

Институт экономики переходного периода

103918, Россия, Москва, Газетный переулок д. 5 Тел./ факс 229 6596, www.iet.ru

Продовольственная безопасность страны: аграрно-экономический аспект

Авторы:

Е. Серова - руководитель проекта

И. Храмова,

Н. Карлова,

Т. Тихонова,

О. Письменная

Москва

Март 2001 г.

Оглавление

Продовольственная безопасность страны:.....	1
аграрно-экономический аспект	1
Оглавление	1
Введение	2
Понятие продовольственной безопасности страны	3
Эластичность предложения агропродовольственного сектора России.....	5
Агроклиматический потенциал регионов Российской Федерации и факторы продовольственного снабжения в регионах	9
Внешнеторговый аспект продовольственной безопасности России	15
Флуктуации региональных реальных доходов и их влияние на продовольственную безопасность России	24
Влияние агропродовольственной политики на продовольственную безопасность России.....	27
Литература.....	35

Введение

В последние годы в России стали активно обсуждаться проблемы продовольственной безопасности страны. При этом проблема сводится исключительно к уровню самообеспеченности продовольствием, соответственно – к развитию собственного аграрного сектора и аграрному протекционизму. Так, в традиционных работах отечественных аграрных экономистов в изобилии встречаются утверждения типа: «продовольственная безопасность – это такое состояние экономики, когда не менее 80% основных продуктов питания производит она сама» [1, стр.3]; «[АПК] призван обеспечивать продовольственную безопасность страны» [2, стр.9]; “желательным уровнем продовольственного самообеспечения является показатель 80-85%» [36, стр. 12] и др. Активная стадия обсуждения в науке и общественных кругах привели к законодательным инициативам: в Государственной думе уже около двух лет обсуждается законопроект по продовольственной безопасности России, а в правительстве по заданию Президента подготовлен проект Государственной доктрины продовольственной безопасности. В своих первоначальных вариантах оба документа были откровенно аграрно-протекционистские, приходящие к выводу о необходимости всячески поддерживать собственного производителя продовольствия для снижения зависимости от его импорта и, тем самым, повышая продовольственную безопасность.

В настоящем исследовании, предпринятом в рамках проекта, финансируемого Агентством США по международному развитию (USAID), мы попытались ответить на вопрос, какие риски для продовольственной безопасности нации действительно проистекают из агропродовольственного сектора и выработать меры по предотвращению реализации этих рисков.

На предварительных стадиях исследования мы отобрали 4 группы рисков, связанных с АПК. Во-первых, мы рассмотрели уровень эластичности предложения отечественного агропродовольственного сектора, так как при низкой эластичности отечественное производство не может удовлетворить возросший спрос на продовольствие в стране и это может привести к продуктовым дефицитам. Вторая группа рассмотренных факторов – это неравномерность аграрного производства по территории страны, что при отсутствии развитой межрегиональной торговли также может стать фактором риска. Третья группа факторов относится ко внешнеторговым эффектам. Здесь мы постарались показать, что для продовольственной безопасности важна не сама по себе высокая доля зависимости от импорта, но негарантированность валютных поступлений от импорта продовольствия. И наконец, в четвертой группе факторов риска мы рассмотрели проблемы государственной

аграрной политики на федеральном и региональном уровне, показав, что агропродовольственная политика может как содействовать повышению продовольственной безопасности нации, так и ухудшать ситуации с продовольственным снабжением населения страны.

Для рассмотрения каждой из группы факторов риска были применены разные методы эмпирического анализа от рассмотрения отдельных ситуаций до эконометрических расчетов.

На основе проведенного анализа сделаны выводы для выработки агропродовольственной политики, нацеленной на повышение продовольственной безопасности страны с точки зрения АПК. При этом авторы хорошо осознают, что продовольственная безопасность страны определяется не только и не столько агропродовольственной политикой, но общим макроэкономическим развитием. Так, низкие реальные доходы населения делают для населения продовольствие недоступным в необходимых для нормального жизнеобеспечения объеме. Высокая дифференциация населения по уровню дохода формирует группы населения с устойчивым недоеданием, что также является фактором продовольственной опасности. Кроме того, качество питания имеет также важную роль в обеспечении продовольственной безопасности населения: в целом достаточное по калорийности, но несбалансированное по элементам питания может также нести себе угрозу развитию нации. В этой связи для комплексной программы обеспечения продовольственной безопасности страны нужны рекомендации не только по агропродовольственной политике, но и по социальной политике, и по контролю над качеством продовольствия.

Являясь экспертами только в узкой области аграрной экономики, авторы сконцентрировали свое внимание только на тех вопросах, которые перечислены выше. В то же время, работа выполнялась в координации с Л.Н. Овчаровой (ИСЭП народонаселения РАН РФ) и А.К. Батуриным (Институт питания АМН РФ), которые вели соответствующие исследования в собственных областях работы. Совместные результаты были использованы для подготовки нового проекта Государственной доктрины продовольственной безопасности России.

Понятие продовольственной безопасности страны

Одно из последних, уточнённых определений продовольственной безопасности, приведено в обновлённом исследовании «Право на достаточное питание и на свободу от голода», подготовленном в рамках Комиссии по правам человека Экономического и социального совета ООН. Оно представлено и одобрено на Пятдесят первой сессии Подкомиссии по предупреждению дискриминации Комиссии по правам человека ЭКОСОС в

июне 1999 года. Это определение гласит: «В настоящее время под продовольственной безопасностью понимается доступ всех людей в любое время к продовольствию, необходимому для здоровой и активной жизни. При достижении продовольственной безопасности продукты питания имеются в достаточном количестве, их поставки являются сравнительно стабильными и каждый нуждающийся человек может получить продовольствие. Соответственно под национальной продовольственной безопасностью понимается такое положение, при котором все члены общества фактически пользуются правом на достаточное питание или продовольственные ресурсы, и в принципе имеется необходимое количество продовольствия. Достижение продовольственной безопасности на уровне домашнего хозяйства подразумевает обеспечение надлежащего количества продуктов на конкретной территории, сравнительно устойчивое снабжение ими и гарантирование каждому человеку, нуждающемуся в продовольствии на данной территории, возможности получить его, с тем, чтобы вести здоровую и продуктивную жизнь.» [8]

Основным критерием достижения продовольственной безопасности является уровень самообеспеченности города, региона и т.д. продуктами питания. Суть его сводится к способности государства удовлетворить потребности населения продуктами питания, питьевой водой и другими пищевыми продуктами вне зависимости от внешних и внутренних угроз. При этом их объем, качество и ассортимент должны быть необходимыми и достаточными для нормального физического и социального развития личности. И как следствие - обеспечение здоровья и расширенного воспроизводства народонаселения.

Под продовольственной безопасностью в нашей работе мы будем понимать такое состояние социально-экономической системы страны, при котором каждый гражданин страны имеет доступ к минимальному для нормального жизнеобеспечения набору продуктов питания. При этом система должна обеспечивать поддержание такого положения в перспективе.

Очевидно, что понятие продовольственной безопасности нации имеет несколько аспектов:

физическая доступность продовольствия. Продукты питания должны быть в наличии на все территории страны в каждый момент времени и в минимально потребном ассортименте;

экономическая доступность продовольствия. Каждый гражданин должен иметь достаточный уровень дохода для приобретения минимального набора продуктов питания;

устойчивость доступа к продовольствию. Социально-экономическая система страны должна гарантировать доступность продовольствия каждому гражданину не только в краткосрочной, но и в долгосрочной перспективе;

безопасность питания. Социально-экономическая система страны должна гарантировать минимальные требования к безопасности пищевых продуктов и продовольственного сырья.

Также необходимо отметить, что продовольственная безопасность зависит от нескольких групп факторов, лежащих в сфере социальной политики. Факторы, определяющие степень продовольственной безопасности России в современных условиях, могут иметь постоянный и временный характер. К постоянным факторам относятся:

группы населения, живущие за чертой бедности и не имеющие достаточного дохода для приобретения минимального набора продуктов питания;

население территорий, продовольственное снабжение которых не обеспечивается рыночными механизмами в силу внешних факторов (например, транспортной недоступности);

несбалансированность питания по отдельным составляющим, ведущая к угрозе здоровью нации или отдельных групп населения;

низкий контроль над безопасностью продуктов питания, в силу чего продовольствие становится угрозой жизни и здоровью нации;

истощение природного потенциала аграрного производства в стране, ведущее к снижению уровня продовольственного обеспечения нации.

К факторам временного характера, несущим потенциальную угрозу продовольственной безопасности страны, относятся следующие:

нестабильность аграрного производства и возможность природных катаклизмов, снижающих продовольственное обеспечение нации в отдельные периоды;

большая зависимость продовольственного обеспечения страны от внешних источников на фоне нестабильной конъюнктуры мировых рынков и валютных поступлений от импорта;

нестабильное внешнеполитическое положение страны в мире, чреватое торговыми эмбарго и другими подобными санкциями.

В данной работе мы рассматриваем только один аспект продовольственной безопасности нации, связанный с агропродовольственным производством и агропродовольственной политикой в стране.

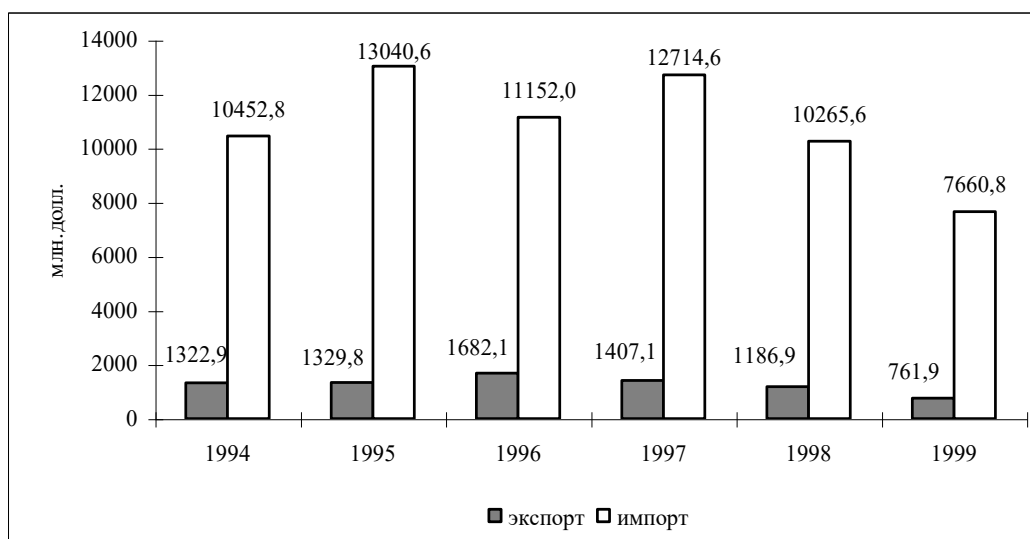
Эластичность предложения агропродовольственного сектора России

Важной угрозой продовольственной безопасности нации может стать низкая эластичность внутреннего сельскохозяйственного производства: в момент острого продовольственного дефицита собственный производитель может оказаться не в состоянии произвести необходимое количество продукции. Декапитализация сельского хозяйства в

годы реформ может привести к мысли, что такая ситуация складывается в России. Однако опыт развития российского агропродовольственного комплекса после кризиса в 1998 году показал, тем не менее, высокую эластичность предложения агропродовольственного производства в ответ на рост спроса.

