

## Гайдаровский Форум – 2016

В Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте России (РАНХиГС, Москва) с 13 по 15 января 2016 года прошел VII Гайдаровский форум. За три дня работы форума его посетили более 13,7 тысячи человек, в том числе 817 иностранцев. Это на 19% больше, чем в прошлом году. В числе участников форума – представители Правительства РФ и Госдумы: Председатель Правительства РФ Дмитрий Медведев, председатель Госдумы РФ Сергей Нарышкин, первый заместитель Председателя Правительства РФ Игорь Шувалов, председатель Комитета Госдумы РФ по конституционному законодательству и государственному строительству Владимир Плигин, председатель Комитета Госдумы РФ по бюджету и налогам Андрей Макаров, руководители ряда федеральных министерств и ведомств. Кроме того в Гайдаровском форуме приняли участие 18 руководителей российских регионов.

Помимо представителей власти форум вызвал широкий резонанс среди бизнес-сообщества: в заседаниях ГФ-2016 приняли участие 37 руководителей зарубежных и российских корпораций. В ходе форума прошло 79 дискуссий и круглых столов, а также состоялось 622 экспертных выступления, охвативших весь спектр точек зрения на социально-экономическое развитие страны. По традиции Гайдаровский форум прошел с широким привлечением зарубежных экспертов – в нем приняли участие 69 иностранных профессоров из ведущих университетов мира и 174 дипломата.

Проблемы продовольственной безопасности России и перспективы развития агропромышленного комплекса были рассмотрены на двух экспертных дискуссиях: первая – на тему «Место России на продовольственной карте мира» (модератор – директор Центра агропродовольственной политики РАНХ и ГС, д.э.н. **Н.И. Шагайда**), вторая – на тему «Международный агробизнес и продовольственная безопасность» (модераторы – заведующая кафедрой управления фирмой РАНХ и ГС, д.э.н., академик РАН **Э.Н. Крылатых** и руководитель научного центра «Международный агробизнес и продовольственная безопасность» РАНХиГС, д.э.н. **В.Ф. Лищенко**).

УДК 338.43.02

## МЕСТО РОССИИ НА ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ КАРТЕ МИРА

(экспертная дискуссия Гайдаровского форума – 2016)

**Н.И. ШАГАЙДА**, доктор экономических наук, директор Центра агропродовольственной политики (РАНХ и ГС)

До недавнего времени Россия на карте мира была местом, куда мощным потоком шло импортное продовольствие. Теперь импортозамещение выбрано приоритетом развития российского сельского хозяйства. Вместе с тем даже такой приоритет требует выбора стратегии. В каком направлении двигаться? Превратится ли Россия в страну, где импорт будет ограничен, потому что все, что может быть выращено в российских природных условиях, будет выращено? Или для импортозамещения нужно поддерживать именно экспорт, поскольку конкурентная на внешнем рынке продукция будет вытеснять импортное продовольствие и с внутреннего рынка? Вокруг этих вопросов и шла дискуссия.

Заместитель Министра сельского хозяйства РФ **С.Л. Левин** рассказал в своем выступлении о состоянии продовольственной безопасности, поправках, которые министерство вносит в Доктрину продовольственной безопасности РФ для реализации новой цели развития сельского хозяйства. Обзор мер государственной поддержки, которые были разработаны для обеспечения импортозамещения, показал, что они в основном направлены сейчас на стимулирование роста производства той продукции, которой производится недостаточно: в молочном и мясном скотоводстве, тепличном овощеводстве, плодородстве и виноградарстве, в рыбоводстве.

Кроме этого намечен круг мер, выходящих за границы сельского хозяйства: в качестве приоритетных мер Минсельхоз РФ видит поддержку перерабатывающей промышленности, агропродовольственной инфраструктуры. Для поддержки спроса на продукцию российского производства предполагается ввести программу внутренней продовольственной помощи. В ответах на вопросы С.Л. Левин отметил, что программы поддержки направлены на производителей, которые работают в рамках индустриального производства. Тем самым, если следовать логике, вне рамок поддержки остаются личные подсобные хозяйства населения и большая часть фермеров, которые ведут хозяйство теми методами, которые им доступны в соответствии с их доходами и знаниями, не в рамках индустриального производства.

