

мического развития // Вопросы экономики. – 2009. – № 9. – С. 146-152.

18. Швецов Ю. Бюджет как инструмент воспроизводства бюрократии в России // Вопросы экономики. – 2006. – №5. – С. 86-95.

19. Адрианов В. Бюрократия и государственная служба // Общество и экономика. – 2010. – № 9. – С. 27-65.

20. Бухвальд Е. Российский федерализм на критическом рубеже развития // Вопросы экономики. – 2008. – № 9. – С. 70-83.

21. Швецов Ю. Эволюция российского бюджетного федерализма // Вопросы экономики. – 2005. – № 8. – С. 76 – 83.

22. Якобсон Л. Бюджетная реформа: федерализм или управление по результатам? // Вопросы экономики. – 2006. – № 8. – С. 31-43.

23. Балтина А.М. Оценка эффективности расходов государственных (муниципальных) учреждений // Финансы и кредит. – 2011. – № 13. – С. 57-62.

24. Малкина М.Ю. Институциональный анализ системы госзаказа в современной России // Тетра еconomicus. – 2010. – Том 8. – № 1. С. 51-58.

25. Занадворов В.С., Колосницына М.Г. Экономическая теория государственных финансов – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. – 390 с.

26. Балацкий Е.В. Закон Вагнера, кривая

Арми–Рана и парадокс богатства // Общество и экономика. – 2010. – № 9. – С. 80-97.

27. Сочи – коррупция = ? Стоимость олимпийских объектов может быть ниже вполонину // Аргументы и факты on-line. 2009. 30 сентября. URL: <http://www.aif.ru/realty/article/29776>.

28. Федеральная служба государственной статистики РФ. URL: [http://www.gks.ru/bgd/free/b04\\_03/IssWWW.exe/Stg/d05/257.htm](http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d05/257.htm).

29. Федеральная служба государственной статистики РФ. URL: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b11\\_01/IssWWW.exe/Stg/d01/3-1-1.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b11_01/IssWWW.exe/Stg/d01/3-1-1.htm).

30. European commission. Eurostat. URL: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government\\_finance\\_statistics/data/database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/database).

31. Федеральная служба государственной статистики РФ. URL: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b11\\_01/IssWWW.exe/Stg/d01/3-1-1.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b11_01/IssWWW.exe/Stg/d01/3-1-1.htm).

32. Федеральная служба государственной статистики РФ. URL: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b10\\_11/IssWWW.exe/Stg/d2/23-03.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b10_11/IssWWW.exe/Stg/d2/23-03.htm).

33. Малкина М.Ю. Анализ особенностей взаимодействия государства и бизнеса в инновационном процессе // Экономический анализ: теория и практика. – 2011. – № 14. – С. 2-11.

Статья поступила в редакцию 30.06.2011

**С.Ю. БАРСУКОВА, д.с.н., профессор,**  
**Национальный исследовательский университет – Высшая школа экономики**

### **ДОКТРИНА ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОЦЕНКА ЭКСПЕРТОВ**

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

#### **История вопроса**

Первые дискуссии по поводу продовольственной безопасности страны начались в начале 1990-х годов. Их инициаторами были коммунисты, акцентирующие внимание на негативных процессах в сельском хозяйстве, действительно сильно деградировавшем в этот период. Дискуссия 1990-х годов стимулировала законодворческую деятельность, и стали появляться документы, претендующие на утверждение Государственной Думой в статусе федерального закона. Однако будучи достаточно «левой» по составу депутатов, ГД не стала принимать этот закон. В ходе обсужде-

© С.Ю. Барсукова, 2011

ния выяснилось, что центральное понятие – продовольственная безопасность – не имеет однозначного толкования. Столкнулись две версии того, что же считать продовольственной безопасностью страны.