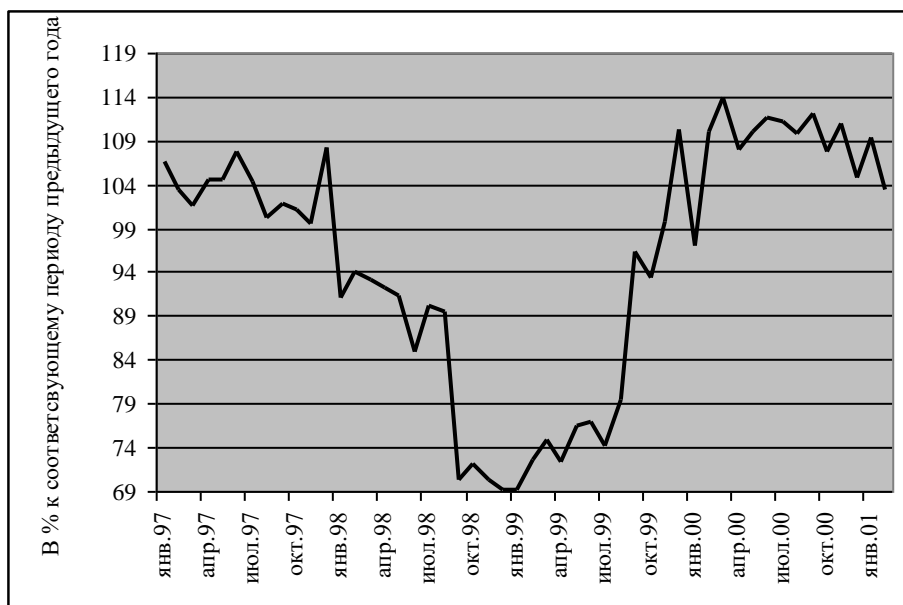
Девальвация рубля в августе 1998 года привела к сильному импортозамещающему эффекту (Рисунок 1). Со второй половины 1999 года начали восстанавливаться реальные доходы населения (Рисунок 2) и, соответственно, спрос на продовольствие.

РИСУНОК 1. ДИНАМИКА АГРОПРОДОВОЛЬСТВЕННОГО ЭКСПОРТА И ИМПОРТА РОССИИ В 1994-1999 ГГ.



Источник: Таможенная статистика внешней торговли РФ.

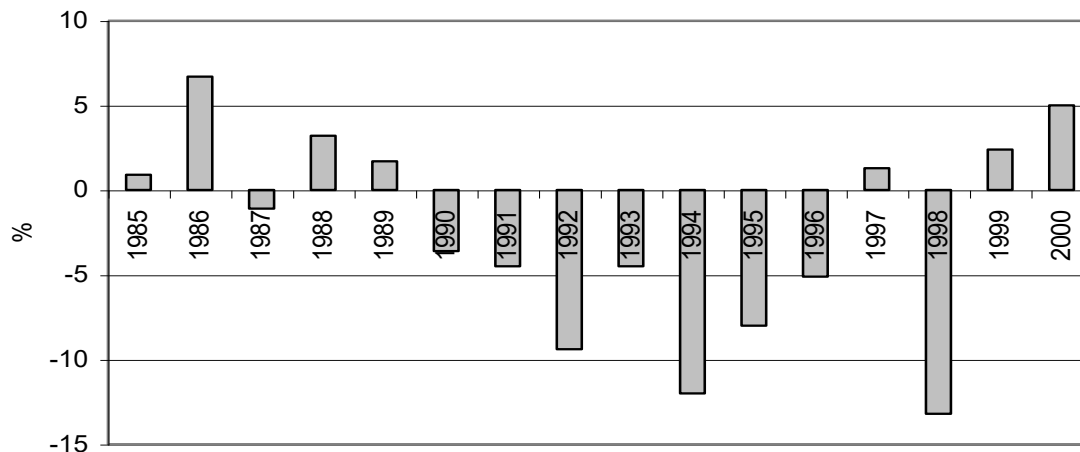
*РИСУНОК 2. РЕАЛЬНЫЕ ДОХОДЫ НАСЕЛЕНИЯ
(В % К СООТВЕТСТВУЮЩЕМУ ПЕРИОДУ ПРЕДЫДУЩЕГО ГОДА)*



Источник: Госкомстат.

В ответ на импортозамещающие тренды и на восстановление реальных доходов населения начался значительный рост сначала в пищевой промышленности, а затем и в сельском хозяйстве. Спрос транслировался даже в производство средств производства для сельского хозяйства – в сельхозмашиностроение, которое долгие годы находилось в самом жесточком кризисе из всех отраслей машиностроения.

Рисунок 3. Темпы роста аграрного производства в России, 1985-2000 гг.



Источник: Госкомстат РФ.

Таблица 1. Валовой сбор важнейших сельскохозяйственных культур, млн. тонн

	1986-90	1992	1997	1998	1999	2000	2000в % к 1999
Зерно (в весе после доработки)	104,3	106,9	88,6	47,8	54,7	65,4	119,6

в том числе пшеница	43,5	46,2	44,3	27,0	31,0	34,4	111
Сахарная свекла	33,2	25,5	13,9	10,8	15,2	13,9	91,45
Подсолнечник	3,1	3,1	2,8	3,0	4,2	3,8	90,48
Картофель	35,9	38,3	37	31,3	31,2	32,6	104,5
Овощи	11,2	10,0	11,1	10,5	12,3	12,1	98,37

Источник: Госкомстат РФ

Таблица 2. Производство основных видов животноводческой продукции в хозяйствах всех категорий, млн т

	1995-99	1998	1999	2000	
				янв.-июнь	год
Мясо (в убойном весе)	5,0	4,7	4,3	2,8	4,4
Молоко	34,9	33,2	32,1	16,6	31,9
Яйца млрд. шт.	33,3	32,6	33,3	17,4	33,9

Источник: Госкомстат РФ

По ряду продовольственных товаров России перекрыла уровни производства в дореформенные годы (по сахару, растительному маслу). Производство других товаров пока еще сдерживает низкий спрос отечественного населения и неразвитость экспорта. Так, несмотря на продолжающийся второй год рост производства в мясо-молочной промышленности уровень 1990 года покрывается на 15-30%.

Растут инвестиции в аграрное производство, бурный рост демонстрируют прямые иностранные инвестиции непосредственно в сельскохозяйственное производство (Таблица 3).

Таблица 3. Инвестиции в основной капитал в сельском хозяйстве

1997		1998		1999		2000
1-е полугодие	год	1-е полугодие	год	1-е полугодие	год	1-е полугодие
<i>все инвестиции, млрд. руб.*</i>						
2,3	10,3	2,8	10,4	5,2	18,2	9,5
<i>прямые иностранные инвестиции, млн. долл.</i>						
3,7	5,5	1,5	4,2	8,6	45**	16

* - рубли после девальвации; ** - включая рублевые инвестиции, пересчитанные в доллары

Источник: [5, стр. 569]

В 2000 году продолжился начатый в 1999 году рост в отраслях тракторного и сельскохозяйственного машиностроения, к ноябрю рост составил почти 150%, причем производство зерновых комбайнов производство увеличилось в 2,3 раза. Уровень производства в этих отраслях восстановлен примерно на уровне 1995 года. При этом нужно отметить, что не весь прирост сельхозтехники реализуется в России: растет ее экспорт, в

основном в страны СНГ. Так в 1999 году Россия стала нетто-экспортером тракторов. Увеличились покупки минеральных удобрений на внутреннем рынке, то есть растет потребления удобрений в сельском хозяйстве.

Основным фактором роста производства продовольственной продукции является рост реальных доходов населения. В 2000 году около $\frac{3}{4}$ приростного рубля реальных доходов населения пошло на 1 рубль прироста розничного товарооборота продовольственными товарами. Эластичность спроса на продовольствие по доходу еще очень высока. Поэтому в ближайшей перспективе рост реальных доходов пока еще будет вести к росту спроса на агропродовольственную продукцию. Аграрное производство и пищевая промышленность пока демонстрируют довольно высокую эластичность предложения, а идущие в эти сектора инвестиции позволяют надеяться на сохранение относительно высокой эластичности предложения и в ближайшей перспективе.

Иными словами, агропродовольственный сектор России продемонстрировал весьма высокую эластичность предложения и в этой связи не может стать фактором угрозы продовольственной безопасности страны.

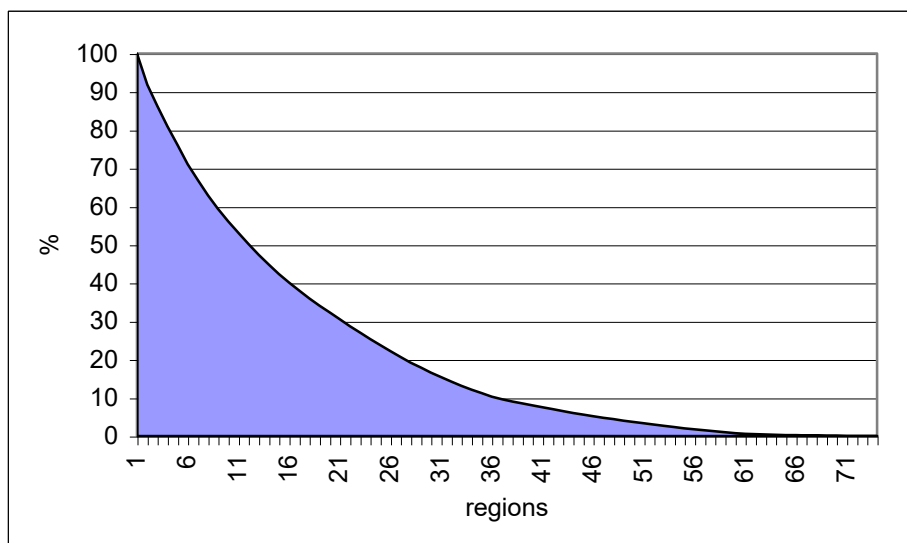
Тем не менее, снижение интенсивности отечественного аграрного производства сделало его весьма зависимым от природного фактора и, в этой связи, крайне неустойчивым. Так, колебания урожайности зерновых возросли за годы реформ в 1,8 раза. Кроме того, многолетнее пренебрежение экологическими требованиями к аграрному производству, мелиорацией земель ведет к истощению агро-природного потенциала страны и усугублению проблемы устойчивости собственного сельскохозяйственного производства в перспективе.

Агроклиматический потенциал регионов Российской Федерации и факторы продовольственного снабжения в регионах

Сельскохозяйственное производство в России ведется только на 12-13% всей территории страны¹. При этом оно распределено весьма неравномерно по территории страны: 14 регионов дают более 40% валовой продукции аграрного сектора (Московская, Волгоградская, Воронежская, Новосибирская, Оренбургская, Ростовская, Саратовская области, Краснодарский, Красноярский, Ставропольский края, Татарстан и Башкортостан). Половину зерна производят 12 регионов (Рисунок 4), более половины подсолнечника и сахарной свеклы – 4 региона (Рисунок 5 и Рисунок 6).

