

ДОКТРИНА ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОЦЕНКА ЭКСПЕРТОВ¹

С.Ю. БАРСУКОВА,

доктор социологических наук, профессор,
Национальный исследовательский университет – Высшая школа экономики,
Email: svbars2012@gmail.com

В России в 2010 г. принята Доктрина продовольственной безопасности. Мало кто знает об этом. Еще меньше — о содержании документа, его основных идеях и контексте их формирования. Для российского образованного человека правилом хорошего тона считается уничижительное отношение к новациям власти. Но Доктрина формирует пространство возможностей, в которых будут отстраивать стратегии конкретные участники рынка — производители сырья, переработчики, экспортеры, импортеры. И потребители будут жить и, простите за тавтологию, потреблять, в этих реалиях. Попробуем разобраться, как меняется (и меняется ли) аграрная политика страны в связи с принятием Доктрины продовольственной безопасности. С этой целью мы опросили экспертов — бизнесменов, аграрных политиков, ученых.

Ключевые слова: Доктрина продовольственной безопасности РФ; аграрная политика; продовольственный баланс.

The Doctrine of food security is adopted in Russia in 2010. Doctrine forms the space of possibilities, which will rebuild strategy specific participants of the markets of raw material producers, processors, exporters, importers. And consumers will live in these realities. The Doctrine defines the content of the term “food security”. It consists of three elements: the share of food of domestic production, its quality and affordability. Let’s try to understand whether changes the agrarian policy of the country in connection with the adoption of the food security Doctrine. To reveal it we interviewed experts, businessmen, agrarian politicians, and scientists. Experts believe that the main drawback of this documents — declarative character, the lack of mechanisms for implementation.

Keywords: food security doctrine of the Russian Federation; agricultural policy; food balance.

Коды классификатора JEL: F52, Q18.

История вопроса

Первые дискуссии по поводу продовольственной безопасности страны датируются началом 1990-х гг. Их инициаторами были коммунисты, акцентирующие внимание на негативных процессах в сельском хозяйстве, действительно сильно деградировавшем в этот период.

¹ Индивидуальный исследовательский проект № 10-01-0056 «Модели поведения участников продовольственных рынков в рамках реализации доктрины продовольственной безопасности РФ» выполнен при поддержке Программы «Научный фонд ГУ-ВШЭ».

Дискуссия 1990-х гг. стимулировала законотворческую деятельность, и стали появляться документы, претендующие на утверждение Государственной Думой в статусе федерального закона. Однако будучи достаточно «левой» по составу депутатов, ГД не стала принимать этот закон. В ходе обсуждения выяснилось, что центральное понятие — продовольственная безопасность — не имеет однозначного толкования. Столкнулись две версии определения того, что же считать продовольственной безопасностью страны.

Согласно первой версии, безопасность — это *обилие собственного производства, гарантирующее независимость от импорта продовольствия*. Подход явно идеологизированный, формирующий образ осажденного государства, которому нужно добиться продовольственной независимости от враждебного внешнего окружения. Безопасность в этом случае являлась синонимом независимости как антитезы зависимости от Запада, захватившего российский продовольственный рынок. Очевидно, что такая трактовка соответствовала интересам отечественных производителей продовольствия, апеллирующих к помощи власти.

Вторая трактовка понятия «безопасность» риторически отсылала к интересам потребителей. Делался акцент на доступность продовольствия с точки зрения доходов населения, от чего, как подчеркивалось, зависит социальная стабильность страны. В этой связи импорт получал оправдание по причине ценовой доступности. Демпинговые цены на импортное продовольствие разоряли отечественных производителей, но примиряли с реформами потребителей. Безопасность трактовалась в терминах *ценовой доступности продовольствия*. Понятно, что такая позиция соответствовала интересам импортеров и правящей элиты, опасавшейся недовольства населения. Эту точку зрения отстаивали «правые» политические течения, поддержанные экспертами из международных организаций (FAO — Food and Agriculture Organization of the United Nations, Мировой банк). Их аргументация сводилась к принципиальной вере в прогрессивность фритредерства и ретроградство протекционизма. В этом же лагере оказались и мэры обеих наших столиц, которые откровенно поддерживали импорт из-за боязни роста цен как главного фактора нестабильности.

