

УДК 632.4.011.08

## ЗЕРНОВОЕ ХОЗЯЙСТВО — ОСНОВА ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СТРАНЫ\*

**О.А. Монастырский, Всероссийский НИИ биологической защиты растений,  
М.П. Селезнева, Высшая школа Международного бизнеса**

В последние годы вновь обострился вопрос обеспечения населения продовольствием. Это связано со снижением темпов роста производства продуктов питания, отстающих от роста потребностей населения.

Отметим, что негативные процессы в агропромышленном секторе, в свою очередь, тормозят рост всей экономики. Так, по расчетам Международного института продовольственной политики, рост производства сельскохозяйственной продукции на 1% обеспечивает рост всей экономики на 2,3—2,5%.

Во всех крупных развитых странах ведущей отраслью аграрного комплекса является зерновое хозяйство. Показательно, что термин «продовольственная безопасность» был официально введен в международную практику в 1970-х гг. именно после глубокого зернового кризиса (1972—1973 гг.). Россия почувствовала значимость продовольственной безопасности в 1998 г., когда было собрано всего 47 млн т зерна.

В декабре 1974 г. Генеральная Ассамблея ООН одобрила разработанные на основе рекомендаций ФАО «Международные обязательства по обеспечению продовольственной безопасности в мире». В структуре ФАО этой проблемой занимается несколько комитетов, основным из которых является Комитет по мировой продовольственной безопасности. На основе положений, сформулированных ФАО, продовольственную безопасность на национальном уровне можно определить как способность государства за счет собственного производства обеспечить все население страны основными видами продуктов питания при обязательном условии физической и экономической доступности этих продуктов в количестве и качестве, необходимых для поддержания нормальной жизнедеятельности и дееспособности человека. При этом необходима максимально возможная независимость государства от внешних источников продовольствия. С точки зрения экономики страны, продовольственная безопасность определяется как состояние ее экономики, при котором всем и каждому гарантируется обеспечение доступа к продуктам питания, питьевой воде и другим продуктам в качестве, ассортименте и объемах, достаточных для физического и социального развития личности, обеспечения здоровья и воспроизводства населения. Продовольственная безопасность на мировом и государственном уровне обеспечивается за счет потенциала производства основных видов продовольствия, прежде всего зерна. В частности, на Всемирной продовольственной конференции в Риме (1974 г.) было принято решение о создании международного резерва зерна в объеме 10 млн т. Основными критериями продовольственной безопасности были установлены объем переходящих запасов зерна, а также уровень его производства на душу населения. В последующие годы критерии продовольственной безопасности страны существенно повысились: переходящий запас зерна крупных зернопроизводящих стран — не менее 20 млн т; продукты собственного производства — не менее 80% общего их объема; потребление населением продуктов питания с уровнем калорийности не ниже 3000 ккал/чел. в день; создание продовольственных запасов продуктов питания на уровне 20% от общего потребления всем населением страны.

В настоящее время в России продолжается интенсивное импортзамещение собственного производства продовольственных товаров, в основном за счет мясомолочной продукции. В общем, за последние 7 лет импорт продовольственных товаров увеличился больше чем в 3 раза. Этому во многом способствует недостаточное производство зерна в стране, которое фактически тормозит и развитие животноводства. Сегодняшнее производство сельскохозяйственной продукции в России не может обеспечить потребности страны даже на уровне прожиточного минимума (по зерну он удовлетворяется на 85%).

Следует учитывать, что во всех основных зернопроизводящих странах зерновое хозяйство дотационное. Страны ЕС, США, Канада, Япония, Индия вкладывают громадные средства в совершенствование технологий производства зерна. Это позволяет снизить потенциальные потери урожая в странах ЕС на 53%, США — на 44%, России — на 14%. Причем у нас государственные дотации (в цене реализации) на производство зерна составляют менее 1%, и государство не контролирует рынок зерна. При этом в России средняя урожайность примерно в 3 раза ниже, чем в странах ЕС и США.

Обозначенные в «Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008—2012 гг.» ожидаемые результаты (доведение доли российских продовольственных товаров в розничной торговле ими до 70% и увеличение урожайности зерновых культур за 5 лет на 14% по сравнению с периодом 2002—2006 гг., или до 2,13 т/га) не только не решат, а усугубят проблему нехватки зерна, особенно учитывая, что зерно в России является единственным сельскохозяйственным экспортным товаром, а продукты его переработки — основной питания 85% россиян.

