

УДК 351:338.43

## РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АГРАРНОЙ СФЕРЫ ЭКОНОМИКИ В ОТВЕТ НА ВЫЗОВЫ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Полушкина Т.М.

*ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева», Саранск,  
e-mail: polushkinatm@gmail.com*

Формирование систем воздействия государства на отдельные сферы экономики сегодня, в условиях усиления процессов глобализации – это интеллектуальный вызов для ученых всего мира. Реалии требуют очередной смены парадигмы отношения государства к экономике. Это возможно через создание системы ответственности государств перед своими гражданами, разработку эффективной системы национальной экономической безопасности в условиях глобализации, осуществление государственных мер, направленных на обеспечение определенного уровня социальных гарантий и введение особых режимов функционирования для некоторых особо незащищенных отраслей, к которым, к примеру, относится сельское хозяйство. Современный уровень социально-экономического развития отечественного сельского хозяйства не отвечает национальным интересам, поскольку не обеспечивает продовольственную безопасность страны, что требует кардинальных изменений в аграрной политике РФ. В статье рассматриваются проблемы продовольственной безопасности России как важнейшего национального приоритета в условиях новых вызовов и угроз. Обосновывается усиление роли государства в ее обеспечении через разработку комплекса инструментов аграрной политики, отвечающих требованиям ВТО, позволяющих добиться повышения уровня и качества жизни россиян, сбережения сельского населения, его доходов, а также диверсификации сельской экономики и улучшения деятельности сельских институтов, объектов инфраструктуры.

**Ключевые слова:** продовольственная безопасность, вызовы и угрозы, импортозамещение, санкции, аграрная политика

## THE DEVELOPMENT OF STATE REGULATION OF THE AGRARIAN SECTOR OF THE ECONOMY IN RESPONSE TO THE CHALLENGES OF FOOD SECURITY

Polushkina T.M.

*Ogarev Mordovia State University, Saransk, e-mail: polushkinatm@gmail.com*

The formation of systems of government influence on the private sphere of the economy today, in the conditions of strengthening of globalization processes is an intellectual challenge for scientists around the world. Realities require another shift in the paradigm of the relationship of the state to the economy. This is possible through the establishment of state responsibility towards its citizens, the development of an effective system of national economic security in the context of globalization, the implementation of public measures aimed at ensuring a certain level of social guarantees and the introduction of the CCA-BiH modes of operation for some especially vulnerable sectors, to which, for instance <url>, is part of agriculture. The current level of socio-economic development of the Russian Literature on agriculture does not meet the national interests, since it does not provide food security of the country, which requires fundamental changes in the agrarian policy of the Russian Federation. In the article the problems of food security of Russia as a major national priority in the face of new challenges and threats. Explains the strengthening of the role of the state in its provision through the development of a set of instruments of agricultural policy, meeting the requirements of the WTO, which allows to increase the level and quality of life of Russians, savings of the rural population, income, and diversification of the rural economy and improve the activities of the rural institutions, infrastructure.

**Keywords:** food security, challenges and threats, importation, sanctions, agrarian policy

Сегодня в мире голодают десятки миллионов людей, около миллиарда человек на постоянной основе испытывают нехватку в пище. Согласно данным, приведенным ФАО в 2014 г., 805 млн человек, это около одной девятой части населения мира, страдают от хронического недоедания, не получая достаточно продуктов питания для активной здоровой жизни. При этом подавляющее большинство голодающих живут в развивающихся регионах – примерно каждый восьмой, или 13,5% общей численности населения этих регионов. Целью развития тысячелетия 1с (ЦРТ-1с) было объявлено: сокращение вдвое доли недоедающего населения в развивающихся странах к 2015 году [10].

Удельный вес расходов на питание в домашних хозяйствах россиян сегодня достигает 40–50%. [2] Обеспеченность основными продуктами питания по отношению к рекомендуемым рациональным нормам потребления составляет по мясу и мясopодуктам – 72%, молоку и молокопродуктам – 66%, овощам – 75%, фруктам – 70% [2].