Дискуссия ничем не закончилась. Государственная Дума не стала принимать соответствующий закон. Даже самые «левые» не могла проигнорировать логику оппонентов — экономические условия не дают возможности говорить о самообеспечении страны продовольствием, поэтому форсированное сокращение импорта может вызвать социальные потрясения. Слишком явным был отрыв предлагаемого документа от анализа экономических возможностей решения продовольственной проблемы. Кроме того, было очевидно, что президент наложит вето на закон, явно противоречащий идеям реформаторов ельцинского призыва.

Но и смена президента, равно как и приход в Думу подавляющего большинства «единороссов» не дали возможности фракции КПРФ провести разработанный летом 2008 г. законопроект «О государственной политике в области продовольственной безопасности РФ» (Продовольственная..., 2008). Попытки предложить ГД принять этот документ в качестве федерального закона были заведомо проигрышными, о чем, видимо, изначально все догадывались. Но решались задачи привлечения внимания к проблеме, позиционирования коммунистической фракции как патриотично ориентированной в противовес правительству, лишенному этих чувств. Это была дискуссия ради дискуссии, но с имитацией веры в возможность законодательной победы.

Впрочем, тема была электорально важной, и «единороссы» попытались перехватить у коммунистов лидерство в обсуждении проблемы, проводя в 2004 г. научно-практическую конференцию «Продовольственная безопасность России», иницируя акцию «Покупай российское!» Но народ помнит героев, и проблематика продовольственной безопасности прочно связана в его памяти с инициативами КПРФ.

В связи с этим многих удивило, что в начале февраля 2010 г. Указом президента «Доктрина продовольственной безопасности РФ» была утверждена (Указ..., 2010). Что сделало возможным ее принятие? Прежде всего, доктрина, принятая в 2010 г., существенно отличалась от первых версий документов, предлагаемых в середине 1990-х гг. Из поздней версии ушло прежнее противостояние политических сил, а текст документа стилистиче-

ски стал идеологически нейтральным и подчеркнуто деловым. (Речь идет о стилистике, а не содержании, о чем позже.)

Кроме того, изменилась ситуация в сельском хозяйстве. В течение последних десяти лет валовая продукция сельского хозяйства росла. Особенно заметны успехи в птицеводстве и свиноводстве. Даже в кризисный 2009 г. был рост сельхозпроизводства (1,2%). И только засуха 2010 г. подкосила рост цифр: падение сельхозпроизводства в 2010 г. составило около 10%. Но важны не валовые показатели, а производство на душу населения, если мы говорим об обеспечении продовольствием (Ушачев, Серков). И тут есть положительная динамика (табл.1).

Таблица 1

Производство основных видов сельскохозяйственной продукции на душу населения, кг

Сельхозпродукция	2000 г.	2007 г.	2008 г.	2008 г. в % к 2000 г.
Зерно	451	576	762	169
Картофель	200	191	204	102
Овощи	74	81	92	125
Мясо в убойной массе	30	40	44	147
Молоко	222	226	228	103
Яйца, шт.	234	267	266	114
Сахар (из сахарной свеклы)	10,8	22,5	24,5	227
Растительное масло	9,4	19,3	17,4	186

Но в целом ситуация с потреблением продовольствия в стране остается напряженной. Трудно поверить, но факт: объем производства молока в 2008 г. был сопоставим с его уровнем в 1958 г., мяса в целом — в 1970 г., яиц — в 1977 г. А поголовье КРС у нас такое же, как после коллективизации в 1933–1934 гг. (Интервью..., 2009). Лишь картофель и хлебпродукты россияне потребляют с превышением рациональных норм питания. Среднедушевое потребление мяса и мясопродуктов составляет всего 61% от нормы, рыбной продукции — 56%, овощей — 76%, молока и молокопродуктов — 88%. Конечно, высокодоходные группы потребляют больше. Но в целом в 2008 г. ниже рациональной нормы потребляли молока и молокопродуктов примерно 80% населения страны, мяса и мясопродуктов, рыбы и рыбопродуктов — 50–60%, фруктов — 70%, сахара — 30%, хлеба и хлебных продуктов — 20%. Но даже этот уровень потребления достигается с помощью импорта.