Вместе с тем при разработке этих направлений, на наш взгляд, не в достаточной мере учтены все факторы. Например, поддерживается тепличное овощеводство при том, что цены на помидоры и огурцы, по которым их продают сельхозорганизации с октября по май, существенно превышают цены на границе, которые декларируют импортеры. В этом случае государству либо придется хронически дотировать затраты на электроэнергию, газ для тех, кто будет заниматься овощеводством защищенного грунта, либо смириться с тем, что поддерживается производство овощей для наиболее обеспеченных слоев населения.

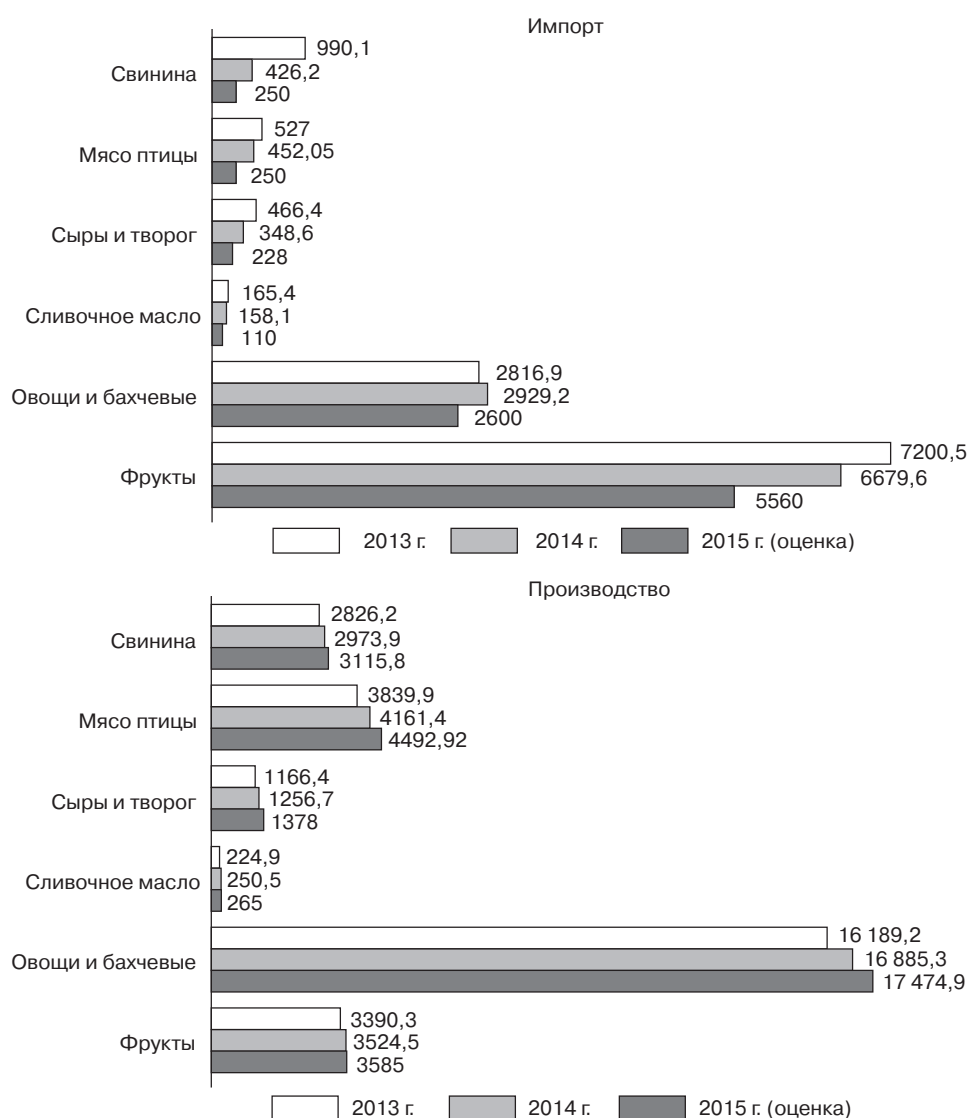


Рисунок 1. Импорт и отечественное производство ряда видов агропродовольственной продукции, тыс. т  
 Источник: Презентация С.Л. Левина, Гайдаровский Форум, 2016.

