



# Продовольственная политика: новые подходы ее формирования в условиях роста конкурентной борьбы на мировых рынках

Шутьков А.А. <sup>1, 2</sup>

<sup>1</sup> Институт проблем рынка РАН, Москва, Россия

<sup>2</sup> Национальный институт бизнеса, Москва, Россия

## АННОТАЦИЯ:

Раскрыта сущность продовольственной политики, ее содержание в условиях роста конкурентной борьбы на мировых рынках. Дана оценка состояния обеспечения страны продуктами питания в контексте продовольственной безопасности. Обоснована необходимость решения задач по импортозамещению основными продовольственными товарами. Рассмотрены исторические этапы формирования продовольственных ресурсов. Предложены приоритетные направления социально-экономического развития аграрного сектора экономики как ключевой основы решения продовольственной проблемы на базе его модернизации.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** продовольственная политика, безопасность, законодательная база, ВТО, госпрограмма, модернизация, структура производства, государственное регулирование, инновации, импортозамещение, цифровизация

## Food policy: new approaches of formation in conditions of growing competition on world markets

Shutkov A.A. <sup>1, 2</sup>

<sup>1</sup> Market Economy Institute of Russian Academy of Sciences, Russia

<sup>2</sup> National Institute of Business, Russia

## Введение

Продовольственная политика – важнейшая составная часть национальной политики, связанная с обеспечением населения продуктами питания как основы его качества жизни. Решение задач продовольственного обеспечения должно базироваться на социально-экономическом развитии АПК и главного в нем звена – сельского хозяйства. Политика в продовольственной сфере связана с экономическим и социальным процессами, демографической ситуацией населения, кадровым обеспечением, использованием

природного и инновационного потенциала. Россия с ее просторами не может существовать и развиваться как могущественное государство без эффективной продовольственной политики. Представляет интерес высказывание Наполеона о важности продовольствия для государства, который говорил, что народ, не желающий кормить свою армию, вскоре будет вынужден кормить чужую.

Агропромышленный комплекс, призванный решать проблемы обеспечения страны продовольствием, к сожалению, сегодня не входит в число национальных проектов, определенных Указом Президента РФ В.В. Путина «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации» (2018 г.). Его функционирование определено Доктриной продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ 30 января 2010 года, и Государственной программой развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации 14 июля 2012 года, а также рядом других нормативных документов.

Анализ показывает, что в силу отсутствия комплексности в продовольственной политике по решению задач развития агропромышленного производства, несмотря на некоторый рост производства сельскохозяйственной продукции за последние годы, продовольственное обеспечение населения осуществляется более чем на треть за счет импорта продуктов питания более чем из 20 стран мира. По данным Росстата, в 2018 году ввоз продовольственных товаров достиг 29,8 млрд долларов США, превысив уровень 2000 года в 4 раза. В этой связи необходимы новые подходы в продоволь-

#### ABSTRACT:

The authors highlight the essence of food policy, its content in the face of rising competition on world markets. They estimate the condition of ensuring the country's food products in the context of food security, the necessity of solving problems on import substitution of basic food commodities. The authors examine the historical stages of formation of food resources and proposed priorities of socio-economic development of the agricultural sector as a key basis for the solution of the food problem on the basis of its modernization.

**KEYWORDS:** food policy, security, legislation, WTO, state program, production structure modernization, government regulation, innovation, import substitution, digitalization

JEL Classification: C02, C60, I29

Received: 22.05.2019 / Published: 30.06.2019

© Author(s) / Publication: CREATIVE ECONOMY Publishers  
For correspondence: Shutkov A.A. (a.a.shutkov@yandex.ru)

#### CITATION:

Shutkov A.A. (2019) Prodovolstvennaya politika: novye podkhody ee formirovaniya v usloviyakh rosta konkurentnoy borby na mirovyh rynkakh [Food policy: new approaches of formation in conditions of growing competition on world markets]. *Prodovolstvennaya politika i bezopasnost.* 6. (2). – 51-66. doi: 10.18334/ppib.6.3.41391

ственной политике, основанные на модернизации производства во всех сферах АПК.

**Методы исследования.** Целью исследования является оценка продовольственной политики по обеспечению населения страны продуктами питания, определение новых подходов решения продовольственной проблемы на основе модернизации производства в условиях роста конкурентной борьбы на мировых рынках. Использовались аналитические, абстрактно-логические, экономико-статистические, монографические и исторические методы.

**Результаты.** По содержанию продовольственная политика является важнейшей составной частью управления экономикой по обеспечению населения продуктами питания с решением задач национальной безопасности, основой сохранения государственности, составляющей демографическую политику, обеспечение повышения качества жизни граждан.

