фокусируется не только на сокращении импорта, но и на снижении стоимости товаров, поддержании местного производителя, создании рабочих мест и совершенствовании сельскохозяйственного обучения в стране.

Проблема импортозамещения также включает сокращение косвенного импорта, то есть зависимость от импортируемых компонентов. В то же время не стоит полностью отказываться от импортной продукции.

Следует отметить, что программа импортозамещения несет свои риски, в том числе: снижение конкурентоспособности производителей и их сельскохозяйственной продукции, снижение эффективности экономики государства в целом и увеличение нагрузки на бюджет.

Для нейтрализации рисков импортозамещения могут быть предложены следующие меры: синхронизация федеральной программы импортозамещения с региональными программами развития сельского хозяйства и повышение эффективности мер по защите внутреннего рынка сельскохозяйственной продукции и продуктов питания от чрезмерного импорта.

Участие России в системе международного разделения труда в аграрном секторе ставит вопрос о роли внешних факторов в обеспечении продовольственной

безопасности и независимости. Этот уровень касается оптимизации таможенного регулирования, формирования нормативного регулирования, ориентированного, прежде всего, на интересы внутреннего потребителя продуктов питания.

Кроме того, целесообразно принять стандарты качества пищевых продуктов, которые позволят России избежать импорта иностранных низкокачественных и дешевых продуктов, которые популярны среди населения, но представляют угрозу для здоровья населения.

Продовольственная безопасность России стала особенно острой в контексте введения экономических санкций против России со стороны США и стран ЕС. Продовольственное эмбарго особенно мотивировано санкциями этих стран против крупнейших государственных банков России, которые выступают в качестве финансовых институтов для развития сельскохозяйственного сектора и обеспечивают индустриализацию и модернизацию сельского хозяйства за счет денег, которые они заимствовали на межбанковском рынке. Российские банки оказались в очень сложном положении для реализации тысяч инвестиционных проектов в аграрном секторе.

С экономической точки зрения использование протекционистских мер (введение эмбарго) представляется нецелесообразным, поскольку ряд товаров из стран ЕС необходимо заменить товарами из более отдаленных стран, что увеличивает транспортные расходы. Введение эмбарго также оказывает негативное влияние на ценовую ситуацию на продовольственном рынке, что приводит к увеличению затрат не только на импортные, но и на национальные товары.

Проблема минимизации ущерба, причиненного эмбарго на продовольственную безопасность в России, не имеет четкого решения. В долгосрочной перспективе это может быть решено только в виде серии правительственных мер с участием частных сельскохозяйственных компаний, включая меры по замещению импорта, выделению дополнительных субсидий сельхозпроизводителям и перераспределению сети от импортируемой к отечественной продукции.

Внешние факторы, такие как привлекательность иностранных инвесторов в сельскохозяйственной и пищевой промышленности и расширение

сельскохозяйственного сотрудничества в рамках БРИКС, ЕАЭС и т. д., также должны играть важную роль. Вероятно, что система государственных гарантий будет способствовать укреплению продовольственной безопасности сельскохозяйственных производителей и новых инвесторов от экономического ущерба в случае отмены или ослабления продовольственного эмбарго.

К внешним факторам продовольственной безопасности в России также относятся экспорт сельскохозяйственного сырья и продовольствия и открытие в этой связи новых рынков. Мировой опыт показывает, что страны, которые достигли устойчивой независимости от продуктов питания (США, ЕС, Канада и т.д.), как правило, являются нетто-экспортерами продуктов питания и сельскохозяйственной продукции. Россия еще не входит в их число, хотя для этого есть все предпосылки и условия, и в настоящее время она является крупнейшим поставщиком на мировой рынок зерна.

Следует так же отметить, что при разработке экспортной стратегии необходимо учитывать следующие факторы: усиление защитных мер в политике многих стран на фоне усиления глобальной конкуренции, что может создать новые барьеры для торговли и инвестиций для доступа на рынки этих стран; возрастающая роль глобальных регуляторов и дальнейшая либерализация международной торговли в рамках отдельных интеграционных ассоциаций, что будет означать сравнительное ухудшение условий доступа на рынки для стран, которые в них не участвуют; членство России в ВТО, что ограничивает свободу действий при использовании финансовых инструментов для поддержки производства и экспорта сельскохозяйственной и пищевой продукции.

На данный момент практически нет единого координационного центра в области поддержки экспорта продовольствия на государственном уровне. Возможным решением для обеспечения координации и сбалансированности системы государственной поддержки экспорта продовольствия может быть создание специального координационного центра на уровне правительства. Создание такого органа обеспечивает согласование целей для основных учреждений, занимающихся развитием экспорта, а также роли и ответственности каждого участника.