Чтобы понять серьезность проблемы, достаточно сравнить потребление некоторых продуктов в России и некоторых других развитых странах. По данным Российского союза предприятий молочной отрасли, ситуация следующая (табл. 2).

Таблица 2

Потребление молочных продуктов в некоторых странах мира в 2009 г., кг/чел. в год

Страны	Молоко питьевое	Масло сливочное	Сыр
Россия	69	2,5	5,9
Австралия	116	3,8	12,0
США	81	2,3	14,9
Канада	83	2,8	12,1
Уругвай	73	1,5	6,0

Заметим, что расходы на питание в структуре расходов на конечное потребление в 2008 г. составляли в России 34,5%. В развитых странах мира данный показатель варьирует в пределах 6–12%. И это средние показатели. Понятно, что в низкодоходных группах ситуация значи-

тельно хуже. В нижней децильной группе (10% населения с наименьшими располагаемыми ресурсами) в 2008 г. на питание уходило 54,9% расходов.

Но проблема не ограничивается скудностью потребления. Куда тревожнее ситуация с качеством. По данным Росстата, в первом полугодии 2009 г. среди отечественного продовольствия доля продуктов ненадлежащего качества или опасных составляла: мясо и птица — 10,7%, рыбная продукция — 12,4%, сыры и цельномолочная продукция — 5,5–5,9%, крупы — 7,6%, консервы плодоовощные — 6,3%. Импортная продукция по качественным показателям оказалась ниже отечественной, в том числе рыба и рыбопродукты — 21,5%, сахар — 30%, цельномолочная продукция — 9,7%, консервы плодоовощные — 8,5%.

В целом мы импортируем около 34–35% сельхозпродукции и продовольствия. По мясу доля импорта несколько выше (около 40%), по молоку и молокопродуктам — ниже (около 20%). Эта ситуация диссонирует с возможностями страны, ее земельными и водными ресурсами. Но прежде, на фоне катастрофического спада в АПК, об этом говорили преимущественно оппозиционные политики. В ответ их обвиняли в неумении пользоваться благами разделения труда (торгуем нефтью и газом, покупаем мясо и масло). Теперь же, на фоне наметившегося положительного сдвига в АПК привлечение внимания к продовольственному рынку стало приносить политические дивиденды правящей элите. Простое суждение, что трава на лугах — это такое же природное богатство, как нефть и газ, так же верно ранее считалось признаком ретроградства, как сейчас патриотизма.

Наконец, в преддверии президентских выборов Д.А. Медведев старался расширить список важных решений, связанных с его правлением. Продовольственная безопасность, касающаяся всех россиян, обещала быть удачным слагаемым политического имиджа.

Содержание Доктрины: что нового?

В отличие от первых вариантов документа, «безопасность» перестала быть синонимом «независимости от импорта». Понятие «независимости» в доктрине используется, но им не ограничивается. Фактически «Доктрина продовольственной безопасности» зиждется на трех смысловых китах: *доля собственного производства* по основным видам продовольствия, *качество* этого продовольствия и его *доступность* для населения. Демополитизация достигается за счет смещения фокуса проблемы от идеи внешней экспансии, от которой надо защищаться ростом собственного производства, к проблемам внутренним — не просто производить достаточно для продовольственной независимости, но уделять внимание качеству продуктов и их доступности. В свою очередь, доступность подразделяется на *экономическую* и *физическую*, т. е. территориальную.

В предельном виде идея документа состоит в том, что если производить много продуктов питания, еще не гарантия продовольственной безопасности, хотя задача независимости этим решается. Если цена на продукты и неразвитость торговой сферы сделают их недоступными для некоторых групп населения, то это и есть ситуация «Родина в продовольственной опасности». От продовольственной независимости, сводимой к импортозамещению, перешли к концепту безопасности с акцентом на качество и доступность отечественных продуктов питания. Другими словами, продовольственная безопасность предполагает гарантированный уровень независимости от импорта, но этим не ограничивается, включая экономические возможности населения покупать качественное отечественное продовольствие непосредственно в местах проживания.