Проблема обеспечения населения продовольствием имеет ряд особых аспектов. Прежде всего, это глобальный мировой аспект, связанный с наличием значительной диспропорции в развитии продовольственного комплекса различных стран. Во-вторых, с сохранением, несмотря на процесс развития сельского хозяйства, значительной группы населения, живущего в условиях голода. В-третьих, с высоким уровнем конкурентной борьбы на международном рынке, носящим социально-экономический и геополитический характер [13] (*Yarlykapov, Shutkov, 2016*).

Одна из особенностей сегодняшней эпохи – обострившееся противостояние России с западными странами и США, вызванное событиями, связанными с развалом Советского Союза, конфликтом с Украиной посредством санкций и встречными эмбарго с решением проблем импортозамещения на продовольственные товары и технологии. В этих условиях С.Ю. Глазьев правомерно подчеркивает: «Чтобы выстоять в условиях нарастающей антироссийской агрессии со стороны политического руководства США и их союзников по НАТО, стремящихся любой ценой сохранить глобальное доминирование в условиях кардинальных структурных изменений мировой экономики, российскому обществу необходимы сплоченность эффективных государственных институтов [5] (*Glazev, 2019*).

В этих условиях продовольственная политика должна предусматривать: устойчивое развитие отечественного производства сельскохозяйственной продукции, активизацию инновационных и инвестиционных процессов, интенсификацию

#### **ОБ АВТОРЕ:**

*Шутков Анатолий Антонович*, академик РАН, главный научный сотрудник, профессор (a.a.shutkov@yandex.ru)

#### **ЦИТИРОВАТЬ СТАТЬЮ:**

Шутков А.А. Продовольственная политика: новые подходы ее формирования в условиях роста конкурентной борьбы на мировых рынках // Продовольственная политика и безопасность. – 2019. – Том 6. – № 2. – С. 51–66. doi: 10.18334/ppib.6.3.41391

и модернизацию с использованием цифровой экономики, приостановление захвата национального продовольственного рынка иностранными фирмами, формирование необходимых резервов и запасов на случаи неблагоприятных условий хозяйствования и катастроф, направленных на наиболее полное обеспечение населения продовольствием [8] (*Shutkov, 2011*). Решение этих задач всецело зависит от интенсификации агропромышленного производства на базе широкого использования достижений науки и техники.

В последние годы со стороны органов власти идет постоянная риторика о достаточно эффективных аграрных преобразованиях последних лет. Отмечаются рекордные успехи в сельском хозяйстве, амбициозные заявления о расширении экспорта зерна и даже возможности страны кормить полмира. На заседании Всемирного экономического форума в Давосе в 2013 году премьер-министр Д.А. Медведев отметил, что «Россия и раньше «кормила мир, в значительной степени была крупнейшим поставщиком продуктов в начале XX века», имея в виду царскую Россию.

Исходя из такой риторики, сегодня важно иметь объективное представление той эпохи коренных преобразований, связанной с реформой в деревне начала XX века, проводимой Столыпиным П.А. чтобы делать правильные выводы для определения мер при принятии и реализации эффективной продовольственной политики.

Анализ документов и литературы того времени свидетельствует о том, что тогда происходило. Действительно, в те годы за время аграрной реформы в России были расширены посевные площади сельскохозяйственных культур. Несколько увеличилась урожайность зерновых культур, которая в 1913 году достигла до 8 ц с гектара. Производство зерна составило 50 млн т., значительная часть которого, в основном помещичьих хозяйств, шла на экспорт при крайне низком уровне ведения животноводства [8] (*Shutkov, 2011*). Вместе с тем на этом фоне положение крестьян было удручающим. О жизни в деревне и экспорте зерна накануне аграрной реформы Столыпина П.А. свидетельствуют известные «Письма из деревни» ссыльного в Смоленскую область профессора А.Н. Энгельгардта, который писал: «Когда в прошлом году все ликовали, радовались, что требование на хлеб большое, что цены растут, что вывоз увеличивается, одни мужики не радовались, косо смотрели на отправку хлеба к немцам, и на то, что массы лучшего хлеба пережигают на вино. Что же это за порядки, – толковали в народе, – все крестьянство покупает хлеб, а хлеб везут мимо нас к немцам, Цена хлеба дорогая, не подступиться, низкого качества» [12].

В тот период даже в урожайные годы крестьяне при разрушении общин и приобретении земли в собственность, чтобы расплатиться с ее выкупами у помещиков и налогами, подчистую продавали зерно, питаясь довольно скудно с добавлением лебеды, о чем писал Л.Н. Толстой в статье «О голоде». В неблагоприятные годы положение усугублялось. В 2011 г. царь Николай II издал Указ «О приготовлении хлеба из барды и соломенной муки как могущего заменить употребление обычного ржаного хлеба», в котором были даны рекомендации выпечки хлеба в соответствующей рецептуре. По