Последовательная реализация мер по разработке механизмов поддержки нефинансового экспорта, особенно на региональном уровне, позволит нам двигаться к более эффективной экспортной политике. Такое смещение акцента в сторону активной экспортной политики окажет заметное влияние на рост числа экспортных организаций и на диверсификацию корпоративной и товарной структуры экспорта.

Современный мировой рынок представляет проблему конкурентоспособности агропромышленного комплекса как решающий фактор в борьбе за лидерские позиции в этом направлении. В связи с этим возникает вопрос о том, какие товары и чье производство в России имеет сравнительное преимущество.

Конкурентоспособность в настоящее время в основном определяется большим количеством факторов производства. Другими словами, отечественное сельское хозяйство будет по-прежнему иметь сравнительное преимущество по сравнению только с теми продуктами, которые производятся при относительно большом количестве доступных ресурсов. Обеспечить конкурентоспособность отечественных продуктов питания возможно только путем постоянного технологического и технического обновления существующих отраслей промышленности и, прежде всего, путем расширения мощностей и углубления переработки сырья с целью получения продуктов с более высокой добавленной стоимостью.

При разработке стратегии продовольственной безопасности Россия вынуждена координировать свои действия с правилами ВТО. Допустимый объем субсидий сектора государственного управления сельскохозяйственному сектору в форме совокупных мер поддержки уменьшается, что затрудняет их дальнейшее развитие из-за увеличения прямых субсидий. Собранная и систематизированная информация позволила автору сформулировать рекомендации по адаптации действующего механизма государственной поддержки сельского хозяйства России к функционированию в рамках международной координации аграрной политики. Чтобы обеспечить соответствие России требованиям ВТО, производители должны получать поддержку в рамках «зеленой корзины», а меры «желтой корзины» должны осуществляться поэтапно с научной точки зрения.

Однако следует рассмотреть наиболее важное и перспективное направление – развитие и разработку программы создания территориальных агропромышленных кластеров для депрессивных регионов страны. Реализация этого направления направлена прежде всего на обеспечение эффективного спроса населения и способности населения покупать продукты питания по доступным ценам.

Процесс регионализации, который не противоречит правилам ВТО, в будущем станет основным направлением усилий государства по решению проблем продовольственной безопасности в России. Следует также отметить, что в контексте экономических санкций против России (и соответствующих контрсанкций), учитывая сокращение импорта продовольствия, важно не снижать конкурентоспособность отечественных производителей сельскохозяйственной и пищевой продукции, что подчеркивает необходимость улучшить программы импортозамещения, а также усилить программы экспортной ориентации для сельскохозяйственной отрасли.

Список использованных источников

- 1 Декларация Всемирного саммита по продовольственной безопасности. URL: <http://www.fao.org/docrep/003/W3613E/W3613E00.HTM> (дата обращения: 21.01.2020).
- 2 Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 30 января 2010 г. № 120 // Российская газета. – 2010. – 3 февраля.
- 3 О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы : постановление Правительства РФ от 14 июля 2012 г. № 717 // Российская газета. – 2012. – 07 августа.
- 4 Государственная программа Российской Федерации «Развитие внешнеэкономической деятельности» : постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 330 // Российская газета. – 2014. – 24 апреля.
- 5 О ходе и результатах реализации в 2014 году государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы: национальный доклад // Сайт Правительства России. URL: <http://government.ru/docs/37271/> (дата обращения: 21.01.2021).
- 6 Проект «Национальной экспортной стратегии России на период до 2030 года». URL: <http://base.consultant.ru/> (дата обращения: 21.01.2021).
- 7 Протокол по присоединению Российской Федерации ко Всемирной торговой организации // Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: http://economy.gov.ru/minrec/activity/sections/foreigneconomicactivity-/wto/doc20111216_03 (дата обращения: 21.01.2021).
- 8 Антипов О. В. Продовольственная безопасность страны в условиях ВТО // Продовольственная безопасность: материалы XIX международной научно-практической конференции. 2014. № 19. С. 56–58.