Приоритетное развитие зернового хозяйства и прогрессивное наращивание объемов производства зерна злаковых культур, особенно пшеницы, ячменя и кукурузы, не обозначено в провозглашаемых Государственной программой основных условиях достижения прогнозируемых темпов роста социально-экономического развития сельского хозяйства на 2008 г. и на период до 2012 г., как и в разделе о развитии приоритетных отраслей растениеводства. В Государственной программе нет конкретных экономически обоснованных мероприятий по регулированию рынка зерна в стране: главное — не определяются обязательность и ежегодный объем закупаемого зерна по видам; условия, определяющие спрос при увеличении производства зерна и желание его продавать государству с целью государственного же формирования оптимального продовольственного баланса страны, удовлетворяющего потребности всех слоев населения и экспорта.

Сходная ситуация наблюдается в мире. Так, с 1984 г. мировое производство зерна возрастает в год на 1%, или в 2 раза медленнее, чем рост населения. Однако это не касается США и стран ЕС, где производство зерна увеличивается на 15% в год. Причем в этих странах очень жесткая политика в отношении регулирования рынка зерна. Например, в США 50% всего ежегодно собираемого зерна закупается государством в федеральный фонд и на

\* Работа поддержана грантом РФФИ «Региональный конкурс «Юг России» № 06-04-96721».

экспорт. Все производство зерна в США, Канаде, Японии и странах ЕС — дотационное, а его оборот жестко контролируется государством. Именно этим, в частности, объясняется тот факт, что США продают зерна на сумму большую, чем страны ОПЕК и Россия нефти.

Основные мировые производители зерна считают, что к 2010 г. цена на зерно злаковых культур вырастет на 40—45% из-за постоянного удорожания его производства, сокращения числа стран-экспортеров зерна и увеличивающегося расхода на его для производство биотоплива. Так, в 2008 г. только в США производить биотопливо будут 183 завода, на которых будет переработано 35% всего урожая зерна кукурузы. Увеличивающееся производство биоэтанола отрицательно сказывается на производстве и кормового зерна. Со второго полугодия 2007 г. стоимость фуражного зерна в Европе выросла на 50%. Европейские крестьяне предпочитают выращивать пшеницу для производства биотоплива, т.к. это более выгодно, поскольку затраты быстрее окупаются. Подобные заводы строят в Краснодарском крае и других регионах России. Этому вопросу большее, чем зерновому хозяйству, внимание уделяется и в Государственной программе.

В развитых странах мира большое значение придается контролю и регулированию рынка зерна и продовольствия в целом. Идет глобализация систем производства и распределения зерна и пищевых продуктов. Она выражается в концентрации производства и продажи в небольшом числе транснациональных корпораций (ТНК). В настоящее время 10 ТНК контролируют более 50% мирового производства семян сельскохозяйственных культур, 5 — 75% мирового рынка семян злаковых культур. В результате отечественные растениеводческие хозяйства и фермеры становятся заложниками поставщиков зарубежных семян овощных, бобовых и злаковых культур. Семена — первое и важнейшее звено пищевой цепи, символ продовольственной безопасности любого государства. При отсутствии в стране собственной необходимой и достаточной базы производства семян положение становится угрожающе серьезным, т.к. «Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности» ВТО разрешает патентовать семена, другие живые формы и микроорганизмы. Гражданский кодекс РФ в части регулирования оборота семян в стране не защищает наше растениеводство, и особенно зерновое хозяйство. Около 85% всех производимых в мире пестицидов контролируют 10 ТНК, и столько же ТНК контролируют 70% продаж всех сельскохозяйственных товаров.

Важно, что отдельные ТНК одновременно контролируют большие сегменты мирового рынка семян, товарного зерна и пестицидов. Это значительно повышает степень монополизации сельскохозяйственных продаж и ограничивает возможности доступа на рынок новых игроков.

Интересные данные дает анализ рынка пищевых продуктов в мире. Всего их продается на сумму около 650 млрд долл. в год. При этом 5 компаний США продают продовольствия на сумму 308 млрд долл. в год (47,5% всех продаж в мире). Далее следуют Франция (10%), Нидерланды (9,2), Германия (7,5), Великобритания (6,2), Япония (4,3% мирового рынка продовольствия). В общем, 6 стран контролируют 85% всех мировых продаж сельскохозяйственного пищевого сырья, пищевых продуктов и кормов. На долю остальных 140 стран приходится 15% рынка. В странах — основных импортерах продовольствия, к которым относится и Россия, глобализация производства и рынков сельскохозяйственной продукции вызывает депрессию сельского хозяйства, компромиссное питание населения, уничтожение малого и среднего сельскохозяйственного бизнеса, обеспечивающего основными продуктами питания большинство жителей своих стран. Например, разрушение мелкого и среднего фермерства в Мексике привело к увеличению импорта кукурузы с 2 до 25% от всей потребляемой в стране.