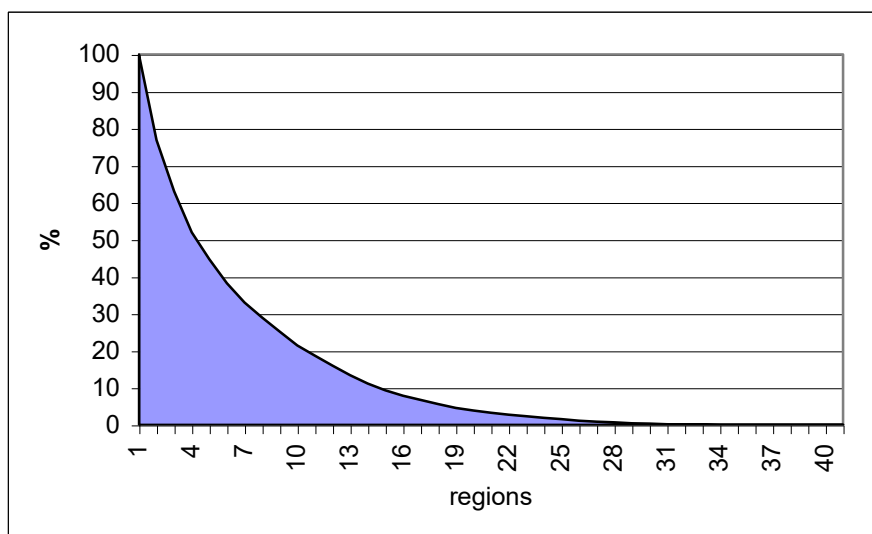
¹ Для сравнения, например, на Украине и в Казахстане доля сельскохозяйственных угодий в общей площади составляет около 70%, в США — 53%.

РИСУНОК 4. РЕГИОНАЛЬНОЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПРОИЗВОДСТВА ЗЕРНА (КУМУЛЯТИВНАЯ КРИВАЯ ВАЛОВОГО СБОРА ЗЕРНА ПО РЕГИОНАМ, СРЕДНЕГОДОВЫЕ ОБЪЕМЫ ЗА 1995-1999 ГГ.)



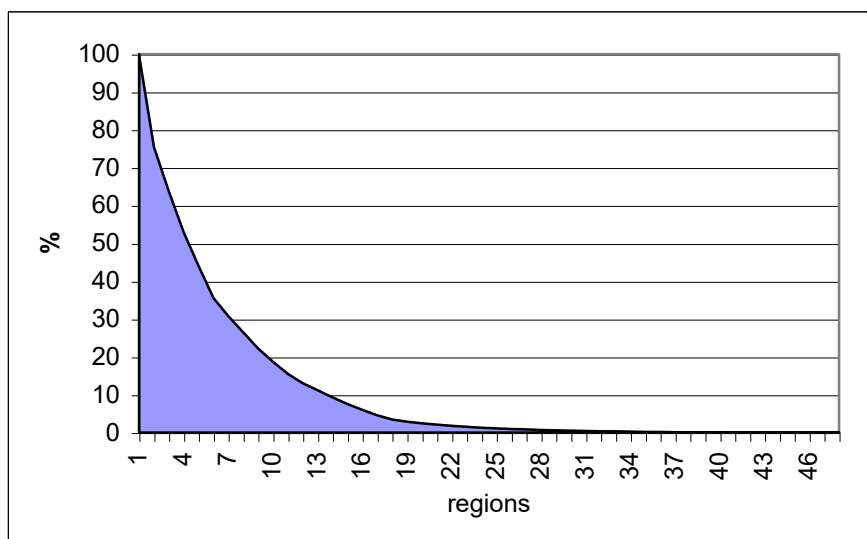
Источник: Госкомстат.

РИСУНОК 5. РЕГИОНАЛЬНОЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПРОИЗВОДСТВА САХАРНОЙ СВЕКЛЫ (КУМУЛЯТИВНАЯ КРИВАЯ ВАЛОВОГО СБОРА САХАРНОЙ СВЕКЛЫ ПО РЕГИОНАМ, СРЕДНЕГОДОВЫЕ ОБЪЕМЫ ЗА 1995-1999 ГГ.)



Источник: Госкомстат.

РИСУНОК 6. РЕГИОНАЛЬНОЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПРОИЗВОДСТВА ПОДСОЛНЕЧНИКА (КУМУЛЯТИВНАЯ КРИВАЯ ВАЛОВОГО СБОРА ПОДСОЛНЕЧНИКА ПО РЕГИОНАМ, СРЕДНЕГОДОВЫЕ ОБЪЕМЫ ЗА 1995-1999 ГГ.)

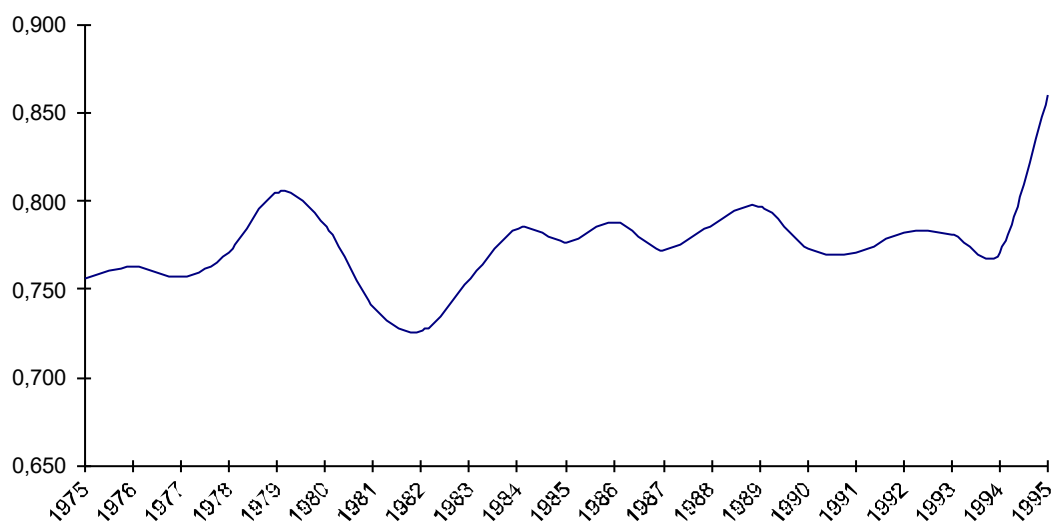


Источник: Госкомстат.

Производство животноводческой продукции и картофеля размещается на территории страны более равномерно. Так, если рассчитать самообеспеченность региона отдельным продуктом как соотношение потребляемого и произведенного объема, то это соотношение более 1 по картофелю в 63 регионах, по мясу – в 62, молоком – в 45 регионах. Это значит, что более половины регионов России производят достаточное для собственного потребления объемы названных продуктов. Овощами самообеспечены только 24 региона.

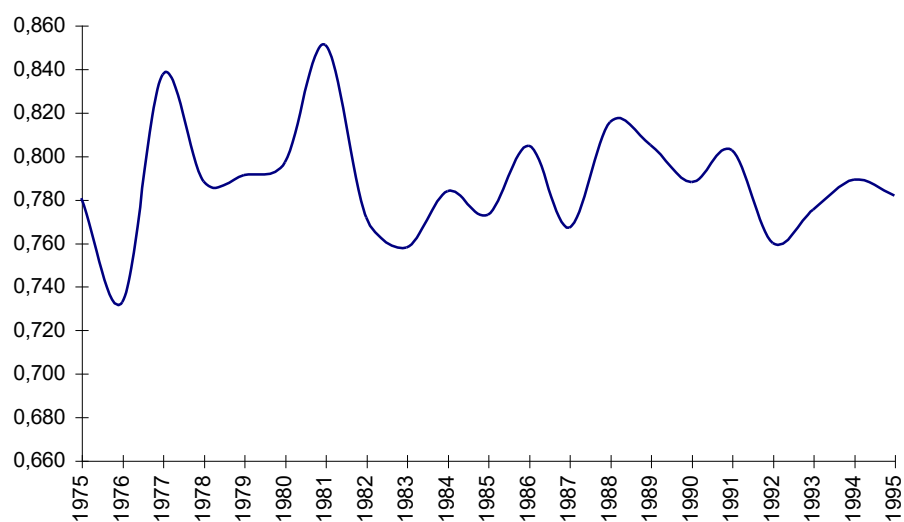
В этих условиях для устойчивого снабжения населения продуктами питания по всей территории страны очень важна межрегиональная торговля, эффективный арбитраж, стабильная работа производственной инфраструктуры. Более того, можно было бы предположить, что с началом либеральных реформ специализация регионов в производстве сельскохозяйственной продукции возрастет, так как были отменены дифференцированные по зонам закупочные цены. Однако за годы реформ стала заметна тенденция регионов к самообеспечению основными сельскохозяйственными культурами, особенно зерном. Мы оценили уровень концентрации производства отдельных продуктов по регионам с помощью коэффициента Джинни: чем меньше этот коэффициент, то есть чем ближе кумулятивное распределение производства отдельного продукта к диагонали, тем более равномерно распределено производство этого продукта по территории страны. И, соответственно, наоборот. Рисунок 7 и Рисунок 8 показывают, что в производстве зерна и сахарной свеклы происходил процесс, обратный территориальной концентрации. Аналогичная ситуация по подсолнечнику.

*РИСУНОК 7. СПЕЦИАЛИЗАЦИЯ ПРОИЗВОДСТВА ЯРОВОЙ ПШЕНИЦЫ В РОССИИ
(КОЭФФИЦИЕНТЫ ДЖИННИ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВА ПО ТЕРРИТОРИЯМ)*



Источник: Рассчитано по данным Госкомстата

*РИСУНОК 8. СПЕЦИАЛИЗАЦИЯ ПРОИЗВОДСТВА ОЗИМОЙ ПШЕНИЦЫ В РОССИИ
(КОЭФФИЦИЕНТЫ ДЖИННИ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВА ПО ТЕРРИТОРИЯМ)*



Источник: Рассчитано по данным Госкомстата

Главными причинами деконцентрации являются, во-первых, стремление производителей производить наиболее рентабельные культуры. При сложившейся структуре цен именно названные три культуры являются наиболее рентабельными независимо от места их производства. Иными словами, сравнительные преимущества по другим продуктам слабо выражены. Во-вторых, распространение межрегиональных торговых барьеров также

подталкивает регионы к самообеспеченности, исходя из стремления обеспечить гарантированное снабжение продовольствием своего населения.

Картофель производится сегодня почти полностью в хозяйствах населения, эти продукты почти не поступают на рынок, потребляются внутри семьи или передаются городским родственникам. Это стало причиной практического полностью равномерного производства этой культуры по территории страны. Только три региона устойчиво на протяжении 1995-1999 гг. не обеспечивали собственного потребления картофеля (Мурманская область, Калмыкия и Ингушетия). Овощи также в подавляющем большинстве сегодня производятся в хозяйствах населения, однако их производство более чувствительно к агроклиматическим условиям, поэтому их производство более концентрировано, чем производство картофеля.