Мы не зря коснулись истории вопроса, упомянув о дискуссии 1990-х гг. Тогда базовое понятие «продовольственная безопасность» оказалось раздираемо двумя логиками: безопасность как независимость от импорта и безопасность как ценовая доступность для потребителей. В нынешней Доктрине попытались совместить эти логики, апеллируя к независимости и доступности как равнозначным задачам. Изменившаяся ситуация в АПК в 2000-е гг. по сравнению с 1990-ми сгладила альтернативность этих задач. Хотя, забегаая вперед, отметим, что в контрольно-целевых показателях явно доминирует идея достижения пороговых значений

самообеспечения по отдельным видам продовольствия, а качество и доступность куда менее операционализированы и, следовательно, контролируемы.

Кстати, акцентируя качество и доступность продовольствия, российская Доктрина очень напоминает принятую в марте 2004 г. «Концепцию национальной продовольственной безопасности республики Беларусь» (Постановление..., 2004), хотя степень детализации и методическая прозрачность у белорусов несопоставимо выше.

Отметим, что законодательное оформление идеи продовольственной безопасности — явление широко распространенное в мире. Такие законы есть в США, Франции, Швеции, Германии, Китае и др. развитых странах. Однако там другой фокус проблемы. Например, в ФРГ «Закон о продовольственной безопасности» (от 20.08.1990 г.) четко нацелен на обеспечение продуктами питания в условиях продовольственного кризиса, когда данная угроза не может быть устранена посредством мероприятий по регулированию рынка. По сути, это регулирование продовольственной проблемы в чрезвычайной ситуации. У нас же (как и белорусов) этот документ должен был стать элементом повседневной аграрной политики.

Мнения экспертов по поводу Доктрины продовольственной безопасности существенно расходятся: от восторженно-одобрительных до жестко-критических. Одни видят в доктрине идейную и инструментальную основу дальнейшего развития АПК, другие — популизм, экономическую провокацию, не дающую аграрной сфере никаких новых возможностей.

Впрочем, даже критики признают позитив этого решения, а именно:

- ✓ любой государственный документ, привлекающий внимание к аграрной сфере, вносит вклад в ее развитие. Критикуя содержание «Доктрины продовольственной безопасности РФ», аграрные лоббисты подчеркивали важность самого факта обсуждения продовольственной сферы в рамках проблемы безопасности страны. Они прекрасно понимали, что на производство говядины бизнес не соблазняется не потому, что не знает, как это оказывается важно с точки зрения продовольственной безопасности страны, а в силу низкой рентабельности отрасли. Но надеялись, что за Доктриной последуют меры аграрной экономической политики, включая дотации, субсидии госбюджета, гарантии «долгих» денег, налоговые льготы и пр. Очевидно, это обстоятельство радовало аграрных лоббистов и огорчало их противников, считающих, что Доктрина задает неверную иерархию экономических задач.
- ✓ развитию аграрной сферы придали статус стратегического направления. Сам факт обсуждения доктрины Советом безопасности говорит о том, что аграрная сфера сместилась с периферии в центр стратегического планирования, войдя в число проблем национальной безопасности страны. Доктрина фиксировала понимание, что речь идет не о проблеме отдельной отрасли, а о государственной проблеме, не имеющей узковедомственной локализации. В результате план реализации мероприятий включал в качестве ответственных исполнителей широкий круг структур власти — Минсельхоз, Минэкономразвития, Минздравсоцразвития, Минрегион, Минфин, Минпромторг, МИД, Минобрнауки, Росрыболовство, Росстат, ФТС, ФАС. Такой широкий состав ответственных исполнителей (без анализа содержания плана мероприятий), акцентируя общезначимость проблемы, должен был сменить конфронтацию ряда ведомств на сотрудничество. Особенно это касается позиции Минфина, традиционно обороняющегося от просящих денег аграриев.
- ✓ в рамках социальной защиты населения и доступности основных продуктов питания была заявлена идея адресной помощи малообеспеченным потребителям. За этим стояла достаточно революционная мысль о том, что государство должно реагировать на рост цен на продовольствие не только поиском виноватых в цепочке «производитель — переработчик — продавец», но и принципиально иным способом, непосредственно дотируя потребителя, что резко отличает рынок продовольствия от всех остальных рынков. Но идея адресной помощи не была развита последующими документами, в частности, планом мероприятий по реализации Доктрины, и не сделавшись реальным направлением социальной политики, не став также ареной лоббистских

усилий представителей АПК. Однако сам факт упоминания адресной помощи в документе такого уровня оценивался крайне положительно аграрными лоббистами, не оставляющими надежд на дальнейшее развитие этой темы.