Этот пример показывает, что меры поддержки должны быть направлены на те продукты, те типы сельхозпроизводителей (вне зависимости от индустриализации их производства), продукция которых по цене конкурентна с импортом. В противном случае ориентация на импортозамещение приведет к увеличению самообеспеченности, но к снижению продовольственной безопасности, поскольку продукция собственного производства будет менее экономически доступной для значительной части населения по сравнению с импортной. К сожа-

лению, этот аспект анализа выбора приоритетных отраслей не рассматривается.

До девальвации рубля можно было говорить, что многие российские продукты были дороже импортных. Теперь они подешевели. Однако снижение реальных доходов населения привело к снижению спроса не только на импортные резко подорожавшие продукты, но и на российские, которые стали дешевле в пересчете, например, на доллары, но все равно стали существенно дороже, если сравнивать их с ценами полуторагодичной давности.

Таблица 1

**Доля потребительских расходов населения, потраченная на продукты питания, %**

| Годы | Все домашние хозяйства |       | Домашние хозяйства, проживающие: |       |                      |       |
|------|------------------------|-------|----------------------------------|-------|----------------------|-------|
|      |                        |       | в городской местности            |       | в сельской местности |       |
|      | 1 кв.                  | 2 кв. | 1 кв.                            | 2 кв. | 1 кв.                | 2 кв. |
| 2012 | 28,2                   | 27,3  | 27,2                             | 26,2  | 33,0                 | 32,7  |
| 2013 | 27,0                   | 25,3  | 25,8                             | 23,8  | 33,1                 | 33,4  |
| 2014 | 26,9                   | 28,5  | 25,7                             | 27,3  | 32,8                 | 34,5  |
| 2015 | 30,2                   | 28,8  | 29,2                             | 27,2  | 35,8                 | 36,5  |

Источник: Росстат.

В качестве доказательства эффективности политики импортозамещения С.Л. Левин привел данные о производстве и импорте свинины, мяса птицы, сыра, сливочного масла, овощей, бахчевых и фруктов (рис. 1).

Действительно, объемы производства этих продуктов в России за последние годы выросли, а импорт уменьшился. Если рассчитать уровень продовольственной независимости как отношение объемов собственного производства к объему произведенных и ввезенных продуктов, то этот показатель по всем продуктам повысился с 2013 по 2015 г. Однако вряд ли нужно говорить об улучшении продовольственной безопасности в стране, если эти объемы в сумме (производство + импорт) уменьшились по свинине, сырам, творогу, сливочному маслу, фруктам. Они выросли только по мясу птицы и остались практически на прежнем уровне по овощам. Население – в силу введения политических санкций, а потом снижения курса рубля – стало меньше покупать наиболее дорогостоящих продуктов из этого списка. При этом до второго квартала 2015 г. с начала периода санкций россияне тратили на эти покупки все большую часть своих потребительских расходов (табл. 1).

Самая последняя доступная информация о доле расходов на потребление – данные за два первых квартала 2015 г. Для сопоставления в таблице 1 приведены данные за этот же период с 2012 г. Здесь наглядно видно, что по мере развития «войны санкций» доля расходов населения на продовольствие росла. Это видно по данным и в городской, и в сельской местности. Однако при продолжающемся увеличении этого показателя в селе во втором квартале 2015 г. в городской местности отмечается резкое его снижение. Этот малообъяснимый факт наблюдается при сокращении реальных доходов населения и объема покупок.