В последних документах ФАО даются следующие трактовки понятия продовольственной безопасности и безопасного питания: «Продовольственная безопасность существует тогда, когда все люди всегда имеют физический, социальный и экономический доступ к достаточному по объему, безопасному и питательному

продовольствию для удовлетворения своих потребностей в полноценном питании в соответствии со своими предпочтениями для активной и здоровой жизни. Безопасность питания существует тогда, когда продовольственная безопасность сочетается с санитарными условиями, адекватным медицинским обслуживанием и надлежащей организацией ухода и питания для обеспечения здорового образа жизни для всех членов семьи» [2]. Таким образом, выделяется переход от концепции национальной продовольственной безопасности, рассчитываемой на базе национального самообеспечения основными продуктами питания, к потенциальной продовольственной безопасности домашнего хозяйства, рассчитываемой по показателям обеспечения энергетическими диетическими ресурсами и далее по реальной продовольственной безопасности домашнего хозяйства на основе сбалансированной диеты [6].

Согласно этому, Российская Федерация, к сожалению, не обеспечивает в полной мере продовольственную безопасность своих граждан.

Для аграрной сферы экономики России в этих вызовах (внешних и внутренних) кроются огромные возможности для развития. Отечественное сельское хозяйство может не только полностью обеспечить население страны основными видами продовольствия, но и стать одним из гарантов мировой продовольственной безопасности. РФ обладает для этого всеми необходимыми природными ресурсами: 9% мировой продуктивной пашни (1,43 га сельскохозяйственных угодий в расчете на душу населения), более 50% мировых черноземов, 20% пресной воды. Однако мы до сих пор практически не экспортируем продовольствие за рубеж, при этом ввозим в страну более 20% потребляемого продовольствия.

Формирование и модификация тенденций обеспечения продовольственной безопасности РФ не были бесконфликтными [8]. Особо спорными были и остаются вопросы регулирующей роли государства по отношению к продовольственной безопасности, источников ее обеспечения: внутренних или внешних.

В настоящее время, в связи с введением в 2014 г. антироссийских санкций и обусловленных этим ответных мер РФ (в отношении украинской, европейской и американской продовольственной продукции) проблема обеспечения продовольственной безопасности страны звучит совершенно иным образом. В новых экономических условиях, с учетом высокой зависимости российской экономики от им-

порта продовольствия, перед Россией остро встал вопрос импортозамещения продуктов питания, уменьшением или прекращением импорта определенного товара посредством производства, выпуска в стране таких же или аналогичных товаров.

Реализация политики, направленной на замену импортных продовольственных товаров конкурентоспособными по цене и качеству отечественными товарами, позволит обеспечить не только достаточный уровень продовольственной безопасности страны, но и сельского развития.

Перед российским аграрным сектором, как представляется, сегодня открываются новые перспективы, связанные, прежде всего с возможностью изменения государством отношения к отечественному сельскому хозяйству, сельскому населению [7].

Распоряжением Правительства РФ от 02.10.2014 № 1948-р был утвержден план мероприятий («дорожная карта») по содействию импортозамещению в сельском хозяйстве на 2014–2015 годы [4].

В марте 2015 г. Минсельхозом был утвержден перечень из 464 инвестиционных проектов по импортозамещению на сумму около 266 млрд рублей. Предполагается, что инвестиции будут направлены на такие мероприятия, как строительство овощехранилищ, переработку плодов и ягод, молочное скотоводство и переработку, а также птицеводство, мясное скотоводство и свиноводство.

Были внесены изменения в Госпрограмму, которые предусматривают выделение новых приоритетных направлений развития АПК, а также дополнительные объемы ресурсного обеспечения (568,2 млрд руб. на 2015–2020 годы). Предусмотрено значительное увеличение ассигнований (по сравнению с паспортом Госпрограммы): по подпрограмме «Развитие подотрасли растениеводства, переработки и реализации продукции растениеводства» – на 5,3 млрд рублей (или на 12,5%); по подпрограмме «Развитие подотрасли животноводства, переработки и реализации продукции животноводства» – на 8,9 млрд рублей (на 14,9%); по ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года» – на 5,0 млрд рублей, в 2016 году – 7,6 млрд рублей, в 2017 году – 8,3 млрд рублей.