данным статистики в 2011 г., голодом было охвачено 20 регионов с населением более 30 млн человек. В эти годы Столыпин П.А. получил известность на двух поприщах – как министр внутренних дел и как премьер-министр правительства при проведении аграрной реформы. В качестве министра он выступал автором доктрины о борьбе с недовольством крестьян, вызванном тяжелым материальным положением, направленной на сохранение власти царя. Сам выезжал на подавление волнений в губерниях. В результате карательных мер созданные им военно-окружные и военно-полевые суды приговорили к смертной казни десятки тысяч жителей. Репрессировано было более 1,5 млн человек. Как премьер-министр он стал автором аграрной реформы, основанной на ликвидации общинного земледелия с сохранением и укреплением помещичьих хозяйств, переселением крестьян на освоения новых земель в Сибирь, Поволжье и другие регионы. Аграрная реформа Столыпина преследовала цель – с развитием технического прогресса – укрепления капиталистического способа производства. В деревне, где проживало более 80% населения, разрушалось общинное производство, активизировался рынок земли, в результате чего возрастало недовольство крестьян, выражавшееся в погромах помещичьих хозяйств. По статистике, в 1913 г. на селе оказалось 15% хозяйств без земли, 30% – без рабочего скота, 34% – без инвентаря. В своем письме к Столыпину возмущенный аграрной реформой Л.Н. Толстой писал: «Пишу Вам об очень жалком человеке, самом жалком из тех, кого я знаю теперь в России. Человек этот – вы сами... Ведь то, что делается теперь с этим нелепым законом 9-го ноября, имеющим целью оправдание земельной собственности и не имеющим за себя никакого разумного довода... подобно мерам, которые принимались правительством в 50-х годах не для уничтожения крепостного права, а для утверждения его» [8] (Shutkov, 2011).

Сегодня значительная часть населения не представляет смысл аграрной реформы Столыпина, разрекламированной в «перестройку» Горбачева, а затем аграрной реформой Ельцина. По типу реформы той эпохи в России в начале 90-х годов были насильственно разрушены государственные и коллективные предприятия с ложным обещанием крестьянам стать собственниками с его земельными долями наподобие фермера. Для этого Столыпину надо было разрушить сельскую общину, а в начале 90-х годов прошлого столетия под видом решения продовольственной проблемы Указом Ельцина Б.Н. от 27 декабря 1991 г. № 323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР» была практически ликвидирована государственная и кооперативная собственность. На их базе ныне сформировалось огромное количество по существу частных помещичьих хозяйств и латифундий с превращением крестьян в батраков. В эти годы под руководством американских советников (представителей Всемирного банка) была разработана «Стратегия реформы в продовольственном и аграрном секторах экономики бывшего СССР. Программа мероприятий на переходный период» (Вашингтон, 1992 г.) с рекомендациями: опустить цены на продовольствие; принять закон на продажу и заклад земли без каких-либо

ограничений; разработать процедуру перестройки колхозов и совхозов, распределить их материальные средства и земельные ресурсы между работниками; принять закон о банкротстве хозяйств; сократить субсидии сельскому хозяйству до 1,5% ВВП; капитальные вложения уменьшить в 12 раз; разработать законодательство о льготных условиях иностранцам, удостоверяющих собственность на землю и имущество; как можно быстрее интегрироваться в мировую экономику с возможно меньшими препятствиями. Подобные процессы произошли в промышленности и других сферах экономики. В результате на селе более чем на 50 % уменьшились объемы производства продукции земледелия и животноводства, снизился уровень питания, возросла смертность, обострилась демографическая ситуация, возрос импорт, страна потеряла продовольственную независимость. Современные претензии органов власти на глобальную роль в мировой экономике в производстве продовольственных товаров, несмотря на рост производства за последние годы, весьма далеки от реалий в решении продовольственной проблемы. Эти претензии могут быть осуществлены лишь при качественно новой продовольственной политике, основанной на рациональном использовании природных и материально-технических ресурсов [8] (*Shutkov, 2011*).

Для решения продовольственной проблемы Россия располагает крупнейшим в мире природным потенциалом. На ее долю приходится четверть мировых запасов нефти и газа, пресных вод и лесов, сельскохозяйственных угодий, 50% черноземов, 10% производства минеральных удобрений, потребляя при этом природные ресурсы в 8 раз меньше, чем США и страны Западной Европы.

Рациональное использование этих ресурсов позволяет успешно решать проблему по обеспечению населения в полном объеме продовольственными товарами. Однако сегодня страна оказалась в этом зависима от поставок из зарубежных стран. За годы институциональных преобразований иностранные фирмы по существу завоевали внутренний российский рынок [9] (*Shutkov, 2011*). Ныне России брошен жесткий вызов необходимости обеспечения продовольственной безопасности и импортозамещения, на чем в течение десятилетий акцентировала внимание экономическая наука, предлагая другие пути формирования аграрной политики [11] (*Shutkov, 2019*). По данным Росстата, в 1990 году импорт продовольствия и сельскохозяйственного сырья составлял 9,6 млрд долл. США, в 2018 году он увеличился до 29,8 млрд, или в 3,1 раза [3] (табл. 1).