- 9 Балабанов В. С., Борисенко Е. Н. Продовольственная безопасность: международные и внутренние аспекты. М. : Экономика, 2015. 552 с.
- 10 Буздалов И. Н., Фрумкин Б. Е. Современное положение в российском сельском хозяйстве и новые требования к аграрной политике // Общество и экономика. 2016. № 7–8. С. 120–124.
- 11 Волынец-Руссет Э. Я. Проблема импортозамещения промышленной и сельскохозяйственной продукции в РФ // Российский внешнеэкономический вестник. 2015. № 5. С. 19.
- 12 Воронов А. С. Взаимосвязь продовольственной безопасности и конкурентоспособности отечественного агропродовольственного комплекса // Никоновские чтения. 2014. № 19. С. 83–84.
- 13 Гашенко И. В. Сущность, принципы и специфика налогового регулирования АПК в России // Налоги и налогообложение. 2015. № 1. С. 44–51.
- 14 Гончаров В. Д., Рау В. В., Селина М. В. Продовольственная безопасность России в условиях ВТО. М. : ИНЭК, 2015. 150 с.
- 15 Гончаров В. Д., Рау В. В. Обеспечение продовольственной безопасности страны в условиях ВТО // Продовольственная безопасность: материалы XIX международной научно-практической конференции. 2014. № 19. С. 55–60.
- 16 Дюмулен И. И. Нетарифные меры в современной международной торговле: некоторые вопросы теории, практика и правила ВТО, интересы России // Российский внешнеэкономический вестник. 2016. № 2. С. 3–20.
- 17 Евсеев В., Фомин А. Нормы и правила ВТО в области сельского хозяйства и развития российского АПК // Информационно-аналитический бюллетень «Мосты». 2014. № 3. С. 26–29.
- 18 Карпов В. К., Семин А. Н. Концепция продовольственной безопасности России: новые подходы и направления // Никоновские чтения. 2014. № 19. С. 7–10.
- 19 Киселев С. В. Агропромышленный комплекс России в условиях санкций и необходимость обеспечения продовольственной безопасности // Основные проблемы продовольственной безопасности. 2015. № 2. С. 12–19.

- 20 Ковалев Е. В. Потенциал мировой агропродовольственной сферы: плюрализм оценок // Мировая экономика и международные отношения. 2017. № 8. С. 3–14.
- 21 Косарева О. В. Продовольственный рынок России: политика цен // Материалы XIX международной научно-практической конференции. 2014. № 19. С. 139–140.
- 22 Красюк И. А. Продовольственная безопасность России в современных экономических условиях // Российский внешнеэкономический вестник. 2015. № 5. С. 72.
- 23 Крылатых Э. Н. Многофункциональность агропродовольственной сферы: методология исследований для разработки стратегии развития. М. : ВИАПИ имени А. А. Никонова: «Энциклопедия российских деревень», 2015. 35 с.
- 24 Крылатых Э. Н. Аграрные аспекты присоединения России к ВТО // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2016. № 5. С. 1–3.
- 25 Крылатых Э. Н. Концепции и методологические основы изучения продовольственной безопасности // Никоновские чтения. 2017. № 19. С. 3–5.
- 26 Крылатых Э. Н. Продовольственная безопасность и присоединение России к ВТО // Современная Европа. 2018. № 4. С. 3–11.
- 27 Кудряшова И. А. Современные аспекты международной торговли на рынке продовольственных товаров // Техника и технология пищевых производств. 2019. № 3. С. 176–182.
- 28 Мальтусъ Т. Р. Опыт закона о народонаселении. Перевод И. А. Вернера. М. : Типо-литография О. И. Лашкевичъ и Ко. Тверская, Домъ Саввинского подворья, 1895. 250 с.
- 29 Мальцева В. А. Государственная поддержка сельского хозяйства в зарубежных странах: эволюция теории и практики реализации. Екатеринбург : УМЦ УПИ, 2015. 228 с.
- 30 Мальцева В. А. Формирование национальной системы регулирования сельского хозяйства. М. : Проспект, 2015. 280 с.