Таким образом, в настоящее время в России наблюдается сокращение объемов реализации продовольствия, что при росте цен свидетельствует о сокращении потребления. Наблюдается также сокращение импорта. Однако увеличение доли российских продуктов в структуре товарных ресурсов при сокращении объемов потребления не говорит об укреплении продовольственной безопасности: население стало меньше потреблять, что, наоборот, свидетельствует об ухудшении продовольственной безопасности.

Традиционно рост объемов импорта в России рассматривается обществом и политическим истеблишментом как крайне негативный процесс. Вместе с тем анализ импорто-экспортных операций по странам по-

казывает, что Россия импортирует много меньше (около 40 млрд долл. США до 2014 г.), чем многие развитые страны мира. Как страна может чувствовать себя независимой, ввозя продовольствия более чем на 112 млрд долл. в год, рассказал **Джонатан Гресел** – Полномочный министр, советник посольства США в России по вопросам сельского хозяйства. Он, в частности, отметил, что более дешевое импортное продовольствие способствует укреплению продовольственной безопасности, так как снижаются экономические барьеры доступа к продовольствию для населения США: большая часть населения (наименее обеспеченные по доходу группы) покупает более дешевые импортные продукты, получая необходимые элементы питания. При этом более дорогая, но более качественная продукция американских фермеров (например, мраморная говядина) вывозится из страны. Фактически импортная продукция дополняет внутреннее производство, безусловно, конкурируя с ним. Так, США завозят говядины на 5 млрд долл., а вывозят – на 6 млрд долл. Дешевая говядина идет на бургеры, в рестораны доступного питания, а американская говядина в отрубах продается за рубежом по лучшим ценам.

Такая политика привела к тому, что в стране снижается доля расходов на питание в потребительских расходах населения: сейчас она составляет около 12%.

Замена американских продуктов импортными – процесс часто болезненный для американских фермеров. Однако Правительство США исходя из необходимости обеспечения дешевым продовольствием наименее защищенных групп населения не закрывает границы непрозрачными ограничениями, в том числе нетарифными методами. В страну поступает много мяса и живого крупного рогатого скота для убоя на мясо. Для защиты фермеров Правительство США развивает программу поддержки. Однако несмотря на широко распространенное мнение о том, что поддержку получают непосредственно фермеры, это не так. Около 80% всей поддержки идет на финансирование программы продовольственной помощи: на деньги этой программы граждане могут покупать любое продовольствие, в том числе импортное, так как оно менее дорогое. Действует программа школьных обедов, которая также финансируется в рамках поддержки сельского хозяйства.

Поддержка фермеров подверглась сильному изменению с 30-х годов прошлого века. Если в 1930 г. она была направлена на поддержку цен и контроль предложения продукции на рынок, в 60-е годы была связана с внедрением компенсационных выплат, в 80-е

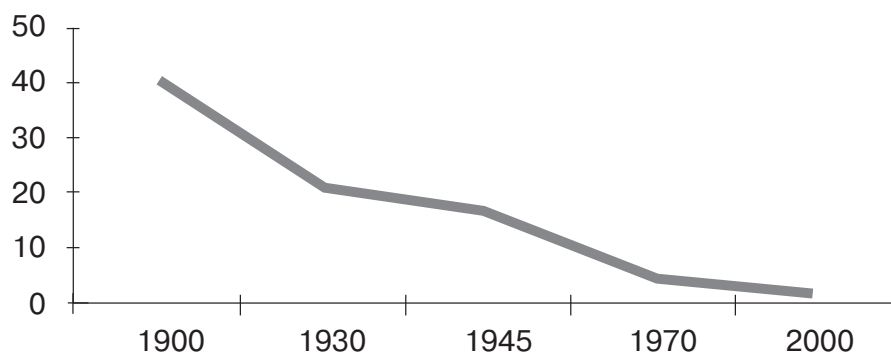


Рисунок 2. Доля занятых в сельском хозяйстве в общей численности занятых в экономике США, %

Источник: Дж. Гресел. Гайдаровский форум, 13 января 2016 г.