За 1990–2018 годы, несмотря на принятые правительством за последние годы меры по импортозамещению, ввоз мяса увеличился в 1,4 раза, молока и сливок – в 4,6 раза, рыбы – в 3,4 раза. Особенно высокий уровень импорта кормовых добавок для животноводства и аквакультуры, семян сахарной свеклы, подсолнечника, кукурузы, рапса, овощных культур и картофеля, племенных животных. В итоге в 2018 году ввоз готовой сельскохозяйственной продукции превысил экспорт в 1,3 раза.

Вызывает тревогу импорт генетически модифицированной продукции, продовольственных товаров с высокой концентрацией антибиотиков. Россия превра-

Таблица 1.

## Динамика импорта основных продовольственных товаров в Россию

	1990	1995	2000	2005	2010	2018
Мясо свежее и замороженное, тыс. т	288	730	517	1340	1614	409
Мясо птицы, тыс. т	46	826	694	1329	688	222
Молоко и сливки сгущенные, тыс. т	46	86	77	314	238	210
Сливочное масло, тыс. т	25	241	71	132	134	89
Изделия и консервы из мяса, тыс. т	28	29	26	42	41	38
Сахар-сырец, тыс. т	2137	1252	4547	2803	2086	6,4
Сахар белый, тыс. т	710	779	467	625	285	315
Злаки, тыс. т	2886	2712	4677	1449	444	625
Мука и крупа, тыс. т	1440	569	175	74	120	175
Макаронные изделия, тыс. т	342	344	36	79	59	460
Картофель, тыс. т	142	58	359	103	711	800
Рыба свежая и замороженная, тыс. т	121	314	328	787	358	407
Фруктовые и овощные соки, тыс. т	119	360	125	274	277	307
Импорт продовольствия и сельскохозяйственного сырья, млрд долл. США	9,6	13,2	7,4	17,4	36,4	298

тилась по существу в международную свалку некачественных продуктов питания. Превышение критического уровня продовольственных товаров (не более 8–10 %) привело к диктату цен иностранным капиталом на внутреннем рынке, что является одной из основных причин разрушения отечественного производства [9] (*Shutkov, 2011*). Неоправданным является ввоз пальмового масла, который составляет более миллиона тонн. Исследования ученых медицинских учреждений показывают, что его использование в молочной и кондитерской промышленности крайне негативно сказывается на здоровье человека.

Одна из основных причин высокого уровня импорта продовольствия – отсутствие эффективного регулирования внешнеторговых отношений при помощи таможенных границ. Это усугубилось со вступлением России в ВТО. Наша страна вступила в ВТО, будучи абсолютно незащищенной к этому, на невыгодных условиях. Входя в эту организацию, Россия по основным направлениям отказалась от защиты экономики сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Став членом ВТО, страна приняла на себя невыгодные условия по формированию продовольственной политики. В частности, пришлось сделать шаги по снижению тарифов защиты внутреннего рынка. При переходе на новую редакцию Единого таможенного тарифа средневзвешенная ставка ввоза таможенной пошлины сократилась на сельскохозяйственные товары с 18,6% до 14,6% (6) [6] (*Dudin, Lyasnikov, 2017*). Я полагаю, что государственная политика при регулировании импорта должна выступать не рычагами подавления отечественных товаропроизводителей, а инструментами их динамичного развития на базе модернизации производства с учетом использования достижений науки и техники.

Анализ показывает, что несмотря на огромный импорт продовольствия (при ухудшении условий функционирования отечественных товаропроизводителей), в стране не решена проблема необходимого уровня питания. За 1990–2018 годы резко снизилось потребление животноводческой продукции, особенно находящихся сегодня за чертой бедности 20% населения страны. Дефицитом в рационах стали более калорийные продукты, особенно мясо, молочные продукты и рыба. По сравнению с рациональными нормами в 2018 г. потребление хлебопродуктов было превышено на 9%, картофеля – на 15%. При этом потребление мяса и мясопродуктов оказалось ниже на 12,6%, молока и молочных продуктов – на 22,2%. К тому же, по данным Роспотребнадзора, сегодня доля некачественной продукции, ее фальсификация достигает 45–50% [2].

Таблица 2.