Для оценки факторов региональных различий в продовольственном потреблении мы провели регрессионный анализ. В качестве объясняющих переменных были взяты три. Во-первых, мы исходили из того, что главным фактором, влияющим на степень продовольственного обеспечения населения в регионе, является уровень реальных доходов. В качестве количественной оценки этого параметра мы взяли соотношение стоимости продовольственной корзины и номинального денежного дохода на душу. Также мы предположили, что в аграрных регионах продовольственное потребление несколько выше, чем в индустриальных. Это количественно отражено параметром доли сельского населения. Наконец, третьим существенным фактором, на наш взгляд, является возможность для населения вести подсобное производство продовольствия, что было количественно выражено долей валового продукта сельского хозяйства, производимого в хозяйствах населения. Результирующим фактором мы взяли интегральный показатель калорийности потребления. К сожалению, на момент проведения исследования данный показатель был официально посчитан только на 1996 год, в то время как все другие показатели – до 1999 года. Но по оценкам экспертов калорийности потребления не сильно изменились за 3 года, поэтому мы сочли возможным рассчитывать регрессию на 1999 год, используя данные для результирующего фактора на 1996 год.

Рассмотрена следующая модель потребления:

$$\ln CI = \alpha_1 \ln \frac{VFB}{MIPC} + \alpha_2 \ln SH + \alpha_3 \ln SRP + \zeta;$$

где CI – суточная калорийность потребления;

VFB – стоимость продовольственной корзины;

$MIPC$ – денежный душевой доход;

SH – доля валового продукта сельского хозяйства, производимого в хозяйствах населения;

SRP – доля сельского населения в общей численности населения;

$\alpha_i, i=1,2,3, \zeta$ - параметры регрессии.

Рассматривались 75 регионов Российской Федерации в 1999 году. Результаты расчетов параметров регрессии приведены в Таблица 4.

Таблица 4. Оценка параметров регрессии продовольственного потребления по регионам

	<i>Коэффициенты</i>	<i>Стандартная ошибка</i>	<i>t-статистика</i>	<i>Нижние 95%</i>	<i>Верхние 95%</i>
Свободный член	7,867	0,225	34,944	7,418	8,315
$\ln VFB/MIPC$	-0,053	0,040	-1,326	-0,133	0,027
$\ln SH$	-0,026	0,052	-0,495	-0,130	0,078
$\ln SRP$	0,085	0,029	2,902	0,027	0,143
<i>Регрессионная статистика</i>					
Множественный R		0,327			
R-квадрат		0,107			
Нормированный R-квадрат		0,069			
Стандартная ошибка		0,085			
Наблюдения		75,000			

Нетрудно видеть, что все коэффициенты регрессии значимы. Вполне объяснимы негативное значение α_1 и положительное значение α_3 . Чем выше соотношение цен и доходов, тем ниже уровень потребления. С другой стороны, высокая доля сельского населения в общей численности населения означает, что регион является аграрным, экспортирующим агропродовольственные товары. При сложившемся низком уровне арбитража и товарности производства в аграрных регионах душевое потребление должно *ceteris paribus* быть выше, чем в регионах – нетто-импортерах.

Интересно проанализировать отрицательный коэффициент при доле в валовом производстве хозяйств населения. Очевидно, что подсобное производство в хозяйствах населения играет буферную роль в продовольственном снабжении населения. Чем выше уровень доходов в регионе, тем менее склонно население вести подсобное производство

продовольствия. Корреляция душевых доходов населения и доли хозяйств населения в валовой сельхозпродукции составила – 0,25. О том же свидетельствуют и макроэкономические показатели: в периоды улучшения макроэкономической ситуации в России производство в хозяйствах населения падает. Иными словами, производство продуктов питания в хозяйствах населения представляет собой один из основных видов coping mechanism.

Внешнеторговый аспект продовольственной безопасности России

На степень продовольственной безопасности оказывают влияние не только внутриэкономические факторы, такие как состояние отечественного сельского хозяйства, потребление основных продуктов питания на душу населения, калорийность питания и другие. Важное место в обеспечении продовольственной безопасности страны занимает внешняя торговля.

В товарной структуре российского импорта сельхозпродукция и продовольствие по объемам импортных поставок занимают второе место после машин, оборудования и транспортных средств (Таблица 5). На эти группы товаров приходится около 60% общего импорта страны, из которых чуть менее половины составляет агропродовольственный импорт.

Таблица 5. Товарная структура импорта России, %

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Всего	100	100	100	100	100	100
Машины, оборудование и транспортные средства	35,2	32,9	31,8	35,1	35,7	32,3
<i>Продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье (кроме текстильного)</i>	27,7	30,2	26,0	26,3	26,3	28,4
Продукция химической промышленности, каучук	9,9	10,7	14,7	14,5	15,2	16,5
Металлы и изделия из них	6,5	7,5	8,7	6,9	6,8	7,2
Текстиль, текстильные изделия и обувь	7,9	5,2	4,6	4,0	3,3	4,3
Минеральные продукты	6,5	6,1	5,7	5,5	5,1	4,2
В том числе:						
Топливо минеральное	3,6	3,8	4,0	3,9	3,6	2,7
Древесина и целлюлозно-бумажные изделия	1,5	2,4	3,4	3,6	3,9	3,5
Кожевенное сырье, пушнина и изделия из них	0,5	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
Драгоценные камни, драгоценные металлы						

и изделия из них	0,2	0,9	1,3	0,2	0,1	0,1
Другие товары	4,0	3,8	3,5	3,5	3,2	3,1

* Без учета данных об импорте из Белоруссии.

Источник: Центральный банк Российской Федерации. Годовой отчет, 1999.

Агропродовольственный экспорт составляет незначительную долю всего экспорта страны (около 2%), а после кризиса 1998 года эта доля еще более снизилась до 1,1% (Таблица 6).

Таблица 6. Товарная структура экспорта России, %*

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Всего	100	100	100	100	100	100
Минеральные продукты	44,1	41,7	47,8	48,3	42,7	44,6
В том числе:						
топливо минеральное	43,1	40,4	46,8	47,4	41,5	43,8
Из них:						
нефть	17,9	16,5	18,4	17,0	14,2	19,7
природный газ	16,4	15,2	17,2	19,5	19,4	16,1
Металлы и изделия из них	17,8	20,3	19,8	20,8	22,1	20,2
Машины, оборудование и транспортные средства	8,8	10,1	9,7	10,2	11,0	10,8
Продукция химической промышленности, каучук	8,7	9,9	8,6	8,2	8,4	8,3
Драгоценные камни, драгоценные металлы и изделия из них	10,2	7,1	4,7	3,9	6,5	6,4
Древесина и целлюлозно-бумажные изделия	4,1	5,7	4,3	4,4	5,1	5,3
<i>Продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье (кроме текстильного)</i>	<i>2,2</i>	<i>1,8</i>	<i>2,1</i>	<i>1,8</i>	<i>1,8</i>	<i>1,1</i>
Текстиль, текстильные изделия и обувь	2,1	1,5	1,1	1,0	1,1	1,0
Кожевенное сырье, пушнина и изделия из них	0,6	0,4	0,4	0,5	0,6	0,3
Другие товары	1,4	1,3	1,5	1,0	0,8	1,9

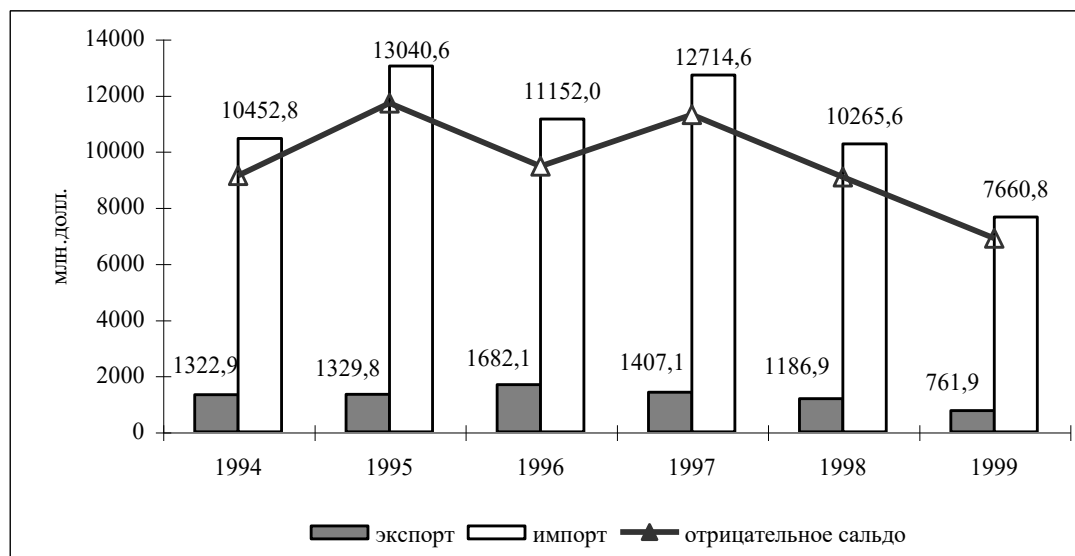
* Без учета данных об экспорте в Белоруссию.

Источник: Центральный банк Российской Федерации. Годовой отчет, 1999.

Высокие объемы агропродовольственного импорта, превышающего экспорт в 6-10 раз, обеспечивают России статус нетто-импортера сельскохозяйственной продукции и продовольствия (Рисунок 9). В 1994-1997 гг. отрицательное сальдо внешней торговли агропродовольственной продукцией находилось в пределах 9-11,7 млрд. долл., что составляло около 30% от общего торгового баланса России (Рисунок 10). Позитивное

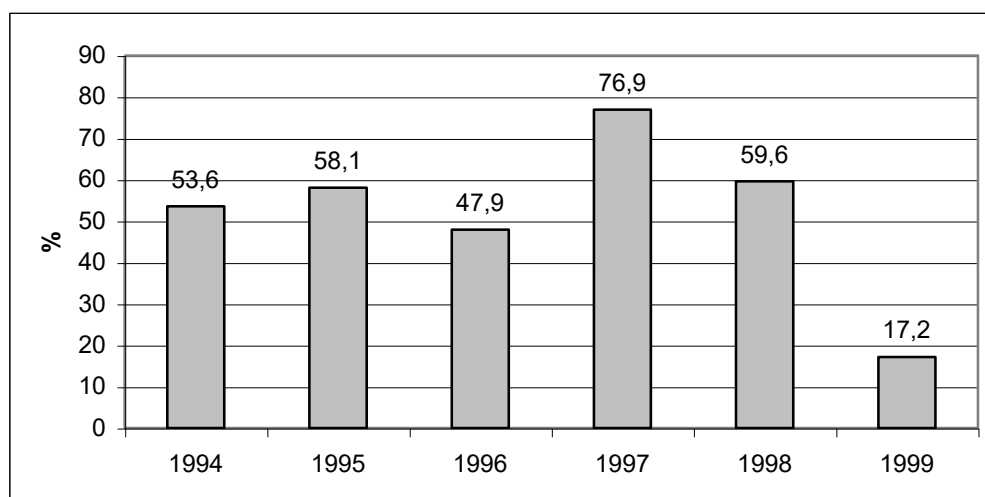
влияние на формирование торгового сальдо оказала девальвация рубля в 1998 г., вызвавшая сокращение импортных поставок в страну, что, в свою очередь обеспечило, снижение размеров отрицательного сальдо в области торговли сельскохозяйственной продукцией и продовольствием. В 1999 г. разрыв между импортом и экспортом сократился до 6,9 млрд. долл., а доля отрицательного сальдо агропродовольственной торговли в общем сальдо внешней торговли России стала заметно меньше – 17%.