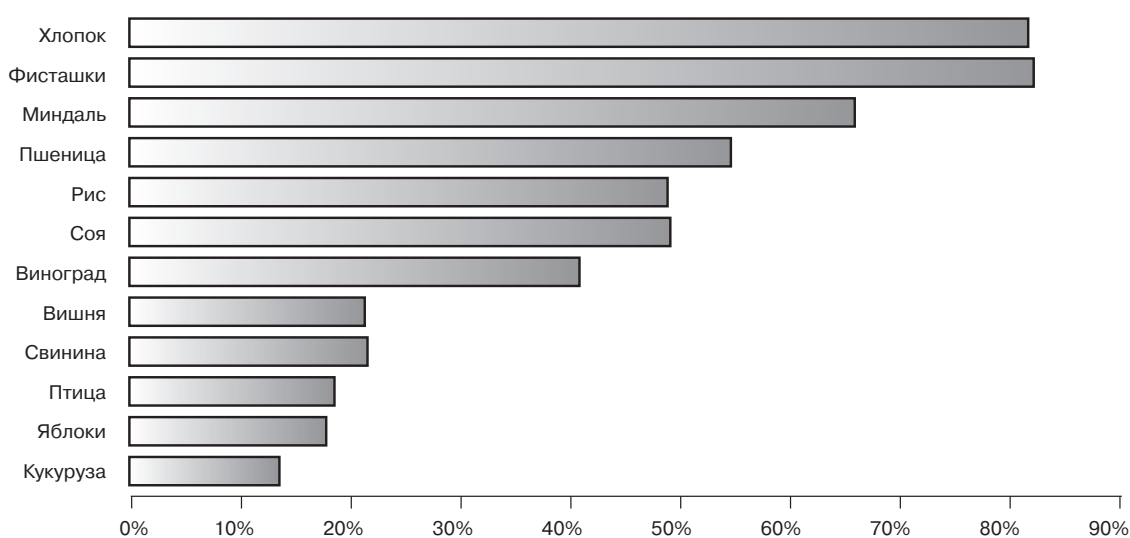


Рисунок 3. Доля экспорта в производстве отдельных продуктов в США, %

Источники: 1) Минсельхоз США / Зарубежная с/х служба/ Глобальная система с/х торговли, база данных по производству, спросу и предложению. В среднем за 2013-2014 гг.

2) Дж. Гресел. Гайдаровский форум, 13 января 2016 г.

поддерживала гибкость производства и маркетинг, то с 90-х годов основные выплаты производятся вне привязки к производству продукции в году выплат. Считается, что такая политика способствовала росту производительности труда и сокращению занятых в сельском хозяйстве (рис. 2).

В настоящее время значительные суммы поддержки идут на финансирование программы поддержки доходов фермеров (в том числе и страхование доходов фермеров), продвижения продукции на внешние рынки. Часть средств идет на целевые выплаты нуждающимся фермерам. Также значительная часть выплат привязана к экологическим требованиям.

Государство тратит большую часть поддержки на продвижение американской продукции за рубеж. Это связано еще и с тем, что США по некоторым видам продукции ведет производство в основном для экспорта (рисунок 3).

В США по некоторым видам продукции доля импорта огромна. Так, удельный вес импортной рыбы приближается к 90% в рационе американца, а растительного масла – к 30%. Кроме того высокая доля импорта в потреблении продовольствия наблюдается по сокам, сахару вину, не говоря уже о продуктах экзотического происхождения – кофе, какао, специях.

Основное производство ведется в рамках семейных ферм, а не в корпоративных хозяйствах, что обеспечивает устойчивость сельхозбизнеса. Так, в США насчитывается 3,2 млн сельскохозяйственных предпринимателей - фермеров. Небольшие фермы составляют около 90% от общего числа ферм (с выручкой от реализации менее 350 тыс. долл. на ферму). Однако они дают чуть более четверти всего производства. Несемейные фермы составляют всего 2,7% от общего числа. В них производится 14,7% всего объема продовольствия.