## Уровень потребления основных продуктов питания в России на душу населения (кг)

Наименование продуктов питания	Рациональная норма потребления	1990	1995	2000	2005	2010	2008
Мясо и мясопродукты	81	75	55	45	55	69	71
Молоко ж з и молокопродукты	330	386	253	216	235	247	257
Яйца (шт.)	292	297	214	229	250	268	282
Рыба и рыбопродукты	25	20	9	10,4	12,6	13,6	17,5
Масло растительное	16	10,2	7,4	10,0	12,2	13,4	13,6
Сахар и кондитерские изделия	41	47	32	35	38	39	41
Картофель	100	106	124	118	133	104	115
Овощи и бахчевые культуры	139	89	76	86	103	102	110
Фрукты и ягоды	120	35	29	34	48	58	62
Хлеб и хлебопродукты	110	119	124	118	121	120	120

Основная причина такого положения – несовершенная аграрная политика. Вместо комплексного подхода к развитию отрасли внедряется неэффективный механизм регулирования экономических отношений между отраслями АПК, происходит банкротство сельскохозяйственных предприятий и передел имущества, обезземеливание крестьян и создание латифундий, деиндустриализация, стимулирование импорта продовольственных товаров, ухудшение социального положения крестьян, ликвидация школ и медицинских учреждений [10] (*Shutkov, 2011*).

За годы аграрной реформы органами власти издано множество нормативных документов: приоритетный национальный проект «Развитие АПК» (2005 г.); Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» (2006 г.); ныне действующая Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг. (2012 г.) и ряд других документов. К сожалению, они не носили и не несут комплексный характер, не отвечают принципам формирования эффективной продовольственной политики.

Низкий уровень нормативной базы негативно повлиял на использование сельскохозяйственных угодий. Сегодня это одна из острых проблем. В стране ныне заброшены десятки миллионов сельскохозяйственных земель. По данным Росстата, в 1990 г. посевная площадь сельскохозяйственных культур составляла 117,7 млн га, в 2018 г. она сократилась до 76,6 млн га или на 35% (следует отметить, что за время освоения целинных и залежных земель в России в 1954–1960 гг. было освоено 25 млн га). За эти годы общая посевная площадь во всех категориях хозяйств уменьшилась на 32,5% (эта площадь пашни сопоставима с площадью Франции и Италии вместе взятых), в том числе зерновых – на 20,5%, картофеля – на 66,7%, кормовых культур – на 83,8% (табл. 3).

Таблица 3.

**Посевные площади сельскохозяйственных культур в России  
(в хозяйствах всех категорий тыс. га)**

	1990	2000	2005	2010	2011	2018	2018 к 1990
Вся посевная площадь	117705	84467	75837	75188	76662	79634	67,5
Зерновые культуры	63068	45585	43593	43194	43672	46339	79,5
Технические культуры	6111	6458	7615	10900	11836	15174	248,7
Картофель и овощебахчевые культуры	3966	3728	3019	3022	3117	1325	33,3
Кормовые культуры	44560	28899	21610	18071	18137	16124	36,2
Площадь чистых паров	13308	18042	14895	14660	13991	11987	88,8

Для решения этой проблемы, в соответствии с поручением В.В. Путина, в 2016 году принят Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при неиспользовании по целевому назначению или использованию с нарушением законодательства Российской Федерации». К сожалению, данный закон не предусматривает эффективного формирования механизма их восстановления. Не решают эту весьма важную проблему нормативные акты по Дальневосточному гектару с правом граждан получать гектар земли. В результате за два года восстановлено лишь 1,2% выведенной из оборота пашни. Расчеты показывают, что восстановление заброшенных земель позволит увеличить производство сельскохозяйственной продукции до 10–15%.

Одной из причин, сдерживающих рациональное использование сельскохозяйственных угодий, является опасный процесс деиндустриализации села, дороговизна энергетических ресурсов. В 2018 году по сравнению с 1990 г. степень износа основных фондов, по официальным данным статистики, достигла с 21% до 59%, количество тракторов уменьшилась с 1365,6 до 211,9 тыс. шт. (в 6,4 раза), плугов – с 538,3 до 58,5 тыс. (в 9,3 раза), сеялок – с 673,9 до 79 тыс. (в 8,5 раза), зерноуборочных комбайнов – с 407,8 до 56,9 тыс. шт. (в 7 раз). В настоящее время обеспеченность тракторами в расчете на 100 га пашни Россия отстает от аналогичного показателя в 4 раза, Германии – в 3,7 раза, США – в 2,8 раза, Канады – в 3 раза, Белоруссии – в 2,6 раза [13] (*Yarlykapov, Shutkov, 2016*).

В продовольственной политике особое место принадлежит решению задач по развитию животноводства, продукция которого в рационе населения составляет до 50%. Важно, что ее развитие способствует обеспечению занятости крестьян в зимнее время года. За годы аграрной реформы эта отрасль оказалась в наиболее глубоком кризисе. За 1990–2018 годы в России поголовье крупного рогатого скота снизилось с 57 до 18,1 млн голов (в 3,1 раза), коров – с 20,5 до 7,9 млн (в 2,6 раза), свиней – с 38,3 до 23,7 млн (в 1,6 раза), овец и коз – с 58,2 до 22,9 млн (в 2,5 раза), птицы – с 660 до 504,5 млн (в 1,3 раза) [13]. Такого уровня спада не наблюдалось ни за один год прошлого столетия (табл 4.).