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

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

Дискуссия ничем не закончилась. Ни при Б.Ельцине, ни при В.Путине идея продовольственной безопасности не была принята и узаконена. Последняя попытка была сделана летом 2008 г., когда фракция КПРФ предложила законопроект «О государственной политике в области продовольственной безопасности РФ»<sup>1</sup>. Попытка была заведомо проигранным, но решались задачи привлечения внимания к проблеме, позиционирования коммунистической фракции как патриотично ориентирован-

ной в противовес правительству, лишенному этих чувств. Это была дискуссия ради дискуссии, но с имитацией веры в возможность законодательной победы.

В связи с этим многих удивило, что в начале февраля 2010 г. Указом Президента «Доктрина продовольственной безопасности РФ» была утверждена<sup>2</sup>. Что сделало возможным ее принятие? Прежде всего, доктрина, принятая в 2010 г., существенно отличалась от первых версий документов, предлагаемых в середине 1990-х. Из поздней версии ушло прежнее противостояние политических сил, а текст документа стилистически стал идеологически нейтральным и подчеркнуто деловым. (Речь идет о стилистике, а не о содержании, о чем позже.)

Кроме того, изменилась ситуация в сельском хозяйстве. В течение последних десяти лет валовая продукция сельского хозяйства росла. Даже в кризисный 2009 г. был рост сельхозпроизводства (1,2%). И только засуха 2010 г. подкосила рост цифр: падение сельхозпроизводства в 2010 г. составило около 10%. В 2000-е росли не только валовые показатели, но и производство на душу населения (табл.1)<sup>3</sup>

Но в целом ситуация с потреблением продовольствия в стране остается напряженной. Трудно поверить, но факт: объем производства молока в 2008 году был сопоставим с его уровнем в 1958 году, мяса в целом - в 1970 году, яиц – в 1977 году. А поголовье КРС у нас такое же, как после коллективизации в 1933-1934 гг.<sup>4</sup> Лишь картофель и хлебобудничные продукты россияне потребляют с превышением рациональных норм питания. Среднедушевое потребление мяса и мясопродуктов составляет 61% от нормы, рыбной продукции – 56%, овощей – 76%, молока и молокопродуктов – 88%. Конечно, высокодоходные группы потребляют больше. Но в целом, в 2008г. ниже рациональной нормы потребляли молока и молокопродуктов примерно 80% населения страны, мяса и мясопродуктов, рыбы и рыбопродуктов – 50-

<sup>2</sup> [http://state.kremlin.ru/security\\_council/6752](http://state.kremlin.ru/security_council/6752)

<sup>3</sup> Ушачев И.Г., Серков А.Ф. «Состояние и проблемы обеспечения продовольственной безопасности страны». Материалы всероссийского научно-исследовательского института экономики сельского хозяйства. <http://www.vniiesh.ru/publications/Stat/4949.html>

<sup>4</sup> Интервью с академиком РАСХН И.Г.Ушачевым в журнале «Агрокредит», 2009 г. <http://www.vniiesh.ru/publications/Stat/4945.html>

<sup>1</sup> Продовольственная безопасность России. М: АНО «Редакция газеты «Правда», 2008.

60%, фруктов – 70%, сахара – 30%, хлеба и хлебных продуктов – 20%. Но даже этот уровень потребления достигается с помощью им-

порта.

Таблица 1

**Производство основных видов сельскохозяйственной продукции на душу населения, кг**

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

Чтобы понять серьезность проблемы достаточно сравнить потребление некоторых продуктов в России и других развитых странах (табл.2)<sup>5</sup>

Таблица 2

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

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

Заметим, что расходы на питание в структуре расходов на конечное потребление в 2008 г. составляли 34,5%. В развитых странах мира этот показатель варьирует в пределах 6-12%. И это средние показатели. Понятно, что в низкодоходных группах ситуация значительно хуже. В нижней децильной группе (10% населения с наименьшими располагаемыми ресурсами) в 2008 г. на питание уходило 54,9%.

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

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

<sup>5</sup> По данным Российского союза предприятий молочной отрасли.

ство, как нефть и газ, также верно ранее считалось признаком ретроградства, как сейчас патриотизма.