Критика «Доктрины» экспертным сообществом

На этом позитивная реакция на документ заканчивается. Претензии к Доктрине сводятся к ее абсолютной декларативности, отсутствию прописанных механизмов реализации, ничтожно малому влиянию на развитие аграрной сферы. Была надежда на план мероприятий по реализации, принятый несколько месяцев спустя. Но этот документ разочаровал еще больше, являя пример нормотворчества в традиции правильных заклинаний. Весь план свелся к раздаче поручений различным ведомствам по разработке предложений, направленных на «совершенствование механизмов», «повышение эффективности», «стимулирование кооперации» и пр. Многие предложения, судя по назначенным срокам их подготовки, уже представлены в виде доклада Правительству РФ.

Их содержание не стало предметом широкого обсуждения в обществе, более того, эта тема резко перестала волновать СМИ. Интерес масс-медиа ограничился фактом принятия «Доктрины продовольственной безопасности», хотя вся конкретика должна была появиться позже, на стадии разработки рекомендаций, создаваемых отраслевыми ведомствами. Но их-то и проигнорировали СМИ. Тому есть два возможных объяснения: или эти рекомендации были «пустыми», т. е. отсутствовал предмет обсуждения, или Доктрина была самодостаточным информационным сигналом о заботливом характере российской власти, а детали и дальнейшее развитие темы могли лишь ослабить эффект главного информационного послания.

Декларативность «Доктрины продовольственной безопасности»

Не желая того, авторы плана мероприятий по реализации Доктрины подчеркнули ее декларативность в корпусе других законодательных документов, регулирующих аграрную сферу. Значительная часть обозначенных в плане мероприятий опирается на работу, которая должна была проводиться в рамках «Госпрограммы развития сельского хозяйства на 2008–2012 гг.» или «Закона о развитии сельского хозяйства». То есть эта работа должна была осуществляться в рамках уже принятых документов. Реальная же новация Доктрины — объединение в понятии безопасности количества, качества и доступности продовольствия — осталась декларацией, не формирующей новые управленческие практики.

Качество продуктов питания осталось головной болью санитарной службы страны, а доступность по-прежнему ограничивается ценовым мониторингом, осуществляемым Министерством экономики, с соответствующими поисками виновных. И если уж упомянули о Роспотребнадзоре, то вклад этой структуры в поддержание планки качества и стимулирование импортозамещения несопоставимо выше, чем вклад Доктрины. Остановка импорта американской курятины на основании использования хлора на 8 мес. (с января по август 2010 г.) внесла вклад в развитие отечественного птицепрома куда более весомый, чем декларативные положения Доктрины. Или, например, вспомним усилия «лоббиста года», «певца российской курятины» С. Лисовского. Если положить на одну чашу весов пиар-акции Лисовского, а на другую чашу — Доктрину, то с точки зрения реального вклада в развитие отечественного птицепрома С. Лисовский явно переигрывает Доктрину.

Словом, реакция бизнеса на Доктрину выражается одним недоумением: «Прошло время. И что?» Но тут важно отметить, Доктрина писалась не для бизнесменов, а для политиков. Именно они должны были облечь положения Доктрины в конкретные законы. То, что наиболее оригинальные положения не получили развития и все свелось к перечню показателей, контролирующих долю самообеспечения, превратившись тем самым в новую форму регулирования рынка и соревнования губернаторов, более характеризует не Доктрину, а реальные ориентации политической и хозяйственной элиты.