Отсутствие рациональной продовольственной политики привело к разрушению агропромышленного комплекса, вызвавшего обвальный спад производства. В 2018 году, несмотря на некоторый рост производства, его объем ныне на 2,1% ниже дореформенного уровня 28-летней давности. Парадоксально, что на этом фоне федеральное руководство пытается показать крупные достижения в аграрной сфере. Вот один из примеров. 15 сентября 2019 года на правительственном часе в Госдуме министр сельского хозяйства РФ Патрушев Д.Н. заявил о прогнозируемом в 2019 году высоком уровне производства зерна в 118 млн т, но умолчал, что это достижение всего лишь показатель 1976 года, 43-летней давности.

Если оценивать развитие отечественного сельского хозяйства в сравнении со сред-

Таблица 4.

**Поголовье скота и птицы в России во всех категориях хозяйств  
(на конец года, млн голов)**

	1990	1995	2000	2005	2010	2018	2018 к 1990
Крупный рогатый скот	57,0	39,7	27,3	21,5	21,5	18,1	31,7
в т.ч. коровы	20,5	17,4	12,7	9,5	9,4	7,9	38,5
Свиньи	38,3	22,6	15,7	13,5	15,8	23,7	61,8
Овцы и козы	58,2	28,0	14,8	18,2	19,7	22,9	39,4
Птица	660	422,6	339,0	352,3	367,4	504,5	76,4

негодными темпами роста в мире и в отдельных странах, то оказывается, что Россия находится на среднем уровне или даже ниже его. По данным Всемирного банка, среднегодовые темпы прироста добавочной стоимости в сельском хозяйстве в 2013–2017 годах в среднем по миру составили 3,3%, в России – 2,7%, в Бразилии – 4,5%, в Китае – 3,8%, в Канаде – 3,2%, притом что в этих странах масштабы производства выше.

Исходя из острой необходимости решения продовольственной проблемы, сегодня следует объективно подходить к оценке сложившегося положения в АПК, делать правильные выводы с определением эффективных мер в продовольственной политике. При этом ключевыми направлениями повышения ее эффективности целесообразно считать.

**1. Корректировку экономической политики, способствующую активизации интенсификации производства.** Общая кредиторская задолженность организации за 2010–2018 годы увеличилась с 1,7 до 6,7 триллионов рублей при объеме производства с 1,6 до 5,1 триллионов рублей. В 2018 г. рентабельность производства в сельском хозяйстве составляла всего лишь 17% при потребности для ведения расширенного воспроизводства не менее 25–30 %.

Исходя из данной ситуации, целесообразно значительно увеличить финансовую поддержку товаропроизводителей на стадиях производства и реализации сельскохозяйственной продукции, а также материально-технического обеспечения, доведя их до уровня стран ЕС. В расчёте на гектар сельскохозяйственных угодий в этих странах в 2017 году поддержка составляла 300 долл. США, в Японии – 473, в США – 324, в Канаде – 188, в России же только 10 долл. США. В новом федеральном бюджете на 2019 год для сельского хозяйства запланировано 295 млрд рублей при потребности не менее 700 млрд, а в ближайшие годы – доведение до триллиона.

**2. Изменение экспортно-импортной политики,** которая должна отвечать интересам отечественных товаропроизводителей. Сегодня выбранная стратегия по увеличе-

нию экспорта зерна связана с лоббированием монополистического бизнеса, наносит огромный ущерб развитию животноводства. В последнее время страна экспортирует как сырье до 25–30 млн т зерна, взамен получает готовые продукты питания: пальмовое масло, сыры, колбасы и другую продукцию нередко сомнительного качества. В этой связи целесообразно повышение таможенных пошлин на ввозимую из-за рубежа животноводческую продукцию на 25–30 %, установление экономически обоснованного механизма регулирования цен на материально-технические ресурсы и электроэнергию и др. Необоснованным является высокий уровень экспорта минеральных удобрений, составляющий более 90% от объема их производства. Вследствие неоправданного вывоза их Россия ежегодно теряет до 35–40 млн т сельскохозяйственной продукции в пересчете на зерно.

**3. Финансовое оздоровление сельских товаропроизводителей посредством реструктуризации задолженности по кредитам.** Это обеспечит лишь частичную компенсацию потерь финансовых ресурсов из-за монопольного положения сфер влияния банковского сектора и других структур экономики, поставляющих для села продукцию. В 2018 году потери сельских товаропроизводителей от диспаритета цен составили 650 млрд руб. За 2015–2018 гг. дизельное топливо подорожало на 25%. В 1900 г. для приобретения 1 т дизельного топлива нужно было реализовать 1,2 т зерна, в 2000 г. – 3 т, а в 2018 г. – 7,2 т.