Г-н Гресел отметил, что в США государственная поддержка науки, правила, поощряющие частный бизнес вкладывать средства в науку, стимулируют ее развитие. Достижения науки, их внедрение в практику позволяют американским фермерам повышать производительность своего труда, удешевляя продукцию.

В этом правительство определило преимущество фермеров – их способность производить и продавать свою продукцию в условиях конкуренции. По прогнозу Минсельхоза США, в 10 ближайших лет прогнозируется продолжение понижающегося тренда цен на продовольствие. В этой связи особое значение имеет поддержка научных исследований и внедрение научных достижений в производство для повышения производительности труда и как следствие удешевление себестоимости продукции.

Среди стран, в которых на единицу стоимости потребленного населением продовольствия приходится наибольшая стоимость импортного, на первом месте стоят Нидерланды. Здесь этот показатель равен 1,14, тогда как в России – 0,16. В Нидерландах на каждого жителя страны ввозится продуктов и сельхозсырья на 2,7 тыс. долл. США (для сравнения: в России – всего на 274 долл.). При этом в стране нет общественной дискуссии о необходимости сокращения импорта. Почему так происходит и почему в такой ситуации себя хорошо чувствуют нидерландские фермеры, рассказал **Филип де Йонг** – министр-советник, руководитель отдела экономики, сельского хозяйства и инноваций Королевства Нидерландов в России. Он отметил, что спокойствие фермеров достигается тем, что огромные объемы продовольствия вывозятся из страны. Так, соотношение экспорта и внутреннего потребления в Нидерландах составляет 1,87 (для сравнения: в РФ – 0,05). Уровень самообеспеченности Нидерландов продовольствием показан в таблице 2.

В стране развита переработка сырья, переработка генерирует спрос на сырье внутреннего производства. Сельское хозяйство применяет инновации, что позволяет ему достичь высоких экономических результатов.

Нидерланды имеют прекрасную инфраструктуру для приема и отправки грузов, что позволяет распространять продукцию по всему миру. Этому способствует и работа бирж, включая цветочные. Докладчик отметил, что международная торговля – это механизм, обеспечивающий доходы фермеров.

Таблица 2  
**Уровень самообеспеченности Нидерландов  
отдельными видами продовольствия  
в 2014 г., %**

| Продукты      | Производство/потребности |
|---------------|--------------------------|
| Картофель     | 190                      |
| Столовое яйцо | 350                      |
| Сыр           | 185                      |
| Свинина       | 265                      |
| Мясо птицы    | 240                      |

Источник: презентация Ф. де Йонга. Гайдаровский форум, 13 января 2016 г.

Для того чтобы страна могла вести себя уверенно на рынках, подчеркнул г-н де Йонг, она должна позиционироваться другими как надежный во всех отношениях партнер. На этот аспект – надежность и прозрачность взаимоотношений – обращал внимание также и г-н Гресел: страны должны применять фитосанитарные и санитарные ограничения для импортных товаров только в том случае, если для этого есть научная основа и факты несоответствия импортной продукции международным стандартам. В противном случае такой партнер, во-первых, получает репутацию непредсказуемого, а во-вторых, попадает в ситуацию, когда к его продукции при ввозе в другие страны могут применяться аналогичные непрозрачные ограничения, что будет мешать развитию экспорта.

На вопросе, что мешает развиваться российскому экспорту, остановился **Андрей Сизов** – исполнительный директор аналитического центра «Совэкон», Москва. На статистических данных он показал, что попытки ограничения экспорта приводят к длительным и негативным для сельскохозяйственного производства последствиям. Он также статистически доказал, что изменение внутренних цены на зерно, например, вызванное ростом цен на мировых рынках, слабо коррелирует с изменением цен на продовольствие. В этой связи пока попытки государства регулировать экспорт (запрет, пошлина, нетарифные методы) не стимулируют развитие сельского хозяйства и снижают доходы сельхозпроизводителей. Свой ответ на вопрос о том, что нужно сделать, чтобы развивать в России сельскохозяйственный или продовольственный экспорт, А. Сизов сформулировал так: во-первых, производить больше той продукции, которая конкурентна на мировом рынке; во-вторых, государство должно задать предсказуемые правила игры; в-третьих, не мешать бизнесу.