Особую проблему представляет качество и безопасность импортируемого продовольствия. Как правило, они невысокие. По данным ВОЗ, в мире наблюдается непосредственная связь увеличения продажи пищевых продуктов и роста случаев заболеваний, вызванных ими.

Глобализация производства и продаж сельскохозяйственной продукции связана со спецификой субсидирования фермеров. Так, в США ежегодные субсидии фермерам составляют более 20 млрд долл., причем 86% всех субсидий получают 20% фермеров, а 7,2% ферм дают более 70% всей производимой продукции. Государство жестко контролирует использование субсидий, отслеживает объемы производства и качество продукции, закупки ее в федеральные оперативные и резервные фонды, поставки на экспорт, условия хранения продукции, оставляемой как государственная собственность на хранение у производителей на фермах, а также состояние плодородия почв.

Подорожание всех основных видов продовольствия в мире напрямую связано с резким подорожанием пшеницы. Так, сейчас в США стоимость пшеницы превышает 7 тыс. руб/т, что является рекордом за последние 5 лет. По прогнозам экспертов, переходящие запасы пшеницы в США к середине года уменьшатся до 7,5 млн т, что будет самым низким показателем с 1948 г. Сходная ситуация наблюдается и в России, где сейчас цена продовольственной пшеницы также составляет 7 тыс. руб/т и может еще вырасти, что, конечно, скажется на дальнейшей цене хлеба, макаронных и кондитерских изделий. Этому способствовал очень высокий уровень экспорта зерна из страны в 2007 г., несколько заторможенный в конце января 2008 г. введением 40%-й экспортной пошлины на зерно. Ограничительные пошлины на ячмень и пшеницу будут действовать до 1 июля 2008 г., но такая пошлина не остановит экспорт зерна нового урожая из страны. Учитывая отсутствие сколь-нибудь надежных государственных механизмов увеличения производства зерна в России для сохранения продовольственной безопасности и продовольственной независимости страны экспорт зерна пшеницы и ячменя должен быть ограничен 5—7% от их общего объема после подработки, пока страна не достигнет стабильного валового сбора зерна на уровне 100—110 млн т в год. В Государственной программе объемом производства зерна значительно меньше, а уровень экспорта значительно больше.

В нашей стране производитель зерна должен точно знать, какую гарантированную цену за него он получит после уборки. Естественно, что цена должна вызывать интерес у производителя в расширении посевных площадей и увеличении урожайности, что в свою очередь вызовет спрос на высококачественные семена, новые агротехнологии, методы подработки и хранения. В рамках этой стратегии государство должно четко определить роль и достаточное финансирование ныне нишей сельскохозяйственной науки и ее участие в развитии зернового хозяйства. В этом случае заявление Министра сельского хозяйства РФ А.В.Гордеева на первом заседании Общественного совета, что «идет правильное взаимодействие науки и бизнеса, региональных и федеральных органов власти» наполнится конкретным содержанием.

Оправданной была бы мера по закупке государством по среднерыночным ценам 60—70% всего производимого в стране зерна с последующей жестко регулируемой государством его продажей переработчикам, животноводческим комплексам и другим предприятиям, обеспечивающим страну продовольствием. Это был бы лучший сценарий реализации национального проекта по сельскому хозяйству, поскольку государство взяло бы на себя функцию стимулирования производства зерна и контроля зернового рынка. Это позволило бы резко сократить присутствие на нем теневого бизнеса, расширение и удешевление производства мяса и молока и продуктов их переработки, снизить зависимость страны от импорта продовольствия.

К сожалению, в последние 10 лет в России нет существенных изменений в развитии зернового хозяйства, в то же время мировая конъюнктура благоприятствует его развитию. Мировое производство зерновых в 2007—2008 гг. составит примерно 2100 млн т. Ежегодно на мировом рынке продается 100—110 млн т пшеницы, 95% которой поставляют 14 стран. Предложение зерна на рынке на 35—40 млн т отстает от спроса, т.к. закупают его 117 стран. Наблюдается постоянное удорожание основного хлебного злака — пшеницы, что во многих развитых странах приводит к расширению ее посевных площадей за счет других культур, даже сои. Ежегодно увеличивается экспорт зерна из США и России, однако США являются основным экспортером еще и зерна кукурузы, которой России сильно не хватает.