**4. Формирование новой концепции активизации инновационных процессов.** Россия располагает достаточно высоким научным потенциалом, рациональное его использование – основа роста эффективности. За последние годы аграрной наукой выведено около 300 новых высокоурожайных сортов и гибридов сельскохозяйственных культур, более 200 новых и усовершенствованных технологий и ряда другой научно-технической продукции. Созданы сорта озимой пшеницы с урожайностью более 100 ц с гектара, гибриды кукурузы – до 150 ц. Усовершенствованы породы крупного рогатого скота, свиней и птиц, позволяющие на порядок поднять производство животноводческой продукции. Однако сегодня научный потенциал используется крайне недостаточно. Характерно, что в дореформенные годы он использовался до 50–60 %, а ныне на 5–7 %. В России в 2016 году принята Федеральная научно-техническая программа развития сельского хозяйства на 2017–2025 годы, объем финансирования которой обеспечивается не более 30%. Для повышения уровня использования достижений научно-технического прогресса необходимы крупные инвестиции по их внедрению. Расчеты показывают, что при увеличении доли использования достижений науки до 60–70 % от существующих параметров можно будет обеспечить прирост производства до 25–30 %.

**5. Принятие эффективных мер по сохранению сельских территорий, предотвращению их деградации.** По данным комитета по экономической политике, предпринимательству и инновационному развитию Госдумы, за годы аграрной реформы в сельских территориях закрыто 25800 клубов, 15900 библиотек, 42300 детских садов,

14000 школ. С карты России исчезло 29000 сел и поселков. Еще в 47 тысячах деревень проживают менее 10 человек. Анализ показывает, что Федеральная целевая программа «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2029 года», ныне отмененная постановлением правительства от 1 января 2018 года, практически сорвана. Сегодня это одна из самых острых социально-экономических проблем продовольственной политики.

Не способствует привлекательности работы на селе крайне низкая заработная плата крестьян по сравнению с другими отраслями экономики. По данным статистики [3], в 2018 году по сравнению со всей экономикой она была меньше в 1,5 раза, по финансовому сектору, соответственно, ниже в 3,3 раза, производству машин и оборудования – в 1,4 раза (табл. 5).

Таблица 5.

**Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций по видам экономической деятельности (рублей)**

Виды экономической деятельности	2005	2010	2015	2017	2018
Всего по экономике	8556	20952	34030	39167	43445
Финансовая деятельность	22460	50121	70001	84004	91713
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	7146	17744	20264	30208	32008
Производство машин и оборудования	8346	18941	30319	37472	39874
Производство электроэнергии, газа и воды	7838	18196	30750	36286	38927
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	5927	15704	28318	31980	40091
Образование	5429	14074	20924	30250	34313
Сельское хозяйство	3841	11100	20070	25071	28185

У 40% работников сельскохозяйственного производства в связи с ликвидацией животноводства – неполная занятость с уровнем дохода ниже прожиточного уровня. Здесь в 2018 году на 1000 человек населения родилось 10,2 ребенка, а умерло – 13,1. Такая ситуация крайне негативно сказывается на формировании трудовых ресурсов. Если в 1990 году в сельскохозяйственном производстве участвовало 9,9 млн человек, то в 2018 году осталось 4,9 млн.

## Заключение

За последние годы в результате корректировки продовольственной политики, увеличения государственной поддержки АПК преодолены тенденции спада производства. Вместе с тем они не носят устойчивый позитивный характер. С вступлением России в ВТО, обострившейся конкурентной борьбой на международных рынках ухудшены условия функционирования сельских товаропроизводителей. Сегодня не решаются в полной мере внутренние проблемы модернизации производства. Из-за несовершенства законодательства и других нормативных документов усилена криминализация рынка земли, активизирован процесс формирования латифундий – владельцами десятками и сотнями тысяч земель с сельскими поселениями. Формируется класс новых помещиков, Продолжается либерализация рынка, практически не принимаются меры по восстановлению заброшенных земель и рациональному их использованию, не приостановлен процесс деиндустриализации, отсутствует эффективная система наиболее полного использования достижений науки и техники, ухудшается демографическая ситуация. Страна не обеспечивает себя продовольствием.

Решить задачи по совершенствованию продовольственной политики, направленной на преодоление тяжелого социально-экономического положения агропромышленного производства, невозможно без кардинальных изменений вектора развития АПК, и прежде всего, сельского хозяйства.

Для перехода на инновационный путь развития в первую очередь следует провести кардинальные изменения в нормативной базе, направленные на модернизацию производства, социальное обустройство села. Основным документом должна быть разработка научно обоснованной Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2020–2025 годы. В качестве оперативных мер целесообразно изменить механизм предоставления краткосрочных и долгосрочных кредитов, предусматривающий выделения их не только экономически крепким, но и слабым хозяйствам. Оздоровить финансовое состояние и платежеспособность товаропроизводителей.

При сегодняшней продовольственной политике продолжится ухудшение и без того крайне неблагоприятной на селе демографической ситуации, продолжается ликвидация деревень, практически не улучшается социальная инфраструктура. Необходима серьезная корректировка социальной политики, основанная на создании условий, приближенных к городу.