Доступность продовольствия для населения

Мы уже отмечали, что адресная помощь малообеспеченным гражданам, заявленная в Доктрине, составляла одно из принципиальных новшеств социальной политики. Поясним, на сегодняшний день в России социальная политика осуществляется в разрезе категорий населения. То повысят пенсии, то придумают что-то для многодетных семей. Но положение отдельных людей внутри этих групп сильно различается. Есть многодетные олигархи и у них есть отцы-пенсионеры. В Доктрине был озвучен новый подход — помогать «точечно» именно тем, у кого доходы недостаточны для потребления определенного набора продуктов питания. То есть перейти от категорий к конкретным людям. Но этим дело и ограничилось. На уровень технических мер идея не снизошла.

Тут следует заметить, что ничего нового мы не изобретаем. Продовольственные талоны для бедных — нормальная практика, например, в США. Эти талоны являются эквивалентом денег, т. е. их отоваривают в обычных магазинах, но только по определенному перечню товаров. И это отнюдь не только хлеб и перловая крупа. Вполне приличный набор, включающий мясо, овощи, кофе. И никто не говорит, что продовольственные талоны — это позор Америки. Или, например, во Франции один и тот же комплексный обед в институтской столовой стоит по-разному для сотрудников с разной зарплатой. Кто получает мало, тот платит за обед меньше.

Когда же у нас начинают обсуждать введение подобных мер, то поднимается волна возмущений. Продовольственные талоны считаются почти неприличной отсылкой в прошлое страны. Есть и другая причина их неприятия — принципиальная неготовность признать, что бедные — это не досадный сбой, а имманентно присущий капитализму социальный результат. Бедные производятся системно, и им надо помогать. Подспудно доминирует идея: надо, чтоб бедных не было. Но реальнее альтернатива — надо, чтоб им было сносно жить.

Однажды очень уважаемый человек, член рабочей группы по подготовке «Закона о развитии сельского хозяйства» рассказал мне, как пытались вставить в Закон положение о защите бедных с точки зрения доступа к продовольствию. Предложение не было принято. Почему? Во-первых, ушли от политического признания наличия устойчивой категории бедности. Во-вторых, избежали технических трудностей оказания адресной помощи. Конечно, создание списков для продовольственных дотаций — крайне сложная работа, чреватая коррупционной составляющей. Раз уж мы упомянули США, то у них стыдятся быть в этих списках. У нас другая мораль: ухватить от государства не зазорно. По тем или иным соображениям идея адресной помощи в части доступности продуктов питания не нашла реализации в нормативных документах.

Количественные показатели самообеспечения

Декларативность Доктрины ретушируется ее подчеркнутой скрупулезностью в установлении долей собственного производства в общем объеме товарных ресурсов внутреннего рынка. Думаю, что не ошибусь, если скажу, что количественные показатели импортозамещения для большинства населения исчерпывают содержание Доктрины. Конечно, ее идеи значительно шире, включая идеи доступности и качества продуктов питания, но это знание особо дотошных экспертов. Общим местом является факт, что для безопасности страны надо быть независимым от импорта продуктов питания. Именно поэтому надо наращивать собственное производство в аграрной сфере.

Напомню пороговые значения самообеспечения, задаваемые Доктриной: зерно — 95%, сахар — 80%, растительное масло — 80%, мясо и мясопродукты — 85%, молоко и молокопродукты — 90%, рыбная продукция — 80%, картофель — 95%, соль пищевая — 85%. Наверное, у разработчиков Доктрины были основания считать, что отечественное производство соли должно составлять 85% внутреннего рынка страны, но эти основания

не были представлены. Авторство Доктрины многие эксперты приписывают Российской академии сельскохозяйственных наук. Специалисты, бизнесмены, аграрные политики отмечают предельную закрытость работы по подготовке Доктрины. Особенно отчетлива эта закрытость при сравнении с ходом подготовки Национального проекта «Развитие АПК», где споры экспертов были реальным содержательным вкладом в его дизайн и велись довольно интенсивно, если не сказать — ожесточенно. Обсуждение Доктрины было крайне кулуарно.