Однако быстрых результатов пока ждать не приходится. При этом мы не разделяем точку зрения некоторых аналитиков, считающих, что это может произойти достаточно быстро. При современном уровне развития аграрного производства, проблемах сельского хозяйства (средний показатель рен-

табельности сельскохозяйственных предприятий по стране составляет около 9% (с учетом мер государственной поддержки), без средств государственной поддержки – 2,7%), на это потребуется, по нашим расчетам, не менее 15 лет, при условии значительного увеличения уровня государственной поддержки отрасли со стороны государства [3].

Сегодня государственная помощь сельхозтоваропроизводителей в России находится на уровне развивающихся стран. Даже в нынешних сложных экономических условиях, в которые поставлена Россия, российское село не получает максимального уровня поддержки, разрешенного ВТО, не говоря уже о том, что и этот уровень гораздо более низкий по сравнению с развитыми странами Запада. К моменту вступления России в ВТО был заявлен уровень АПП в 9 млрд долл., тем не менее бюджетные расходы на эти цели не выходят за 2,27 млрд долл. США [9].

Несмотря на продекларированную еще в 2006 г. приоритетность аграрной сферы экономики, ситуация практически не изменилась в лучшую сторону. Сегодня можно констатировать лишь некоторую стабилизацию ситуации в аграрном секторе экономики (да и то не во всех отраслях), но о значительном прогрессе в его развитии речь не идет.

Современная аграрная политика имеет ряд принципиальных недостатков: во-первых, это отсутствие четких и верных приоритетов в ее разработке и реализации, в стране до сих пор не удалось сформировать позитивного отношения к сельской местности и сельскому образу жизни; во-вторых, бессистемность государственной поддержки; в-третьих, низкий уровень ее финансирования и эффективности использования бюджетных средств; в-четвертых, основное внимание в ней уделено поддержке крупных и средних сельскохозяйственных организаций, что противоречит их вкладу в производство сельскохозяйственной продукции; в-пятых, неоправданно сужен набор инструментов государственной поддержки, основным по-прежнему остается субсидирование процентной ставки по кредитам. Наконец, считаем, что важнейшим недостатком современной аграрной политики России является недооценка государством человеческого фактора на селе и это основное препятствие на пути устойчивого аграрного роста. Все программы сельского развития разрабатываются на федеральном уровне практически без учета интересов сельского сообщества.

Сегодня в Российской Федерации не только не обеспечивается приоритет отрасли, но, наоборот, с позиций воспроизводства происходит дальнейший перелив капитала из сельского хозяйства в другие отрасли экономики страны.

В этой ситуации, как представляется, необходимы не просто поправки в современную систему государственного воздействия на аграрное производство, а ее глубокие изменения. Причем следует выработать такие направления аграрной политики, которые, с одной стороны, позволяли бы максимально учитывать устремления сельского сообщества, с другой, способствовали обеспечению продовольственной безопасности страны посредством эффективной бюджетной поддержки в рамках правового поля требований ВТО. Необходимо выстроить систему взаимодействия между властью, бизнесом и крестьянством на основе максимального согласования механизмов государственного регулирования развития аграрной сферы с мотивационной структурой сельских жителей с точки зрения адаптации сельхозтоваропроизводителей к методам и инструментам воздействия. Российское государство сегодня обязано обратить пристальное внимание на развитие сельского хозяйства, открывая тем самым новые окна возможностей для его развития.

Предлагаем алгоритм разработанной эффективной системы государственного регулирования в условиях новых глобальных вызовов и угроз.

Первое: в РФ следует разработать крестьянскую концепцию, в которой должно быть четко определено уважение к крестьянскому труду через приоритет аграрной отрасли с целью обеспечения продовольственной безопасности страны. Аграрный сектор должен стать, наконец, приоритетным и стратегическим направлением государственной политики, а протекционизм должен восприниматься обществом как необходимое условие обеспечения продовольственной, а следовательно, и национальной безопасности страны. Производство достаточного количества продовольствия (в соответствии с рациональными нормами потребления) следует рассматривать в качестве важнейшего критерия эффективности деятельности государства.

Второе: следует выяснить то, что необходимо и что может делать государство по отношению к аграрной отрасли как к сложной системе, развивающейся по законам самоорганизации в их специфическом проявлении в данный период в новых экономических условиях, в том числе, согласно правилам ВТО.