- 31 Мальцева В. А. Особенности государственной поддержки сельского хозяйства РФ в условиях ВТО // Управленец. 2015. № 1 (47). С. 8–13.
- 32 Мальцева В. А. Многоуровневая система прямой поддержки фермерства в США // Вестник УрФУ. Серия экономика и управление. 2011. № 5. С. 94–104.
- 33 Мальцева В. А. Структурные преобразования политики государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей в ЕС на современном этапе // Экономика сельскохозяйственных и прирабатывающих предприятий. 2015. № 1. С. 63–67.
- 34 Мартынов К. П. Проблемы оценки продовольственной безопасности России // Теория и практика общественного развития. 2016. № 14. С. 94–97.
- 35 Михайлушкин П. В. Условия и основные критерии обеспечения продовольственной безопасности // Научный журнал Куб ГАУ. 2015. № 92. С. 153–175.
- 36 Недосекин С. В. Конкурентоспособность сельского хозяйства России в условиях переходного периода вступления в ВТО // Вестник Российского государственного аграрного заочного университета. 2013. Т. 19. № 14. С. 175–180.
- 37 Назаренко В. И. Продовольственная безопасность (в мире и в России). М. : Памятники исторической мысли, 2015. 286 с.
- 38 Платонов И. Н. Международные экономические отношения. М. : ИНФРА-М, 2015. 560 с.
- 39 Петриков А. В. Тенденции развития сельского хозяйства и направления современной агропродовольственной политики России // Юбилейное издание Трудов ВЭО России. 2015. Т. 195. С. 693–714.
- 40 Подкопаев О. А. Государственная поддержка аграрного сектора экономики в условиях членства России в ВТО: к вопросу о продовольственной безопасности страны // Успехи современного естествознания. 2018. № 3. С. 156–157.
- 41 Подпрудин А. В., Голяшина Е.А. Анализ отечественного и зарубежного опыта государственной поддержки экспорта // European research. 2015. № 5 (6). С. 38–39.

- 42 Райнерт Э. С. Как богатые страны стали богатыми и почему бедные страны остаются бедными. М. : Издательский дом ВШЭ, 2015. 384 с.
- 43 Ревенко Л. С. Мировой рынок продовольствия в эпоху «генной» революции. М. : Экономика, 2016. 304 с.
- 44 Ревенко Л. С. Внешнеэкономические аспекты продовольственной безопасности России // Вестник МГИМО–Университета. 2016. № 4. С. 142–147.
- 45 Ревенко Л. С. Продовольственная безопасность стран АТЭС: общие тенденции и региональные особенности // Мировой продовольственный кризис и продовольственная безопасность России : сборник по материалам «круглого стола» в рамках пятой международной научной конференции «Инновационное развитие экономики России: институциональная среда». М. : РГ-Пресс, 2016. С. 15–22.
- 46 Ревенко Л. С. Рыночные аспекты глобальной продовольственной безопасности // Труды Вольного экономического общества России. 2015. Т. 187. С. 171–176.
- 47 Сакс Дж. Д. Конец бедности. Экономические возможности нашего времени. Пер. с англ. Н. Эдельмана. М. : Изд. Института Гайдара, 2011. 424 с.
- 48 Сельское хозяйство России в условиях ВТО: неизбежность провала или новые возможности? URL: <http://kapital-rus.ru/articles/article/220420/> (дата обращения: 20.04.2020).
- 49 Семенова Н. Н., Князькина Е. О. Финансирование сельскохозяйственного производства в контексте обеспечения продовольственной безопасности // Финансы и Кредит. 2015. № 4 (484). С. 62–68.
- 50 Семин А. Н. Продовольственная безопасность России в условиях эмбарго // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2015. № 5. С. 9–14.
- 51 Стадник А. Т., Матвеев Д. М., Макаров Ю. Ю. Совершенствование государственного рынка зерна в России // Экономика АПК. 2018. № 10 (108). С. 138–139.

- 52 Таранов П. М., Панасюк А. С. Методические аспекты защиты продовольственного рынка России: установление приоритетов в условиях присоединения к ВТО. Ростов-на-Дону : СКНЦ ВШ ЮФУ АПСН, 2017. 135 с.
- 53 Усенко Л. Н. Продовольственная безопасность России: вызовы и механизмы реализации // Труды ВЭО. 2016. Т. 187. С. 198–203.
- 54 Ушачев И. Продовольственная безопасность России в рамках глобального партнерства. М. : Изд-во ИП Насирддинова В. В., 2017. 158 с.
- 55 Федеральная служба государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru/> (дата обращения: 15.05.2021).
- 56 Шагайда Н. И., Узун В. Я. Продовольственная безопасность в России: мониторинг, тенденции и угрозы. М. : ИД «Дело», 2017. 110 с.
- 57 Шагайда Н. И., Узун В. Я. Продовольственная безопасность: проблемы оценки // Вопросы экономики. 2015. № 5. С. 63–78.
- 58 Шуйский В. П. Совершенствование системы поддержки экспорта в России // Российский внешнеэкономический вестник. 2016. № 9. С. 35–48.
- 59 Agriculture & Rural Development. URL: <http://data.worldbank.org/topic/agriculture-and-rural-development?Locations=RU&view=chart> (дата обращения: 20.05.2021).
- 60 Gibson, M. Feeding of Nations Refining Food Security for the 21 st Century. Taylor Group, 2016. 684 p.