РИСУНОК 9. ДИНАМИКА АГРОПРОДОВОЛЬСТВЕННОГО ЭКСПОРТА И ИМПОРТА РОССИИ В 1994-1999 ГГ.



Источник: Таможенная статистика внешней торговли РФ.

*РИСУНОК 10. ДОЛЯ ОТРИЦАТЕЛЬНОГО САЛЬДО АГРОПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ ТОРГОВЛИ В ОБЩЕМ САЛЬДО ВНЕШНЕЙ ТОРГОВЛИ РОССИИ**



* Рассчитано как отношение сальдо агропродовольственной торговли России по модулю (сальдо отрицательное) к торговому балансу страны (положительному)

Источник: Рассчитано по Таможенной статистике внешней торговли РФ

Внешняя торговля России агропродовольственной продукцией за последние годы претерпела значительные изменения. Импорт сельскохозяйственной продукции и

продовольствия является более разнообразным по сравнению с экспортом. В товарной структуре импортных закупок страны основное место занимают мясо и сахар-сырец, в то время как импорт сахара белого сократился. Успешное развитие отдельных секторов отечественной пищевой промышленности позволило снизить импорт ряда товаров: масла сливочного и сыров, мучных кондитерских изделий и макаронных изделий, шоколада.

Таблица 7. Товарная структура агропродовольственного импорта России, 1996-1999 гг., %*

	1996	1997	1998	1999
Сахар-сырец	5,37	6,34	10,54	14,77
Мясо свежее и мороженое	9,66	10,77	10,36	12,59
Фрукты	8,15	7,65	7,01	5,73
Овощи	3,02	3,07	3,34	4,71
Пшеница и меслин	3,48	2,70	1,20	4,18
Алкогольные и безалкогольные напитки	8,98	7,55	7,64	4,02
Чай	1,82	2,21	3,04	3,69
Рис	1,24	0,99	0,78	2,09
Мясо птицы	4,56	6,41	5,49	2,01
Рыба и ракообразные	2,66	2,37	1,75	1,52
Масло подсолнечное	1,30	1,61	1,40	1,13
Масло сливочное и прочие молочные жиры	1,86	2,12	1,43	0,81
Изделия и консервы из мяса	3,39	2,73	2,05	0,75
Шоколад	1,71	1,20	1,07	0,69
Соки	1,61	1,02	1,09	0,69
Сыры и творог	1,42	1,30	0,95	0,48
Сахар белый	5,98	2,64	1,23	0,47
Хлеб, мучные кондитерские изделия	1,84	1,68	1,33	0,33
Макаронные изделия	1,52	1,11	0,77	0,18
<i>Остальные продукты</i>	<i>30,43</i>	<i>34,54</i>	<i>37,51</i>	<i>39,16</i>

*. Без учета данных о торговле России с Белоруссией.

Источник: Рассчитано по Таможенной статистике внешней торговли РФ.

По мере относительного наполнения рынка интенсивность импорта спадает. Расчеты доли чистого импорта основных сельскохозяйственных продуктов в общем объеме их внутреннего потребления показывают, что в пореформенный период не произошло значительного повышения этого показателя (Таблица 8). Лишь по мясу и мясopодуктам до 1997 г. наблюдалась устойчивая тенденция роста импортных поставок, что явилось следствием высоких издержек животноводства в России.

Таблица 8. Доля чистого импорта основных сельскохозяйственных продуктов в общем объеме их внутреннего потребления в России в 1990-1999 гг.*, в %

	Зерно	Картофель	Овощи	Мясо и мясо-продукты	Молоко и молокопродукты	Яйца и яйцо-продукты
1990	11,4	2,3	18,6	12,7	12,2	2,8
1991	18,6	2,5	22,3	13,2	11,4	1,1
1992	22,0	0,4	21,3	13,8	5,9	-0,6
1993	10,7	0,2	12,6	15,5	10,9	-0,7
1994	3,2	0,2	14,4	19,1	9,9	-0,2
1995	2,5	0,0	9,2	27,8	13,1	0,2
1996	4,1	0,1	12,7	28,0	10,1	0,7
1997	1,8	0,3	14,0	37,9	15,1	1,5
1998	-1,0	0,7	13,4	33,1	12,2	2,7
1999	9,4	0,9	12,0	32,8	12,3	2,3

*-. Импорт за вычетом экспорта, деленный на общий объем внутреннего потребления, включая личное потребление, продукцию, использованную на переработку, потери, изменение запасов (запасы на конец года за вычетом запасов на начало года).

Источник: Расчеты на основе данных Госкомстата РФ.

Несмотря на значительные объемы агропродовольственного импорта, нельзя сказать, что Россия становится все более зависимой от импортного продовольствия. Существуют страны, которые значительную долю продовольствия закупают за рубежом и при этом не сталкиваются с проблемой обеспечения продовольственной безопасности. Согласно теории международной торговли, ни одна из стран не может быть полностью самообеспеченной продовольствием. В соответствии с законом сравнительного преимущества стране выгоднее сосредоточить усилия в производстве тех товаров, где она добилась относительно большей эффективности, и экспортировать их в обмен на товары, по которым ее относительное преимущество минимально. Для государства, импортирующего продовольствие, надежность продовольственной безопасности государства достигается не только достаточным самообеспечением продуктами питания, но и наличием средств для его импорта в нужных количествах. Поэтому главной проблемой, которая может встать перед Россией, является невозможность оплачивать импорт необходимых продуктов.

Основным источником для оплаты агропродовольственного импорта должны быть средства, полученные от экспорта. Доходы от российского экспорта сельскохозяйственной продукции и продовольствия покрывают лишь 10-15% расходов от импорта товаров этой группы. Это объясняется тем, что круг российских агропродовольственных товаров, традиционно экспортируемых в другие страны, очень узок. Ведущее место среди этих

товаров занимают рыба и ракообразные, семена подсолнечника, пшеница, алкогольные напитки (Таблица 9).

Таблица 9. Товарная структура агропродовольственного экспорта России, 1996-1999 гг., %*

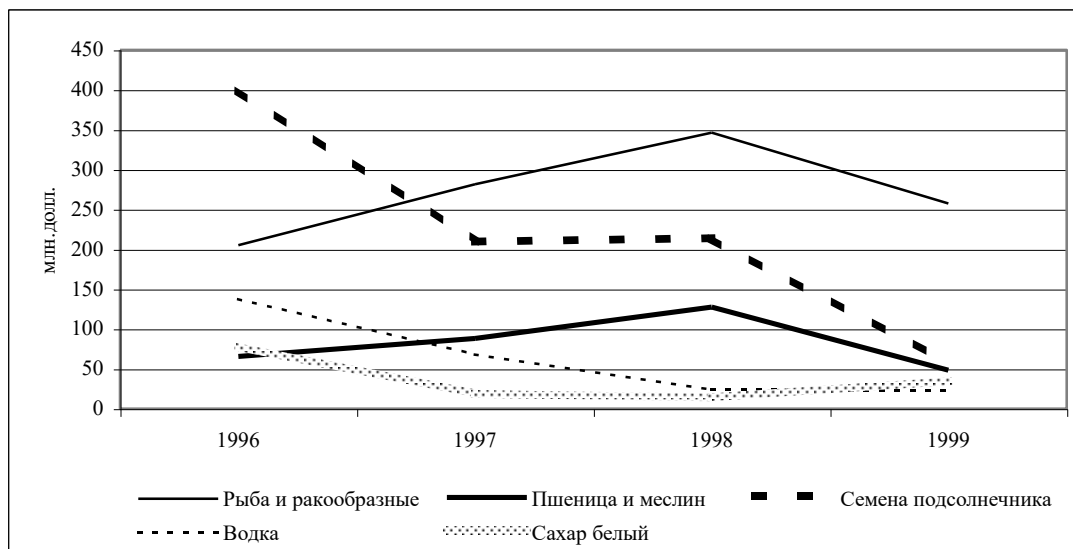
	1996	1997	1998	1999
Рыба и ракообразные	12,15	20,01	29,19	33,78
Семена подсолнечника	23,65	14,89	18,03	7,38
Пшеница и меслин	3,88	6,27	10,74	6,34
Алкогольные и безалкогольные напитки	16,52	11,48	4,61	5,97
Сахар белый	4,62	1,32	1,20	4,53
Изделия и консервы из рыбы и ракообразных	2,01	2,17	1,80	4,46
Шоколад	3,17	3,39	3,01	4,02
Хлеб, мучные кондитерские изделия	0,62	0,8	1,28	2,93
Мука	2,17	1,11	1,23	2,46
Масло подсолнечное, софлоровое или хлопковое	1,76	1,29	1,89	2,02
Молоко и сливки сгущенные	3,62	2,51	1,26	1,99
Кондитерские изделия из сахара	1,03	1,42	1,19	1,58
Изделия и консервы из мяса	0,83	1,64	1,09	1,20
Чай	0,94	1,08	0,70	1,06
Ячмень	2,10	8,53	2,07	0,88
Соевые бобы	1,02	1,61	1,29	0,43
<i>Остальные продукты</i>	<i>19,89</i>	<i>20,49</i>	<i>19,43</i>	<i>18,98</i>

*. Без учета данных о торговле России с Белоруссией.

Источник: Рассчитано по Таможенной статистике внешней торговли РФ.

В последние два года правительство начало проводить политику, направленную на ограничение экспорта зерна и семян подсолнечника. По подсолнечнику были введены экспортные пошлины. Вывоз пшеницы был ограничен двухсторонним соглашением России и США 1998 года о предоставлении стране продовольственной помощи, а в 1999 году ограничение было распространено и на вывоз муки. С 1 октября 2000 года (с окончанием финансового года в США) это ограничение утратило свою силу. Подобное регулирование снижает стоимостные объемы экспорта этой продукции и увеличивает зависимость импорта от других источников покрытия импортных расходов (Рисунок 11).

Рисунок 11. Динамика экспорта важнейших видов сельхозпродукции и продовольствия, 1996-1999 гг.



Источник: Таможенная статистика внешней торговли РФ.

Положительный торговый баланс России показывает, что отрицательное сальдо торговли сельскохозяйственной продукцией и продовольствием покрывается за счет экспорта товаров непродовольственной группы (Таблица 10). Традиционными позициями российского экспорта являются минеральные продукты, среди которых около 35% приходится на нефть и природный газ (Таблица 6).