Следующим шагом становится определение того, к каким мерам воздействия государства будут более восприимчивы экономические агенты, исходя из оценки современной ситуации. Далее определяется необходимый и достаточный уровень бюджетной поддержки с выбором конкретных мер государственного влияния. При этом следует максимально использовать меры государственной поддержки, разрешенной правилами ВТО. Следует провести «ревизию» действующих ныне мер государственной поддержки аграрного сектора экономики и найти новые решения, позволяющие, согласно правилам ВТО, и формировать «корзины» государственной поддержки, и открывать новые перспективы в развитии отечественного сельского хозяйства. Более того, при неблагоприятном варианте развития международной ситуации России вправе рассмотреть вопрос о возможности изменения обязательств перед ВТО в целом по сельскому хозяйству или провести корректировку таможенно-тарифного регулирования на особо чувствительные товарные позиции.

Нельзя рассматривать ограничения по линии ВТО в качестве непреодолимой преграды и аргумента для снижения средств бюджетной поддержки аграрной сферы экономики. И в этом смысле, имеет смысл поучиться у стран Европейского Союза, как маневрировать среди «корзин» поддержки, когда огромные суммы субсидий (прежде всего «зеленых») стимулируют рост и модернизацию производства.

Четвертое: с учетом характера существующих устойчивых функциональных связей возможно нахождение «резонансных зон» воздействия, через которые можно «запускать» механизмы самоорганизации, получая значительный эффект от возникающего коллективного действия независимых элементов системы с целью модернизации отрасли. Посредством воздействия государства на подобные зоны в России можно избежать варианта «догоняющего развития», что представляется весьма важным.

Согласно правилам ВТО у РФ сегодня существует значительный резерв не только в несокращении государственной поддержки сельского хозяйства, но и в ее увеличении за счет таких направлений, как поддержка развития и внедрения научных исследований, образования, информационно-консультационного обслуживания, ветеринарных и фитосанитарных мероприятий, распространения рыночной информации, совершенствования инфраструктуры, содержания стратегических продовольственных запасов, реализации программ реги-

онального развития, страхования урожая и компенсации ущерба от стихийных бедствий, содействия структурной перестройке сельскохозяйственного производства, развития сельского консалтинга, улучшения пенсионного обеспечения и пр.

Большое значение в решении проблемы импортозамещения в продовольственном обеспечении страны имеет повышение качества жизни сельского населения с целью сбережения на селе наиболее активных и деятельных и повышения его мотивационной направленности на успех. Это предложение обосновывается проведенным исследованием по эффективности реализации федеральных целевых программ прямо или косвенно касающихся сельского развития. В основу политики сельского развития должны быть положены принципы равного доступа сельского населения к социальным услугам в соответствии с социальными стандартами для различных типов населенных пунктов; полного учета природного, демографического, социального, производственного, экологического и финансового потенциала села и возможностей его саморазвития; обязательного массового участия сельского сообщества в разработке и реализации программ устойчивого развития сельских территорий; ответственности органов государственного и муниципального управления за положительные изменения основных индикаторов сельского развития и сокращение дифференциации сельских поселений по ключевым показателям устойчивого развития сельских территорий.

*Статья опубликована при финансовой поддержке гранта РГНФ № 14-12-13025 «Инструменты преодоления угроз развития сельского хозяйства региона в условиях членства России в ВТО».*

#### Список литературы

1. Госдума недовольна плохим питанием россиян: Режим доступа: <http://agroobzor.ru/anc/a-225.html>.
2. Глобальный стратегический механизм в области продовольственной безопасности и питания. Комитет по всемирной продовольственной безопасности ФАО. 38-я сессия. Рим. 17–22 окт. 2011. – С. 11.
3. Крылатых Э.Ю. Обеспечение продовольственной безопасности России и мира: возможности, риски, угрозы. – М: Изд-во ФГБНУ ВИАПИ Им. А.А. Никонова, 2011. – С. 3–5.
4. Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по содействию импортозамещению в сельском хозяйстве на 2014–2015 годы : Распоряжение Правительства РФ от 02.10.2014 № 1948-р // Собрание законодательства РФ. 2014. № 41. Ст. 866.
5. Расходы россиян на питание в 2015 году покажут рост до 55 проц. – эксперты: Зерновой портал Центрального Черноземья: Режим доступа: <http://zerno.avs.ru/news/57815.html>.