Перечень конкретных цифровых целевых показателей всегда придает документу весомость и видимость научной обоснованности. В данном случае именно целевые показатели вызывают вопросы. Например, согласно Доктрине мы должны к 2020 г. собственными силами покрывать не менее 95% внутренних потребностей в зерне. Но уже сейчас мы превосходим этот показатель, покрывая 99% внутренних потребностей, сохраняя импорт исключительно в нише твердых сортов пшеницы. Более того, Россия является одним из крупнейших экспортеров зерна, за исключением провального урожая осени 2010 г, когда отрасль пострадала от засухи, и на экспорт было наложено эмбарго. Эксперты иронизируют, что в планах значитесь снижение производства зерна. Доктрина не может остановить природные катаклизмы, а в обычной ситуации эти показатели давно достигнуты.

Вызывает вопросы и мясной рынок. На сегодняшний день в России показатели производства «красного» и «белого» мяса принципиально различаются. «Красное» мясо — это говядина и свинина, и тут умеренный, но стабильный рост производства свинины соседствует с отсутствием роста по говядине. Что же касается «белого» мяса птицы, то отечественный птицепром сделал в последние годы такой мощный рывок, что уже сейчас мы покрываем порядка 83% внутренних потребностей (в 2010 г. производство составило 2,9 млн т при потреблении 3,5 млн т), а при сохранении темпов роста вскоре речь пойдет об экспорте курятины. Доктрина же объединяет все виды мяса в одну категорию, присовокупляя и мясопродукты, задавая планку 85% к 2020 г. Что, повторяюсь, уже почти достигнуто по курятине и вряд ли реально по говядине, где крупные инвестиционные проекты буквально единичны. Но специалисты знают, что курятина не заменяет говядину с точки зрения потребностей организма.

«Хитрый ход» годится для итоговых отчетов, но шит белыми нитками для специалистов: заданная планка, скорее всего, будет достигнута за счет роста производства курятины и свинины. Но сомнения вызывает причастность Доктрины к этому росту. Развитие птицепрома и свиноводства связано, скорее, с мощными вложениями в эти отрасли в ходе реализации Нацпроекта «Развитие АПК» и общей экономической конъюнктурой, сравнительными выгодами инвестиций в эти отрасли. То есть Доктрина ставит цели, к выполнению которых не прикладывает усилий, паразитируя на возможностях, создаваемых другими нормативными документами. Это, мягко говоря, раздражает бизнес-сообщество.

В целом Доктрина рассчитывает на самый оптимистичный сценарий развития аграрного бизнеса страны. Ведь чтобы выйти на показатели продовольственной независимости с учетом допустимой доли импорта и обеспечения рациональных норм питания населения, потребуется увеличить производство молока, мяса и овощей примерно в 1,5 раза, а фруктов — более чем в 2 раза (Интервью..., 2009). И это в условиях, когда, скажем, производство молока упорно топчется на месте. В 2010 г. валовой надой молока (в хозяйствах всех категорий) по сравнению с 2009 г. составил 97,9%, а поголовье коров 98,2%. На этом фоне рост в 1,5 раза кажется нереальным. Но, видимо, у разработчиков были основания считать эти задачи выполнимыми. К сожалению, в Доктрине нет объяснений и указаний на логику расчетов (что, кстати, резко отличает наш вариант от Концепции продовольственной безопасности Республики Беларусь).

Доктрина остается в рамках оборонительной стратегии. Перспективы экспорта как генерального плана развития российского аграрного бизнеса не обозначаются, что сужает горизонт целей. Подстрочно превалирует мысль, что надо развивать собственное аграрное производство, в противном случае нас может заморить голодом внешнее окружение. Доктрина не поднялась выше этой логики. Но возможно ставить вопрос иначе: обладая огромными

земельными и водными ресурсами, учитывая состояние с продовольствием на мировых рынках, можно и нужно выходить в мировые лидеры производителей продуктов питания. Революционной, но не утопичной, была бы задача покрытия не 95% внутренних потребностей в зерне, а 20% зернового мирового рынка. Но такие цели Доктрина не ставит. Хотя все чаще, особенно в свете катаклизмов типа засухи и землетрясений, говорят о том, что мир меняется, и реальная иерархия стран скоро будет определяться их позицией на мировом рынке продовольствия. Доктрина не вышла на стратегическую перспективу продовольственной экспансии, а решение текущих проблем отрасли уже занято другими нормативными документами, что вызвало критику Доктрины с точки зрения ее избыточности.