Для успешного решения продовольственной проблемы особое место должно быть отведено активизации инновационных и инвестиционных процессов с переходом на цифровые технологии на основе улучшения финансового положения научно-исследовательских институтов и вузов, обновления их материально-технической и учебной базы, стимулирования товаропроизводителей в освоении достижений науки, техники и передовой практики.

**ИСТОЧНИКИ:**

1. Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации // Указ Президента Российской Федерации от 30 января 2010 года, № 120
2. Государственная программа развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы. Мсха. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70110644/>.
3. Россия в цифрах. - М.: Росстат, 2019. – 549 с.
4. Алтухов А.И. Парадигма продовольственной безопасности России. - М.: Фонд развития и поддержки молодёжи Кадровый резерв, 2019. – 684 с.
5. Глазьев С.Ю. Как собрать российское общество? // И вновь на перепутье? –РАН -2019 – С.95-124
6. Дудин М.Н., Лясников Н.В. Продовольственная безопасность и торгово – сбытовая политика в условиях глобализации // Продовольственная политика и безопасность. – 2017. – № 1. – с. 22-34. – doi: 10.18334/ppib.4.1.38317 .
7. Чекалин В.С., Серков А.Ф. Возможности устойчивых темпов роста сельскохозяйственного производства и агропромышленного экспорта в России // Экономика сельского хозяйства России. – 2018. – № 11. – с. 2-6.
8. Шутьков А.А. Продовольственная безопасность: теория, политика и практика. / Монография. - М.: НИБ, 2011. – 475 с.
9. Шутьков А.А. Риски и угрозы продовольственной безопасности // Экономика сельского хозяйства России. – 2011. – № 4. – с. 30-41.
10. Шутьков А.А. Аграрная политика: социально-экономические проблемы // АПК: Экономика, управление. – 2011. – № 5. – с. 3-7.
11. Шутьков А.А. Система управление агропромышленным комплексом: теория, методология, практика. / Монография. - М.: Издательско-торговая корпорация \, 2019. – 389 с.
12. Энгельгардт А.Н. «Я был бы очень счастлив быть историей... Сеятели и хранители. Книга 1, «Современник» -1991 - 234-283
13. Ярлыкапов А. Б. Шутьков А.А. Экономическая безопасность: проблемы продовольственного обеспечения населения России // Экономика и управление: проблемы, решения. – 2016. – № 9. – с. 4-11.

**REFERENCES:**

- Rossiya v tsifrakh [Russia in figures] (2019). M.: Rosstat. (in Russian).
- Altukhov A.I. (2019). Paradigma prodovolstvennoy bezopasnosti Rossii [The paradigm of food security in Russia] M.: Fond razvitiya i podderzhki molodyozhi Kadrovyy rezerv. (in Russian).
- Chekalin V.S., Serkov A.F. (2018). Vozmozhnosti ustoychivyyh tempov rosta selskokhozyaystvennogo proizvodstva i agropromyshlennogo eksporta v Rossii [Opportunities for sustainable growth in agricultural production and agro-industrial export in Russia]. Rural economy in Russia (Ekonomika sel'skogo khozyaystva Rossii). (11). 2-6. (in Russian).
- Dudin M.N., Lyasnikov N.V. (2017). Prodovolstvennaya bezopasnost i torgovo – sbytovaya politika v usloviyakh globalizatsii [Food security and trade and marketing policy in the context of globalization]. Food policy and security. 4 (1). 22-34. (in Russian). doi: 10.18334/ppib.4.1.38317 .
- Shutkov A.A. (2011). Agrarnaya politika: sotsialno-ekonomicheskie problemy [Agricultural policy: the socio-economic problems]. Agro-industrial complex: economics, management. (5). 3-7. (in Russian).
- Shutkov A.A. (2011). Riski i ugrozy prodovolstvennoy bezopasnosti [Risks and threats to food security]. Rural economy in Russia (Ekonomika sel'skogo khozyaystva Rossii). (4). 30-41. (in Russian).
- Shutkov A.A. (2011). Prodovolstvennaya bezopasnost: teoriya, politika i praktika [Food security: theory, policy and practice] M.: NIB. (in Russian).
- Shutkov A.A. (2019). Sistema upravlenie agropromyshlennym kompleksom: teoriya, metodologiya, praktika [The system of management of agroindustrial complex: theory, methodology, practice] M.: Izdatelsko-torgovaya korporatsiya \. (in Russian).
- Yarlykapov A. B. Shutkov A.A. (2016). Ekonomicheskaya bezopasnost: problemy prodovolstvennogo obespecheniya naseleniya Rossii [The economic security: problems food supply of population russia]. Economics and management: problems, solutions (Ekonomika i upravleniye: problemy, resheniya nauchno-prakticheskiy zhurnal). 1 (9). 4-11. (in Russian).