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

### Содержание Доктрины: что нового?

Фактически «Доктрина продовольственной безопасности» стоит на трех смысловых китах: *доля собственного производства* по основным видам продовольствия, *качество* этого продовольствия и его *доступность* для населения. Демолитизация достигается за счет смещения фокуса проблемы от идеи внешней экспансии, от которой надо защищаться ростом собственного производства, к проблемам внутренним – не просто производить достаточно для продовольственной независимости, но уделять внимание качеству продуктов и их доступности. В свою очередь, доступность подразделяется на *экономическую* и *физическую*, то есть территориальную. Иными словами, если производить много продуктов питания, это еще не гарантия продовольственной безопасности, хотя задача независимости этим решается. Если цена на продукты и неразвитость торговой сферы сделают их недоступными для некоторых групп населения, то это и есть ситуация «Родина в продовольственной опасности». От продовольственной независимости, сводимой к импортозамещению, перешли к концепту безопасности с акцентом на качество и доступность отечественных продуктов питания.

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

следовательно, контролируемы.

Кстати, акцентируя качество и доступность продовольствия, российская Доктрина очень напоминает принятую в марте 2004 года «Концепцию национальной продовольственной безопасности республики Беларусь»<sup>6</sup>, хотя степень детализации и методическая прозрачность у белорусов несопоставимо выше.

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

Мнения экспертов по поводу этого документа существенно расходятся: от восторженно-одобрительных до жестко-критических. Одни видят в Доктрине идейную и инструментальную основу дальнейшего развития АПК, другие – популизм, экономическую провокацию, не дающую отрасли никаких новых возможностей.

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

- любой государственный документ, привлекающий внимание к аграрной сфере, вносит вклад в ее развитие. Критикуя содержание Доктрины, аграрные лоббисты подчеркивали важность самого факта обсуждения продовольственной сферы в рамках проблемы безопасности страны. Они прекрасно понимали, что на производство говядины бизнес не соблазняется не потому, что не знает, как это, оказывается, важно с точки зрения продовольственной безопасности страны, а в силу низкой рентабельности отрасли. Но надеялись, что за Доктриной последуют меры аграрной экономической политики, включая дотации, субсидии госбюджета, гарантии «долгих» денег, налоговые льготы и пр.

<sup>6</sup> См. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 10 марта 2004 г. № 252. [http://spravka-jurist.com/base/part-jq/tx\\_esxgxa/page-5.htm](http://spravka-jurist.com/base/part-jq/tx_esxgxa/page-5.htm)

- развитию аграрной сферы придали статус стратегического направления. Сам факт обсуждения Доктрины Советом безопасности говорит о том, что аграрная сфера сместилась с периферии в центр стратегического планирования, войдя в число проблем национальной безопасности страны. Доктрина фиксировала понимание, что речь идет не о проблеме отдельной отрасли, а о государственной проблеме, не имеющей узко ведомственной локализации. Такой подход, как предполагалось, должен сменить конфронтацию ряда ведомств на сотрудничество. Особенно это касается позиции Минфина, традиционно обороняющегося от просящих денег аграриев.

- в рамках социальной защиты населения и доступности основных продуктов питания была заявлена идея адресной помощи малообеспеченным потребителям. За этим стояла достаточно революционная мысль о том, что государство должно реагировать на рост цен на продовольствие не только поиском виноватых в цепочке «производитель – переработчик – продавец», но и принципиально иным способом – непосредственно дотируя потребителя, что резко отличает рынок продовольствия от всех остальных рынков. Но идея адресной помощи не была развита последующими документами, в частности планом мероприятий по реализации Доктрины, и не стала реальным направлением социальной политики. Однако сам факт упоминания адресной помощи в документе такого уровня оценивался крайне положительно аграрными лоббистами, не оставляющими надежд на дальнейшее развитие этой темы.