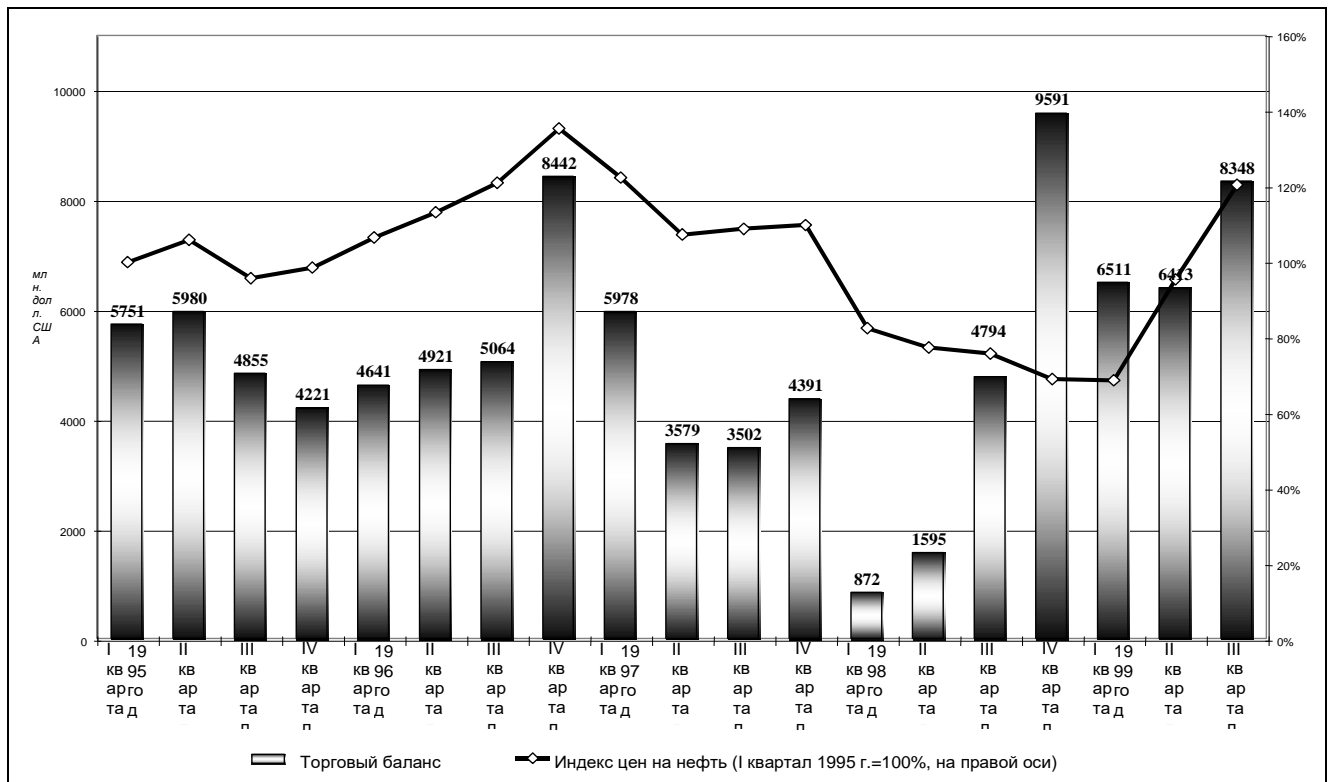
Таблица 10. Торговый баланс Российской Федерации за 1994-1999 гг, млн. долл.

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Торговый баланс	24624,0	31508,0	39073,1	31997,1	27734,3	41633,7
Сальдо по а/п группе	-9129,9	-11710,8	-9469,9	-11307,5	-9078,7	-6898,9

Источник: Таможенная статистика внешней торговли РФ.

На протяжении последних лет торговое сальдо в России, как правило, определяется динамикой мировых цен на нефть. Из Рисунок 12 видно, что колебания сальдо торгового баланса повторяют изменения мировых цен на нефть.

РИСУНОК 12. ТОРГОВЫЙ БАЛАНС РОССИИ И МИРОВЫЕ ЦЕНЫ НА НЕФТЬ



Источник: [4].

В 1997-1998 гг. конъюнктура мировых цен была неблагоприятной для российских экспортеров нефти и природного газа (Рисунок 13). В 1999 г. произошел перелом в тенденции предыдущих лет к понижению цен на мировых товарно-сырьевых рынках, прежде всего за счет существенного роста цен на нефть и другие энергоносители. Рост мировых цен на сырье, а также резкое сокращение импорта после обвальной девальвации рубля, привели к улучшению ситуации с торговым балансом, положительное сальдо которого выросло (Таблица 10).

РИСУНОК 13. СРЕДНИЕ ЭКСПОРТНЫЕ ЦЕНЫ НА НЕФТЬ И ПРИРОДНЫЙ ГАЗ



Источник: Госкомстат России.

Таким образом, надежность продовольственной безопасности России определяется динамикой российских поставок минеральных продуктов на экспорт и мировых цен на это сырье. Элементарные расчеты, представленные в Таблица 11 показывают, что в случае полного прекращения экспорта нефти и природного газа сальдо внешней торговли останется положительным, но недостаточным для покрытия отрицательного сальдо по агропродовольственной группе.

Таким образом, волатильность поступлений валюты в страну из-за сырьевой направленности экспорта и нестабильности мировых рынков сырьевых товаров может стать фактором риска продовольственной обеспеченности страны. Улучшение торгового баланса по агропродовольственным товарам возможно двумя путями: сокращением импорта и наращиванием экспорта. Сокращение импорта ведет к росту внутренних цен и, соответственно, - к ухудшению экономической доступности продовольствия для населения. Остается только наращивание агропродовольственного экспорта. Рост вывоза товаров агропродовольственной группы имеет, во-первых, макроэкономическое значение для оптимизации торгового баланса страны, во-вторых, снижает зависимость продовольственного обеспечения страны от ценовой конъюнктуры на рынке минерального сырья, которое является одним из основных экспортных товаров страны (40-50% всего вывоза по стоимости). В-третьих, экспорт агропродовольственной продукции позволяет поддерживать внутренние цены на сельхозпродукцию и тем самым, при определенных условиях, финансово поддерживать аграрный сектор.

Вообще говоря, рост стабильности поступлений от любого экспорта будет снижать риски продовольственного обеспечения нации в связи с торговым балансом, иными словами, с точки зрения теории не обязательно наращивать агропродовольственный вывоз. Однако опыт последних лет показывает, что Россия остается страной, ориентированной преимущественно на экспорт сырьевых товаров, вывоз товаров с более или менее стабильной мировой конъюнктурой ограничен, и пока не предвидится изменений этой ситуации. С другой стороны, как было показано выше, агропродовольственное производство демонстрирует довольно эластичное предложение, а это означает (*ceteris paribus*), что рост экспорта не приведет к снижению поставок на внутренний рынок, а рост стимулов к вывозу должен способствовать росту предложения. Иначе говоря, рост экспорта продовольствия или сельхозсырья не может привести к возникновению дефицита на внутреннем рынке.

Таблица 11. Экспорт нефти и природного газа и торговое сальдо по агропродовольственной группе товаров

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
--	------	------	------	------	------	------

Экспорт всего, млн. долл.	63285,4	78290,2	85107,3	84994,4	71313,8	71818,4
без учета экспорта нефти и газа, млн. долл.	41596,1	54477,2	56103,1	55661,9	49161,4	47556,1
Импорт, всего, млн. долл.	38661,4	46679,9	46034,2	52884,7	43579,5	30184,7
<i>Торговое сальдо без экспорта нефти и газа, млн.долл.</i>	<i>2934,7</i>	<i>7797,3</i>	<i>10068,9</i>	<i>2777,2</i>	<i>5581,9</i>	<i>17371,4</i>
<i>Сальдо по агропрод. товарам, млн. долл.</i>	<i>-9129,9</i>	<i>-11710,8</i>	<i>-9469,9</i>	<i>-11307,5</i>	<i>-9078,7</i>	<i>-6898,9</i>

Источник: Рассчитано на основе данных Таможенной статистики внешней торговли РФ.

Флуктуации региональных реальных доходов и их влияние на продовольственную безопасность России

Помимо долгосрочных факторов, оказывающих влияние на продовольственную безопасность, могут возникать и краткосрочные риски. К числу таких рисков мы относим временное сильное расхождение в изменении розничных продовольственных цен и доходов населения. Так, если цены на продовольствие вдруг резко увеличиваются (в рамках данного раздела мы не рассматриваем возможные причины такого изменения розничных цен), а номинальные денежные доходы населения заметно отстают в росте от цен, то реальная покупательная способность населения падает, возникает опасность недоедания в данный конкретный момент на данной конкретной территории. На протяжении рассматриваемого периода (1994-1999 гг.) динамика цен и доходов в регионах России дает многочисленные примеры таких ситуаций.

Устойчивая статистика розничных продовольственных цен по регионам доступна только с 1996 года, поэтому приводимый ниже анализ проведен для периода с 1996 по 1999 гг. Для выявления регионов, в которых в течение месяца резко падала покупательная способность населения, рассчитывался индекс изменения соотношения покупательной способности доходов населения на этой территории K по следующей формуле:

$$K = \left(\frac{P_{t+1}}{P_t} : \frac{I_{t+1}}{I_t} \right) * 100\% - 100\%;$$

где P_t – стоимость продовольственной потребительской корзины в месяц t ;

I_t - номинальный душевой доход в месяце t .

Не трудно видеть, что положительное значение данного коэффициента будет означать реальное удорожание продовольствия для населения региона. При высокой доле расходов населения на продовольствие возможны ситуации, при которых стоимость корзины не покрывается среднерегиональным душевым доходом. Так, например, это происходит при доле расходов на продовольствие в 70% и росте коэффициента K на 30%.

Для выявления регионов, в которых такая ситуация складывалась наиболее часто, мы задались двумя критериями: определили регионы, в которых коэффициент K увеличивался в течение месяца не менее чем на 30%, а также регионы, в которых это происходило 6 и более месяцев (не обязательно подряд) за 1996-1999 годы. Анализ выявил 11 таких регионов: Алтайский край, Амурская область, Бурятия, Читинская область, Дагестан, Ивановская область, Мари-Эл, Калмыкия, Кировская и Тверская области, Тыва.

Характерно, что именно в этих регионах один из самых высоких уровней бедности по стране (ТАБЛИЦА 12). Это значит, что у значительной части населения региона доля расходов на питание в душевом доходе очень высока, а именно эти группы населения наиболее чувствительны к росту коэффициента K .