Можно возразить, что задачу освоения мирового рынка можно ставить уже после того, как покрыты собственные потребности. Это в корне неверно. Импорт может вполне сосуществовать с экспортом одного и того же продукта. Это связано не с продовольственной независимостью, а с региональной спецификой страны. Производимое на Дальнем Востоке мясо птицы можно успешно продавать в Китай, а не везти в Москву. Зерно Сибири можно реализовывать на азиатских рынках, а для западной части страны покупать украинское зерно. Вопрос сравнительных затрат этих стратегий, причем как экономических, так и геополитических, принципиально возможен, если обсуждается *продовольственный баланс* страны, а не количественные показатели импортозамещения. Акцент же на импортозамещении уводит дискуссию от обсуждения этих вопросов. Вместо этого бьются за снижение транспортных тарифов, разоряясь на перевозках на огромные расстояния. И просторы страны превращаются из богатства в разорение. Доктрина не меняет эту ситуацию.

* * *

Подведем итоги. Начавшаяся в 1990-е гг. дискуссия о продовольственной безопасности страны, инициированная фракцией КПрФ, завершилась утверждением Указом президента «Доктрины продовольственной безопасности РФ» (февраль 2010 г.). В ходе дискуссии определилось содержание центрального термина. От безопасности как синонима независимости от импорта пришли к пониманию безопасности как соединения трех содержательных моментов: а) пороговые значения доли собственного производства в общем объеме товарных ресурсов внутреннего рынка, б) качество продовольствия, в) доступность продуктов питания для населения (экономическая и территориальная).

Доктрина акцентировала внимание на аграрной сфере, придав аграрным проблемам статус не отраслевых, но национальных. Однако правильные слова не порождают автоматически эффективные управленческие практики. Доктрина — это не федеральный закон. Это скорее фарватер для будущего нормотворчества. Но по прошествии времени надо признать: нормативное пространство оказалось крайне нечувствительно к новациям Доктрины. Социальная политика не пополнилась алгоритмом доступа бедных слоев населения к основным продуктам питания, равно как не возникли новые механизмы контроля за качеством продовольствия. Аграрный бизнес также остался в прежних нормативных рамках. Звук Доктрины утонул в вате ведомственной косности. Вся активность чиновников свелась к суете вокруг контрольно-целевых показателей выполнения Доктрины, одни их создавали, другие по ним отчитывались. Вместо новых практик в бизнесе возникли новые формы соревновательной отчетности чиновников.

«Доктрина продовольственной безопасности» не нанесла вреда аграрному бизнесу и потребительскому рынку. В этом ее плюс. Но и не стала действенным элементом аграрной политики. В этом ее минус.

Присоединение России к ВТО, как новый вектор экономической политики, отодвинуло «Доктрину продовольственной безопасности» в последний эшелон приоритетов власти. Про Доктрину не принято вспоминать ни в среде чиновников, ни в среде бизнесменов. Критика сменилась равнодушием к этому документу перед лицом куда более весомой для АПК угрозы — присоединением к ВТО. Это отдельная тема, которой будет посвящена следующая статья.

ЛИТЕРАТУРА

1. Интервью с академиком РАСХН И.Г. Ушачевым (2009) // Агрокредит. 2009. № 2 // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.vniiesh.ru/publications/Stat/4945.html>.
2. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 10 марта 2004 г. № 252. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://spravka-jurist.com/base/part-jq/tx_esxgxa/page-5.htm.
3. Продовольственная безопасность России (2008). М.: АНО «Редакция газеты «Правда».
4. Указ Президента РФ «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» от 1 февраля 2010 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://state.kremlin.ru/security_council/6752.
5. Ушачев И.Г., Серков А.Ф. «Состояние и проблемы обеспечения продовольственной безопасности страны» // Материалы всероссийского научно-исследовательского института экономики сельского хозяйства. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.vniiesh.ru/publications/Stat/4949.html>.