### **Критика Доктрины экспертным сообществом**

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

в виде доклада в Правительство РФ. Их содержание не стало предметом широкого обсуждения в обществе, более того, эта тема резко перестала волновать СМИ. Тому есть два возможных объяснения: то ли эти предложения были «пустыми», то есть отсутствовал предмет обсуждения, то ли Доктрина была самодостаточным информационным сигналом о заботливом характере российской власти, а детали и дальнейшее развитие темы могли лишь ослабить эффект главного информационного послания.

### **Декларативность Доктрины**

Реальная новация Доктрины – объединение в понятия безопасности количества, качества и доступности продовольствия – осталась декларацией, не формирующей новые управленческие практики.

Качество продуктов питания осталось головной болью санитарной службы страны, а доступность по-прежнему ограничивается ценовым мониторингом, осуществляемым Министерством экономики, с соответствующими поисками виновных. Вклад Роспотребнадзора в поддержание планки качества и стимулирование импортозамещения несопоставимо выше, чем вклад Доктрины. Остановка импорта американской курятины на основании использования хлора на 8 месяцев (с января по август 2010 г.) внесла вклад в развитие отечественного птицепрома куда более весомый, чем декларативные положения Доктрины. А претензии этого ведомства к молочным продуктам из Белоруссии создало льготные условия для отечественных производителей молока. Если положить на одну чашу весов действия Г.Онищенко, главного санитарного врача РФ, а на другую чашу – Доктрину, то с точки зрения реального вклада в развитие отечественного АПК Г.Онищенко явно переигрывает Доктрину.

Реакция бизнеса на Доктрину крайне уничижительная. Но тут важно отметить: Доктрина писалась не для бизнесменов, а для политиков. Именно они должны были облечь положения Доктрины в конкретные законы. То, что наиболее оригинальные положения не получили развития и все свелось к перечню показателей, контролируемых долей самообеспечения, превратившись тем самым в новую форму регулирования рынка и соревнования губернаторов, более характеризует не Доктрину, а реальные ориентации политической и хозяйственной элиты.

**Доступность продовольствия для населения**

Адресная помощь малообеспеченным гражданам, заявленная в Доктрине, составляла одно из принципиальных новшеств социальной политики. Поясним: на сегодняшний день в России социальная политика осуществляется в разрезе категорий населения (пенсионеры, многодетные семьи и пр.) Но положение отдельных людей внутри этих групп сильно различается. Есть многодетные олигархи и у них есть отцы-пенсионеры. В Доктрине был озвучен новый подход – помогать «точечно», именно тем, у кого доходы не достаточны для потребления определенного набора продуктов питания. То есть перейти от категорий к конкретным людям. На уровень технических мер идея не снизошла.

Тут следует заметить, что ничего нового не изобреталось. Продовольственные талоны для бедных – нормальная практика, например, в США. Эти талоны являются эквивалентом денег, то есть отовариваются в обычных магазинах по определенному перечню товаров. И никто не говорит, что продовольственные талоны – это позор Америки.

Когда же в РФ начинают обсуждать введение подобных мер, то поднимается волна возмущений, – продовольственные талоны считаются отсылкой в прошлое страны. Есть и другая причина их неприятия – принципиальная неготовность признать, что бедные – это не досадный сбой, а имманентно присущий рынку социальный результат. Кроме того, создание списков для продовольственных дотаций – крайне сложная работа, чреватая коррупцией. По тем или иным соображениям идея адресной помощи в части доступности продуктов питания не нашла реализации в дальнейших нормативных документах.

**Количественные показатели самообеспечения**

Декларативность Доктрины ретушируется ее подчеркнутой скрупулезностью в установлении долей собственного производства в общем объеме товарных ресурсов внутреннего рынка. Думаю, что не ошибусь, если скажу, что количественные показатели импортозамещения для большинства населения исчерпывают содержание Доктрины.