Вопрос производства зерна в нашей стране является жизненно важным, т.к. зернопродукты формируют 45% продовольственного рынка и дают 60% всего потребляемого населением белка и 70% углеводов. Только 14 субъектов РФ обеспечивают себя зерном. Это обуславливает большой поток межрегиональных перевозок зерна и зернопродуктов, что приводит к ухудшению его качества и безопасности, распространению возбудителей болезней и вредителей. При этом основной проблемой производства зерна в России, как и в других зернопроизводящих странах, являются потери (на долю агроклиматических чрезвычайных ситуаций приходится 72,4% всех потерь, в т.ч. озимых — 30% и яровых — 42,2%, поражения посевов и хранящегося зерна вредителями и болезнями — более 30%).

Значительным является теневой рынок зерна, который оценивается в 50 млрд руб. в год.

В отличие от развитых стран, зерновое хозяйство России в большей степени зависит от погоды (на 70%), наличия современных материально-технических ресурсов, в т.ч. высококачественных семян (на 25%), и только на 5% от человеческого фактора. Неблагоприятные условия работы зернового хозяйства обуславливают высокую нестабильность производства зерна по годам. Эколого-экономическая эффективность производства зерна варьирует по годам с размахом более 1000%, в т.ч. производства пшеницы — 159%, ржи — 130, кукурузы — 140%. Причем только 50% всего урожая является пищевым зерном.

Доля всех инвестиций в зерновое хозяйство России составляет менее 1% от их общего объема в российскую экономику. Все зерновое хозяйство страны находится в частных руках, а на зерновом рынке господствуют 10 монополистов. Контроль безопасности и качества зерна находится на низком уровне. При этом следует учитывать, что более 40% всего собираемого зерна хранится в непригодных помещениях.

Не доработан и не принят специальный технический регламент «Требования к зерну, его производству, хранению, перевозкам, реализации и утилизации». В России нет финансируемого из бюджета государственного заказа на производство зерна, а значит, наша страна не застрахована от зернового кризиса, когда купить зерно будет не у кого. Запланированные в Государственной программе средства на проведение закупочных и товарных интервенций зерна и других значимых продуктов в 2008—2012 гг. (в среднем 1,4 млрд руб. в год) достаточны для закупки всего 250—300 тыс. т зерна (2 кг на человека в год), причем не обязательного зерна пищевого 3 класса, а часто и 4 класса и неклассного. Для России качество зерна имеет особое значение, т.к. оно в цене хлеба составляет 20% (в США — 5%). Этим обусловлена нынешняя ситуация, когда для хлебопечения используется 65% муки с ухудшенными свойствами.

В общем, происходит ухудшение биологической полноценности основных мясомолочных и растительных продуктов питания. Это сопровождается ростом цен на продовольствие, который начался в 2002 г. и составляет 1,7—4% в год. Особенно резкий скачок цен отмечен в

2007 г., и нет гарантий, что резкого роста цен на продукты в 2008 г. не будет. Низкий платежеспособный спрос основной массы населения страны еще больше снижает качество товаров, т.к. растет спрос на более дешевые и зачастую менее качественные продукты, которые в результате становятся еще хуже. В настоящее время экономическое состояние производства сельскохозяйственного пищевого сырья не позволяет проводить масштабного инвестирования в его модернизацию и выведения на мировой рынок как конкурентоспособного. Однако эта задача поставлена в Государственной программе, хотя и не указаны административные и экономические пути ее реализации. Важно, что пока нет серьезного государственного анализа состояния рынка продовольствия и обоснованных рекомендаций по его нормализации в интересах россиян со средними и ниже среднего уровня доходами (около 60% населения расходуют на покупку продовольствия 70% своего бюджета).

Многоплановая глобализация производства и реализации сельскохозяйственного пищевого сырья и пищевых продуктов требует национальных защитных механизмов для минимизации ее отрицательного действия. Во многих развитых странах принят закон о продовольственной безопасности. Развитые страны стараются сделать глобализацию управляемым процессом в первую очередь за счет продуманного плана государственной поддержки аграрного сектора и регулирования экспортно-импортных операций (например, соотношение в сопоставимых ценах, экспорта к импорту сельскохозяйственной продукции в США составляет 1:1,1, а в России — 1:5,6). В нашей стране пока нет ни государственных структур, ни финансовых возможностей, способных противостоять захвату продовольственного рынка иностранными компаниями. Финансовая неустойчивость сельского хозяйства в целом и высокие риски в зерновом хозяйстве в частности обуславливают нестабильность продовольственного, в том числе зернового, рынка. Поэтому справедливым является предложение о необходимости создания государственной корпорации по производству зерна. Она должна будет обратить внимание на тот факт, что в соответствии с Государственной программой с 2008 по 2012 г. экспорт зерна предполагается увеличить с 18% до 27% всего сбора, при росте урожайности всего на 0,13 т/га.