Как видно из этого перечня, от государства зависит очень многое. Из первого пункта следует, что государство не должно поддерживать производство той продукции, которая неконкурентна на мировом рынке. Способность продукции быть конкурентной на внешнем рынке означает, что и внутри страны она будет конкурентна по цене с импортной продукцией. Это приведет к вытеснению импортной продукции с внутреннего рынка. В противном случае государство, поддерживая неконкурентные продукты, должно закрывать внешние рынки всеми способами, создавая условия, чтобы более дорогую российскую продукцию покупали российские потребители. Несмотря на широко распространенное мнение, что сокращение доли импорта усиливает продовольственную безопасность – это не так, в случае если

цены на национальные продукты выше импортных. Население будет вынуждено платить больше и – как следствие – покупать меньше продовольствия.

Второй пункт – предсказуемые правила игры. Государство ежегодно меняет правила предоставления субсидий, объемы поддержки в АПК. Отсутствует прозрачный механизм регулирования цен на зерно: вывоз зерна может быть ограничен или запрещен. Третий пункт также актуален: все попытки облегчить жизнь бизнесу терпят фиаско.

В качестве идеи в русле импортозамещения было предложено усилить государственную поддержку льноводства. Это направление осветил в своем выступлении **И.В. Стариков** (Институт экономики РАН). Он отметил, что рост цен на хлопок с неизбежностью ставит этот вопрос на повестку дня. Лен обладает исключительными качествами, выигрывает конкуренцию с хлопком, имеет широкий спрос как для производства белья и одежды (армия, пенитенциарная система, железная дорога), так и вооружений. Воссоздание льноводства поможет вернуть в производство заброшенные площади Нечерноземья, а также повысить доходы сельхозпроизводителей. Последнее достигается высокой закупочной ценой льна-волокна. Однако для технологического вооружения сельхозпроизводителей нужна программа государственной поддержки.

Итак, для импортозамещения в кошельке потребителя закрытие внешних рынков играет плохую роль, если свои продукты неконкурентоспособны. В этой ситуации мы как жители своей страны будем платить более высокую цену. Состояние продовольственной безопасности ухудшится. Для того чтобы защитить своих производителей, можно диверсифицировать набор экспортных продуктов, поддерживать переработку, чтобы она выпускала новый продукт, который не делают или делают хуже производители в других странах. Для защиты своих производителей можно не думать о том, как оградить рынок от белорусских продуктов. Нужно содействовать строительству молочных заводов на границе с ней, чтобы белорусское молоко везли на переработку на российские молочные заводы для выпуска российских продуктов, которые могут дальше двигаться на рынки ЕАЭС и другие внешние рынки. Нужно развивать транспортную систему, включая порты, содействовать модернизации вагонного парка. Нужно перестраивать систему торговых представительств, работу атташе по сельскому хозяйству в российских посольствах.

Целесообразно кардинально изменить отношение к науке, результатом деятельности которой являются новые сорта, породы животных и технологии. Вертикальные технологические цепочки нужно встраивать в малых производителей сельхозпродукции, которые более устойчивы к колебаниям цен и менее обременительны для государства. Собственно, такой вывод можно сделать по итогам дискуссии. Однако приоритеты развития сельского хозяйства в России сейчас редко выходят за пределы именно этой отрасли, а государственная поддержка ориентирована на крупных сельхозпроизводителей, устойчивость которых не очевидна.

Контактная информация: **Шагайда Наталья Ивановна**  
(эл. почта: nshagaida@mail.ru).