Напомню пороговые значения самообеспечения, задаваемые Доктриной: зерно - 95%, сахар – 80%, растительное масло – 80%, мясо и мясопродукты - 85%, молоко и молокопродук-

ты – 90%, рыбная продукция – 80%, картофель – 95 %, соль пищевая – 85 %. Наверное, у разработчиков Доктрины были основания считать, что отечественное производство соли должно составлять 85% внутреннего рынка страны, но эти основания не были представлены. Авторство Доктрины принадлежит Российской академии сельскохозяйственных наук. Специалисты, бизнесмены, аграрные политики отмечают предельную закрытость работы по подготовке Доктрины. Особенно отчетлива эта закрытость при сравнении с ходом подготовки Национального проекта «Развитие АПК», где споры экспертов внесли содержательный вклад в его дизайн и велись довольно интенсивно, если не сказать ожесточенно. Обсуждение Доктрины было крайне кулуарно.

Перечень конкретных цифровых целевых показателей всегда придает документу весомость и видимость научной обоснованности. В данном случае именно целевые показатели вызывают вопросы. Например, по зерну выставлена планка самообеспечения - не менее 95% внутренних потребностей страны. Но уже сейчас мы превосходим этот показатель, покрывая 99% внутренних потребностей, сохраняя импорт исключительно в нише твердых сортов пшеницы. Более того, Россия является одним из крупнейших экспортеров зерна, за исключением засушливого 2010 г, когда на экспорт было наложено эмбарго. Доктрина не может остановить природные катаклизмы, а в обычной ситуации отдельные показатели давно достигнуты.

Вызывает вопросы и мясной рынок. В России показатели производства «красного» и «белого» мяса принципиально различаются. «Красное» мясо – это говядина и свинина. Стабильный рост производства свинины соседствует с отсутствием роста по говядине. Что же касается «белого» мяса птицы, то отечественный птицепром сделал в последние годы мощный рывок, и уже сейчас мы покрываем около 83% внутренних потребностей, производя в 2010 г. 2,9 млн.т при потреблении 3,5 млн.т. При сохранении темпов роста через пару лет речь пойдет об экспорте курятины. Доктрина же объединяет все виды мяса в одну категорию, присовокупляя и мясопродукты, задавая планку 85% к 2020 г. Что, повторяюсь, уже почти достигнуто по курятине и вряд ли реально по говядине, где крупные инвестиционные проекты буквально единичны. «Хитрый ход» хорош для итоговых отчетов, но шит белыми нитками для специалистов: заданная

планка, скорее всего, будет достигнута за счет роста производства курятины и свинины. Но сомнение вызывает причастность Доктрины к этому росту. Доктрина ставит цели, к выполнению которых не прикладывает усилий, паразитируя на возможностях, создаваемых другими нормативными документами. Это, мягко говоря, раздражает бизнес-сообщество.

В целом Доктрина рассчитывает на самый оптимистичный сценарий развития аграрного бизнеса страны. Ведь чтобы выйти на показатели продовольственной независимости с учетом допустимой доли импорта и обеспечения рациональных норм питания населения потребуется увеличить производство молока, мяса и овощей примерно в 1,5 раза, а фруктов – более чем в 2 раза<sup>7</sup>. Видимо, у разработчиков были основания считать эти задачи выполнимыми. К сожалению, в Доктрине нет объяснений и указаний на логику расчетов.

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

\* \* \*

Подведем итоги. Начавшаяся в 1990-е годы дискуссия о продовольственной безопасности страны, инициированная фракцией КПРФ, завершилась утверждением Указом президента «Доктрины продовольственной безопасности РФ» (февраль 2010 г.). В ходе дискуссии определилось содержание цен-

трального термина. От безопасности как синонима независимости от импорта пришли к пониманию безопасности как соединения трех содержательных моментов: а) пороговые значения доли собственного производства в общем объеме товарных ресурсов внутреннего рынка, б) качество продовольствия, в) доступность продуктов питания для населения (экономическая и территориальная).

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

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

Статья поступила в редакцию 11.06.2011

<sup>7</sup> Интервью с академиком РАСХН И.Г.Ушаевым в журнале «Агрокредит», 2009 г.

<http://www.vniiesh.ru/publications/Stat/4945.html>