6. Ревенко Л. Продовольственная безопасность: решение возможно. – Режим доступа: [http://www.mgimo.ru/files/226753/2012-09\\_interaffairs\\_Revenko.pdf](http://www.mgimo.ru/files/226753/2012-09_interaffairs_Revenko.pdf).

7. Серова Е.В. К вопросу о продовольственной безопасности // Круглый стол по вопросам продовольственной и аграрной политики – М.: Московское представительство Citizensnetwork, 1996. – № 1. – С. 15–19.

8. Указ Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. N 120 «Об Утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации»: Режим доступа: <http://www.rg.ru/2010/02/03/prod-dok.html>.

9. Ушачев И.Г. Продовольственная безопасность России в рамках глобального партнерства. – М.: Издательство ИП Насирддинова В.В., 2013. – С. 321.

10. ФАО, МФРСХ и ВПП. 2014 год. Положение дел в связи с отсутствием продовольственной безопасности в мире – 2014. Улучшение благоприятной среды для продовольственной безопасности и питания. Рим, ФАО.

### References

1. Gosduma nedovolna plohim pitaniem rossijan: Rezhim dostupa: <http://agroobzor.ru/anc/a-225.html>.

2. Globalnyj strategicheskij mehanizm v oblasti prodovolstvennoj bezopasnosti i pitaniya. Komitet po vsemirnoj prodovolstvennoj bezopasnosti FAO. 38-ja sessija. Rim. 17–22 okt. 2011. pp. 11.

3. Krylatyh Je.Ju. Obespechenie prodovolstvennoj bezopasnosti Rossii i mira: vozmozhnosti, riski, ugrozy. M: Izd-vo FGBNU VIAPi Im. A.A. Nikonova, 2011. pp. 3–5.

4. Ob utverzhdenii plana meroprijatij («dorozhnoj karty») po sodejstviju importo-zameshheniju v selskom hozjajstve na 2014–2015 gody : Rasporjazhenie Pravitelstva RF ot 02.10.2014 no. 1948-r // Sobranie zakonodatelstva RF. 2014. no. 41. St. 866.

5. Rashody rossijan na pitanie v 2015 godu pokazhut rost do 55 proc. jeksperty: Zernovoj portal Centralnogo Nechernozemja: Rezhim dostupa: <http://zerno.avs.ru/news/57815.html>.

6. Revenko L. Prodovolstvennaja bezopasnost: reshene vozmozhno. Rezhim dostupa: [http://www.mgimo.ru/files/226753/2012-09\\_interaffairs\\_Revenko.pdf](http://www.mgimo.ru/files/226753/2012-09_interaffairs_Revenko.pdf).

7. Serova E.V. K voprosu o prodovolstvennoj bezopasnosti // Kруглый стол по вопросам продовольственной и аграрной политики М.: Московское представительство Cit-izensnetwork, 1996. no. 1. pp. 15–19.

8. Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 30 janvarja 2010 g. N 120 «Ob Utverzhdenii Doktriny prodovolstvennoj bezopasnosti Rossijskoj Federacii»: Rezhim dostupa: <http://www.rg.ru/2010/02/03/prod-dok.html>.

9. Ushachev I.G. Prodovolstvennaja bezopasnost Rossii v ramkah globalnogo partnerstva. M.: Izdatelstvo IP Nasirddinova V.V., 2013. pp. 321.

10. FAO, MFRSH i VPP. 2014 god. Polozhenie del v svyazi s otsutstviem prodovolstvennoj bezopasnosti v mire 2014. Uluchshenie blagoprijatnoj sredy dlja prodovolstvennoj bezopasnosti i pitaniya. Rim, FAO.

### Рецензенты:

Якимова О.Ю., д.э.н., профессор кафедры мировой экономики и менеджмента АНОО ВО Центросоюза РФ «Российский университет кооперации», г. Москва;

Зинина Л.И., д.э.н., профессор кафедры статистики, эконометрики и информационных технологий в управлении, ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева», г. Саранск.