Таблица 12. Доля населения с уровнем денежных доходов ниже прожиточного уровня в регионах риска

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Алтайский край	33,7	46,8	45,7	52,8	56,4	
Amur Oblast	37,9	29,8	27,9	33,3	44,9	
Buryat Republic	55,2	49,4	44,3	44,3	50,5	
Chita Oblast	66,5	65,9	61,2	72,5	88,8	
Dagestan Republic	71,2	64,7	53,9	60,6	63,2	
Ivanov Oblast	33,7	31,9	27	30,6	64,9	
Kalmikya Republic	60,3	58,2	46	62,7	78,1	
Kirov Oblast	32	30,7	30,8	40,4	56,6	
Marii-El Republic	43,2	56,8	52,1	60,6	69	
Tver Oblast	28,8	24	23,1	28,6	67,4	
Tyva Republic	73,2	74,7	62,4	68,9	78,6	
Russia average	24,7	22,1	20,8	23,4	29,9	

Source: Goskomstat

Высокий риск падения реальной покупательной способности доходов ведет к росту подсобного производства продовольствия в хозяйствах населения. Тем не менее, в Алтайском крае и Калмыкии ЛПХ развито менее, чем в среднем по стране (Таблица 13). Если привнести в анализ также и калорийность дневного рациона питания в этих регионах, то

можно будет увидеть, что наименее низкий уровень продовольственного потребления сложился в Калмыкии. Иными словами, население Калмыкии в 1996-1999 годах было наиболее уязвимо с точки зрения колебания продовольственных цен.

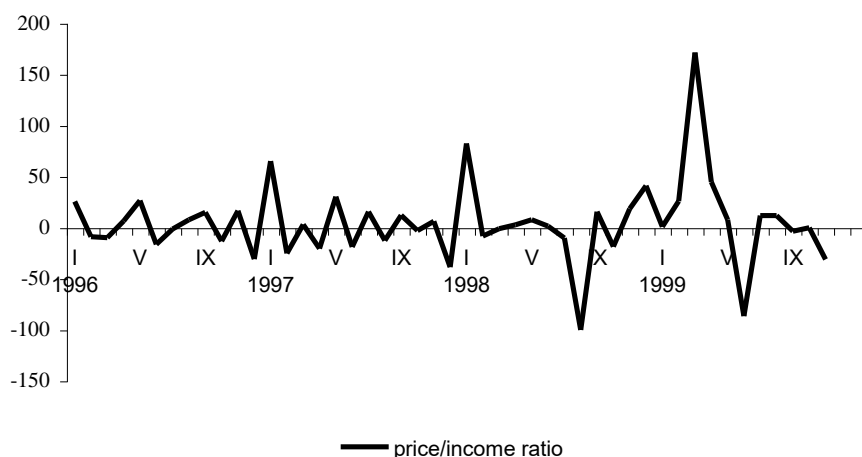
Таблица 13. Доля личного подсобного хозяйства в валовой продукции сельского хозяйства в регионах риска

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Altay Krai	35,5	47,5	48,2	50,9	48,3	
Amur Oblast	51,3	53,8	67,7	69,1	74,4	
Buryatia Republik	55,4	66,4	66,7	71,1	78,3	
Chita Oblast	66,9	64,5	71	76,4	81,7	
Dagestan Republik	73,8	74,2	71,4	75	78	
Ivanov Oblast	49,4	52,6	52,5	60	61,6	
Kalmikia Oblast	26,4	24,7	21,3	35,6	40,4	
Kirov Oblast	63,3	51,4	55,3	60,6	60	
Mari-El Republic	54,4	49,6	56,2	63,5	67,9	
Tver oblast	56,6	59,2	58	60,7	63,9	
Tyva Republik	54,9	66,5	73,9	79,2	83,4	
Russian Federation, incl.	47,9	49,1	51,1	59,2	57,2	

Source: Goskomstat

Регионы были также проверены и с точки зрения длительности растущего тренда коэффициента K . Понятно, что разовое падение покупательной способности доходов населения может привести к недоеданию низших децильных групп в регионе в течение месяца-двух. Но куда более опасно падение покупательной способности доходов населения в течение нескольких месяцев. Анализ показал, что в рассматриваемый период такая ситуация складывалась только в конце 1998 года - первой половине 1999 года в Мари-Эл (Рисунок 14), когда коэффициент K рос непрерывно 4-5 месяцев. При этом падение покупательной способности связано не с резким ростом цен, но с резким падением доходов населения. Возможно, в послекризисный период значительным группам населения не выплачивались заработная плата (в бюджетных организациях), пенсии и социальные пособия.

РИСУНОК 14. ИЗМЕНЕНИЕ ПОКУПАТЕЛЬНОЙ СПОСОБНОСТИ ДУШЕВЫХ ДОХОДОВ НАСЕЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ МАРИ-ЭЛ



Source: Goskomstat

Влияние агропродовольственной политики на продовольственную безопасность России

Общая характеристика политики, нацеленной на продовольственную безопасность страны

Российские политики, особенно представители аграрного истеблишмента, крайне озабочены вопросами продовольственной безопасности страны. В Государственной думе РФ несколько раз за последние годы обсуждались законопроекты по продовольственной безопасности страны. В основном все эти документы имеют резко лоббистскую аграрную направленность и сводятся к необходимости поддержки агропродовольственного комплекса. В настоящее время Совет Безопасности страны готовит доктрину продовольственной безопасности России, которая должна быть подписана Президентом РФ. Этот документ несколько отличается от законопроектов, рассматриваемых в Думе, более комплексным подходом к рассматриваемой проблеме: в доктрину помимо аграрной политики включена политика доходов, политика качества продовольствия. Тем не менее, влияние данной доктрины на реальную агропродовольственную политику остается неясным.

Реальная же политика как на федеральном, так и на региональном уровне не всегда за последнее десятилетие содействовала укреплению продовольственной безопасности России. Прежде всего, затягивание экономических реформ в агропродовольственном секторе вело к медленной адаптации сектора к рыночным условиям, к нестабильному производству. Так, многие федеральные программы поддержки АПК сдерживали становление соответствующих

частных объектов рыночной инфраструктуры: например, программы государственного лизинга тормозили развитие частных лизинговых компаний. Программы товарного кредита на региональном уровне содействовали распространению бартеризации аграрных рынков и распространению межрегиональных торговых барьеров.

Личное подсобное хозяйство населения как буфер в продовольственном обеспечении нации в период реформ.

Главным позитивным вкладом федеральной политики в поддержание уровня продовольственного обеспечения населения России в ходе реформ стали решения о снятии всех ограничений с подсобных хозяйств населения. В сельской местности земли личных подсобных хозяйств (ЛПХ) в самых первых декретах по аграрной реформе были выведены из землепользования колхозов и совхозов и переданы в полноценную частную собственность семей. С 1996 года для расширения ЛПХ можно взять и свой земельный пай. Развитию ЛПХ содействовала также либерализация аграрной экономики: отмена обязательных поставок сельхозпродукции государству сделало возможным значительную часть продукции сельхозпредприятий распределять своим работникам и пенсионерам. Распределяются, в основном корма, которые в дальнейшем используются в домохозяйствах для откорма животных.

В 1991 году также были облегчены условия получения участков земли для ведения подсобного производства (сады и огороды) и для городских жителей. В результате это подсобное производство стало буферным механизмом снабжения населения продовольствием в самые тяжелые годы адаптации к рынку, падения реальных доходов, нестабильной экономической конъюнктуры.

Гуманитарная продовольственная помощь

В 1991-1994, а затем в 1999-2000 годах Россия принимала гуманитарную продовольственную помощь зарубежных стран. Хотя решения о принятии такой помощи обуславливались продовольственным дефицитом, роль этой помощи была скорее отрицательная, чем положительная. Во-первых, эта помощь не достигала действительно нуждающиеся слои населения, во-вторых, ее распределение порождало криминальную активность в продовольственном секторе, в-третьих, поступление помощи оказывало угнетающее воздействие на российских производителей.

Так, гуманитарная помощь 1999 года была получена после кризиса 1998 года, породившего панику на внутреннем продовольственном рынке. В ноябре 1998 г. правительство РФ подписало соглашение с правительством США о продовольственной помощи и связанном кредите на покупку продовольствия. В январе 1999 года подписано аналогичное соглашение с ЕС.

Такое решение было официально мотивировано острой нехваткой продовольствия в России и грозящем голоде. Главной причиной продовольственного дефицита объявлен неурожай прошедшего сельскохозяйственного года. Отсутствие точной информации о конечном валовом сборе зерна и полная неопределенность с учетом переходящих запасов породили целую волну экспертных оценок, которые варьировали в определении валового сбора от 46 до 52 млн. т и в определении запасов от 8 до 20 млн. т. При этом верхние оценки дают независимые эксперты, не имеющие экономических интересов на агропродовольственных рынках (например, Институт зерна и некоторые другие), заниженные оценки принадлежат субъектам рынка, заинтересованных в массовых закупках (например, представителям Росхлебопродукта). При справедливости верхних оценок Россия была обеспечена зерном до следующего урожая. При этом необходимо учесть, что в структуре зернового баланса в 1998 году была необычайно высока доля высококачественной продовольственной пшеницы.

Второй продукт государственной заботы было мясо. Оно тоже вошло в пакет соглашений. Мясной рынок в значительной мере зависел от импортной продукции и импортного сырья для изготовления мясопродуктов внутри России. Тем не менее, с девальвацией рубля импорт резко сократился. В этих условиях реальный дефицит на мясном рынке будет определяться соотношением эластичностей спроса и предложения на отдельные виды мяса.

Очевидно, что производство говядины низко эластично, именно на этом рынке при сокращении импорта будет происходить резкое снижение предложения. Но и спрос на говядину отличается сверхвысокой эластичностью, то есть с падением уровня реальных доходов населения именно этот вид мяса будет выводиться из рациона населения. В этом смысле дефицита на рынке возникнуть не должно. Спрос населения на мясо будет переключаться на птицу и свинину. Но российское производство птицы последний год демонстрирует высокие темпы роста (8,1%), то есть предложение здесь вполне эластично, и внутренний спрос может быть удовлетворен отечественным производителем.

Отечественное сахарное производство также продемонстрировала в течение двух последних лет высокую реактивность на протекционистские меры. Девальвация рубля фактически является еще более сильной мерой внешнеторгового протекционизма, которая позволит в значительной заместить импорт отечественной продукции и в этом секторе.

Иными словами, в сложившихся условиях потребности в продовольственной гуманитарной помощи не возникло. Голод возможен только в регионах Крайнего Севера, куда своевременно не было завезено продовольствие. Но если в благоприятных для

северного завоза летних условиях этого сделано не было, нет оснований ожидать, что это будет сделано в зимние месяцы.

Также с падением уровня реальных доходов в стране возрастет группа слоев населения с низкими доходами, которые будут недоедать. Однако эта проблема не является проблемой агропродовольственного сектора или нехватки продовольствия. В стране так и не создана реальная социальная служба помощи этим категориям граждан, поэтому гуманитарная помощь их вновь не достигнет, как и в 1992-1994 году.

Любые гуманитарные или демпинговые поставки продовольствия в Россию сегодня уменьшают потенциальную возможность использовать тот шанс, который открылся перед отечественным агропродовольственным сектором с начала кризиса.

Во-первых, условия соглашений запрещают России экспортировать те виды продуктов, которые поступают по продовольственной помощи, в частности зерно. Это подрывает возможности расширения сбыта российскими производителями, открывшиеся в условиях девальвации рубля. Так, общий экспорт пшеницы за 1998 год (до запрета) вырос почти в три раза, а уже в первом квартале 1999 года (после запрета) упал на 12%.