При постоянно повышающейся емкости мирового зернового рынка и дефиците зерна оно становится основным фактором продовольственной безопасности всех стран. Россия должна наращивать переходящий запас зерна, который, по данным зарубежных аналитиков, составляет в США 187,2 млн т, в Китае — 68,0 млн, странах ЕС — 29,0 млн, в России — 5—7,2 млн т.

Регулирование рынка зерна и продовольствия в целом затруднительно, т.к. не развита его инфраструктура и нет производства необходимых и достаточных объемов продовольственных продуктов. Это является одной из основных причин компенсации недостаточности продуктов за счет повышения цен на них. Следует также учитывать, что в России нет пока критериев объективной оценки потребительской стоимости зерна и зернопродуктов, других пищевых продуктов. В стране нет законодательных актов, обеспечивающих доступный оптимально необходимый уровень питания всему населению. Вследствие этого постоянно снижается покупательская способность россиян даже в отношении основных продуктов (крупы, мука и хлеб).

Остро стоит проблема гарантий потребителю качества и безопасности зернопродуктов, включая макаронные и хлебобулочные изделия. Сейчас в России качество и безопасность всех пищевых продуктов регулируется Федеральным законом №29-ФЗ от 02.01.2000 г. «О качестве и безопасности пищевых продуктов», СанПиН 2.3.2.1078-01, СанПиН 2.3.2.1153-02 (дополнение №1 к СанПиН 2.3.2.1978-01), СанПиН 2.3.2.1280-03 (дополнение №2 к

СанПиН 2.3.2.1078-01, а также законами «О защите прав потребителей», «О техническом регулировании». Качество и безопасность фуражного зерна, зерновых и других кормов в стране пока законодательно не регулируются. Ни один из технических регламентов по качеству и безопасности указанных продуктов пока не принят. Недавно введен в действие ГОСТ на зерно. Однако ни один из указанных документов не позволяет снять острую проблему гарантии потребителю качества и безопасности пищевых зернопродуктов, равно как и сельскохозяйственного сырья, пищевых продуктов и кормов.

Сейчас аналитики различают продовольственную безопасность общемировую, государства, региона, конкретных социальных групп, семьи. Все виды продовольственной безопасности актуальны для России, особенно если учитывать информацию о том, что при использовании для расчетов методики ООН, в стране доля населения, живущего за чертой бедности, в 3 раза выше критического уровня, а существующее сельскохозяйственное производство удовлетворяет потребности страны в зерне на 80%.

Таким образом, зерновое хозяйство и объемы производства зерна в стране прямо определяют ее продоволь-

ственную безопасность и продовольственную независимость. Их ускоренному достижению должно уделяться основное внимание в государственной сельскохозяйственной и продовольственной политике. Для этого в 2009—2012 гг. бюджетное финансирование этой отрасли растениеводства должно увеличиться минимум на 5%, применяться жесткое государственное регулирование зернового рынка, в т.ч. государственные закупки должны составлять не менее 50% всего урожая зерна с целью последующего его использования для внутригосударственных нужд и экспорта. Необходимо также государственное регулирование рынка продовольственных товаров, в т.ч. импортируемых, в направлении резкого снижения импортзамещения и наращивания собственного производства. При выполнении всех этих мер зерновая и в целом продовольственная безопасность страны могут быть достигнуты к 2030 г. Именно к этому времени, согласно прогнозам Римского клуба, в мире будет подходить к пику спад производства продовольствия на душу населения, нарастание загрязнения окружающей среды и демографический спад. Россия же будет готова минимизировать эти отрицательные тенденции. **И**

Продовольственная безопасность страны непосредственно зависит от объемов производства пищевого и фуражного зерна. Ускоренная и высокотехнологичная модернизация зернового хозяйства России, а также государственное регулирование производства и рынка зерна и продовольствия позволят обеспечить к 2030 г. ее продовольственную безопасность и продовольственную независимость.