Во-вторых, поставки по продовольственной помощи составляют значительную долю (по зерну – до 20%) внутреннего рынка, что не может не сказаться на ценах. Статистика цен устроена таким образом в России, что проследить влияние гуманитарной помощи на рынки было невозможным. Но если в России и создан хотя бы слабый рынок зерна, то вброс на него такого объема гуманитарного зерна не мог не сказаться на ценах производителей.

В-третьих, гуманитарная помощь – это по сути восстановление централизованного импорта продовольствия в массовых масштабах. Централизованный импорт, в свою очередь – это восстановление распределительной системы. С конца 1998 года вся бюрократическая иерархия АПК занималась дележом поступающей помощи, и естественно, все пороки распределительной системы оказались очень быстро восстановлены тоже (коррупция, внеэкономическое давление на экономические субъекты и т.д.). Таким образом, в гуманитарная помощь не только депрессировала рынок, но и содействовала рецидиву административно-командной экономики в агропродовольственном секторе.

В-четвертых, для распределения продовольственной помощи были отобраны четыре компании (даже без конкурса). В современных условиях это означает, что эти компании получили бесплатно от государства оборотные средства и, следовательно, получили неоспоримые конкурентные преимущества перед всеми другими посредническими структурами. Последние оказались в крайне невыгодном положении, стали нести убытки. Таким образом, кровью и болью в течение труднейших пореформенных лет формируемая инфраструктура агропродовольственного сектора оказалась под ударом только благодаря

продовольственной помощи. Не случайно, до отбора четырех компаний все торговые фирмы выжидали и не обнародовали своих данных о реальном состоянии рынка сельхозпродукции в стране. После потери надежд получить свою долю участия в распределении продпомощи они стали активными противниками такой помощи и обнародовали свою статистику, показывающую отсутствие критического дефицита продовольствия в стране.

В-пятых, схема аккумуляции поступлений от реализации продпомощи в Пенсионном фонде страны также утопична. Реальное распределение гуманитарных продуктов таково, что основная часть поступает в наиболее финансово обеспеченные регионы – Москву с областью, Петербург с областью, Свердловскую и Кемеровскую области. Очевидно, что централизованный Пенсионный фонд не сможет получить деньги для перераспределения в менее финансово благополучные регионы. Итоги полугодия это наглядно продемонстрировали.

Межрегиональные торговые барьеры

Одним из наиболее сильным фактором продовольственного обеспечения на территории России являются межрегиональные торговые барьеры. Вводящие их регионы, как правило, объясняют их необходимостью продовольственного снабжения населения своих территорий. Анализ показывает, что такие барьеры являются классическим примером *rent seeking*.

Административные ограничения на перемещение агропродовольственной продукции в России стали возникать уже в первые годы реформ, а именно в 1993 году в связи с перемещением программ поддержки животноводческих цен с федерального на региональный уровень. Региональные власти начали ограничивать вывоз дотируемой продукции за пределы своих территорий, объясняя это тем, что выплаченные дотации должны остаться на их территории. Нетрудно видеть, что такая политика приводила к относительному снижению закупочных цен на продукцию сельхозпроизводителей, а эффект дотации в той или иной мере элиминировался. Таким образом, дотация, выплачиваемая *de jure* сельхозпроизводителям, в конечном счете, *de facto*, получалась покупателями сельхозсырья (переработчиками, заготовителями). Конечные потребители – население данных территорий – не получали выгоды от такой политики.

В эти же годы стали формироваться и приемы введения ограничений на вывоз продукции. Такие ограничения не всегда носили нормативный характер, то есть были закреплены в нормативных актах региональной администрации. Часто они осуществлялись устными распоряжениями дорожной полиции, которые устраивали кордоны на границах региона. Другой метод, сформировавшийся в те годы – это меры фитосанитарного и ветеринарного контроля, когда ограничения вводились под благовидным предлогом нераспространения некачественной или зараженной продукции по территории страны.

Вторая волна распространения административных торговых барьеров в агропродовольственном секторе стартовала в результате введения федеральной программы товарного кредита весной 1995 г. В результате региональные власти получили сильную мотивацию получения сельхозпродукции в уплату долгов по товарным кредитам. Свою роль в этом сыграла и высокая закредитованность сельхозпроизводителей, которые из-за заблокированных счетов стали уводить свой оборот в теневую сферу. Так, в 1997 г. по нашим оценкам, не более 20% реализации сельхозпродукции проходило через банковские счета сельхозпроизводителей. Не имея возможности контролировать поступления на счета хозяйств и тем самым гарантировать возврат своих кредитов (и кредитов федерального правительства, выданных под гарантии региональных властей), региональные администрации стали вводить сезонные ограничения на вывоз сельхозпродукции до уплаты долгов по изначально товарным, а затем и общим кредитам.

На этой стадии стали формироваться и иные мотивации введения торговых ограничений, связанные с *rent seeking* региональных руководителей. Для уплаты долгов требовалась не вся сельхозпродукция, а только наиболее ликвидная – в частности, зерно. Риторические заявления глав администраций, что региональные фонды создаются для обеспечения устойчивого продовольственного снабжения населения своих территорий, не работают, так как в фонды реально аккумулируются только зерно и некоторые другие ликвидные продукты. В каждом регионе существует региональная продовольственная корпорация (имеющая свое название в каждом конкретном случае), подконтрольная администрации. Введение торговых барьеров, даже временных, создает потенциал цен, когда внутри региона-экспортера резко падают закупочные цены, а в регионах-импортерах они также резко растут. Это позволяет корпорации получить существенную выгоду на экспортных (в другие регионы) операциях. При этом для осуществления таких операций такой корпорации не требуется оборотного капитала, так как продукция к ним поступает в счет товарного кредита. В такой крайне непрозрачной процедуре контроль за расходованием бюджетных средств (а в товарных кредитах это средства доходной части бюджета, что еще более затуманивает суть операции) практически не возможен.

Кризис августа 1998 г. спровоцировал новую волну торговых барьеров в агропродовольственном секторе. Резкая девальвация рубля привела к обвальному единовременному падению продовольственного импорта. Центральные регионы страны, наиболее зависимые от импорта продуктов питания, прежде всего Москва и Петербург столкнулись с проблемой продовольственного снабжения. Однако, являясь в то же время финансовыми центрами, они смогли мобилизовать свои ресурсы для экстренных закупок продовольствия по всей территории России. Заготовители из Москвы с наличными деньгами

достигали в сентябре-октябре 1998 г. даже Сибири. Такая тактика заготовителей из Москвы поставила регионы перед проблемой продовольственного дефицита, потому что их заготовители не могли конкурировать с таким наплывом денег из столиц. Поэтому практически все регионы осенью 1998 г. ввели запреты на вывоз продовольствия со своей территории. Однако эти запреты продержались не долго и постепенно были отменены.

В стране сформировался и иной тип торговых барьеров, характерный для ввозящих субъектов федерации, прежде всего для Москвы. Москва ограничивает ввоз отечественного продовольствия на свою территорию. Причина такого поведения также кроется в *rent seeking*. В начальный период реформ ограничения на ввоз продуктов питания и сельхозсырья с территории России позволял чиновникам столицы получать внушительные валютные кредиты федерального правительства на закупку продуктов питания за рубежом, что при слабом бюджетном контроле позволяло получать немалые прибыли. Сегодня централизованного импорта осталось немного. Однако московское правительство регулярно закупает продовольствие на внутреннем рынке и затем реализует в Москве. Создание потенциала цен (за счет ограничений на свободный ввоз продукции в Москву), так же как и в случае с зернопроизводящими регионами, позволяет получать повышенные доходы от реализации.

Данные ограничения еще менее институционально оформлены, их можно квалифицировать как «преступное бездействие» по аналогии с уголовным правом: московское правительство просто не предпринимает мер для раскрытия рынка столицы для отечественных производителей. Многочисленные опросы производителей в разных регионах страны показывают, что московский рынок, несмотря на колоссальный потенциальный спрос и высокие цены, наиболее трудно доступен.

Помимо Москвы и другие регионы вводят запреты на ввоз продуктов питания. Наиболее распространенным являются ограничения на ввоз «чужой» ликеро-водочной продукции, так как этот продукт является подакцизным, высокодоходным, на него распространена государственная монополия и ее производство является весомым источником доходов для многих российских регионов. Введение ограничений на ее ввоз вполне рационально с точки зрения региональных властей. На начальных этапах реформ некоторые регионы ввели собственные импортные тарифы в дополнение к национальным для защиты собственных производителей.

И наконец, хотя этот тип поведения региональных администраций формально вряд ли можно классифицировать как введение торговых барьеров, но также имеет непосредственное отношение к нарушению межрегиональной торговли – это недобросовестная конкуренция. Этот вид поведения наименее изучен в силу своей большой латентности и неочевидности в

своих проявлениях. Как пример, можно привести Томскую область, которая, являясь регионом-донором, может позволить себе повышенное дотирование своего птицеводства с целью выведения из конкурентной борьбы практически всех более или менее крупных производителей птицеводческой продукции в Сибири.

Таким образом, можно выделить 4 типа торговых барьеров:

- запреты на вывоз со своей территории наиболее ликвидной сельхозпродукции;
- запреты на вывоз продовольствия со своей территории;
- запреты на ввоз продовольствия на свою территорию;
- недобросовестная межрегиональная конкуренция.

Регулирование цен

Как уже отмечалось в первой части настоящей работы, регулирование цен сохранилось сегодня только в руках региональных администраций. Такого рода регулирования, так же как и межрегиональные барьеры, мотивируются потребностями продовольственного обеспечения населения на подведомственных территориях. Однако опыт показывает, что попытки административного ограничения цен (бюджетные ограничения не позволяют вводить продовольственные дотации) ведут не столько к улучшению продовольственного снабжения, сколько к его ухудшению. Так, многие регионы после кризиса 1998 года ввели ограничения на цены на основные продовольственные товары (см. Table 10). В отдельных регионах установление местными властями фиксированных розничных цен на хлеб (Кузбасс, Саратовская область, например) спровоцировало ситуацию эпохи дефицита: дешевый хлеб, цены на который оказались ниже цен на комбикорма, начал в массовом порядке скупаться на корм скоту.

Литература

1. Россия на весах продовольственной безопасности. Под ред. К.В. Новожилова. Краснодар-Ст.Петербург-Москва-Тольятти. Б.и. 1999.
2. Н.П. Радугин. Проблемы экономической реформы в стране. Москва: «Палея».1996
3. Продовольственная безопасность современной России. Круглый стол по вопросам продовольственной и аграрной политики. Май-июнь 1996 г. М.: CNFA.1996. №1.
4. Российская экономика в 1999 г., тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, выпуск 21, 2000
5. Экономический журнал ВШЭ – Т.4, №4, 2000
6. Материалы Государственной Думы РФ к проекту Федерального закона РФ «О продовольственной безопасности»
7. Е. Серова. Влияние межрегиональных торговых барьеров на развитие агропродовольственных рынков. В кн.: Межрегиональные барьеры в Российской Федерации, социально экономические последствия и пути преодоления: европейский опыт и уроки для России. Материалы семинара, 13 марта 2000. Москва
8. Бурдуков П.Т., Саетгалиев Р.З. Россия в системе глобальной продовольственной безопасности