

## О глобальных и национальных проблемах продовольственной безопасности в контексте реформы земельной собственности

**Макаров А.Н.**

Доктор экономических наук, профессор,  
заведующий кафедрой экономической теории и экономической политики  
Набережночелнинского института Казанского (Приволжского) федерального университета

*В статье анализируются концептуальные основы продовольственной безопасности на глобальном и страновом уровнях в контексте воспроизводственного подхода, последствия реализуемой с 1990-х гг. реформы земельной собственности, предложена конструктивная позиция по ее коррекции.*

*Ключевые слова: продовольственная безопасность, воспроизводственный подход, земельная собственность, теневилизация, экономическая реализация.*

Продовольственная безопасность, являясь чрезвычайно важным показателем для каждой страны, тем не менее может трактоваться неоднозначно с точки зрения интересов различных субъектов мировой экономики, а также в зависимости от уровня ее рассмотрения: на глобальном, региональном и страновом. При всем этом устранение угрозы перехода через «точку невозврата» в продовольственной проблеме (как на уровне отдельных государств, так и на глобальном уровне) предполагает проведение комплекса мер, направленных на повышение эффективности сельского хозяйства, экономической реализации земельной собственности. В научных и политических кругах нередко высказывается мысль о том, что сельское хозяйство могло бы стать объектом приложения дополнительных ресурсов для придания нового импульса развитию всей экономики России. Отсюда роль сельского хозяйства, а также земельной собственности должна быть переосмыслена с учетом и того, что с 90-х гг. прошлого века земельные отношения в России получили особую траекторию развития, сопровождаясь парадоксальными экономическими явлениями, нередко не имеющими аналогов мире. В этой связи результаты реализуемой вот уже более чем четверть века реформы земельной собственности можно было бы оценить как «эффект кобры» [1, с. 329-340], имея в виду непрерывное увеличение и обострение тех социально-экономических проблем, на разрешение которых, в сущности, и была нацелена реформа земельной собственности.

Следует отметить, что определение понятия продовольственной безопасности, трактовки ее крите-

риев видоизменялись и обогащались по мере изменения ситуации на мировом рынке, ее содержание переосмысливалось по мере появления новых угроз продовольственной безопасности и осмысления причин и последствий глобальных продовольственных кризисов [2]. Так, в первоначальном варианте (сформулированном после взрывного роста – в три раза – мировых цен на зерно в 1972-1974 гг. применительно к сложившейся в мире парадоксальной ситуации – когда абсолютное перепроизводство продовольствия стало сопровождаться его катастрофической нехваткой в ряде развивающихся стран «третьего мира», массовым голодом и голодными смертями десятков тысяч людей) под продовольственной безопасностью понималось «наличие в любое время необходимых мировых продовольственных запасов основных продуктов питания, достаточных для поддержания устойчивого и расширенного потребления, и для компенсации колебания производства и цен» [3]. То есть ключевыми словами данного определения выступают «накормить людей» и «создать запасы продовольствия». В 1983 г. в качестве уточнения определения был сделан упор на важность баланса спроса и предложения на продовольственном рынке, физической и экономической доступности продовольствия, поскольку продовольствие может и присутствовать на складах, но при всем этом не доходить до реальных, нуждающихся потребителей. В последующем на Всемирных саммитах по вопросам продовольствия и продовольственной безопасности ФАО (Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН, от англ.

*Food and Agriculture Organization, FAO*) было дано несколько определений, в частности, в определении 1996 г. (иногда называемом каноническим) учитываются и качественные характеристики продовольствия: «продовольственная безопасность имеет место только в том случае, когда у всех людей есть физический и экономический доступ к безопасной и питательной еде, которая соответствует их диетическим потребностям и предпочтениям для ведения здоровой и активной жизни» [4, с. 42-49]; в наиболее емком определении 2009 г.: «...четырьмя основными принципами продовольственной безопасности являются следующие: наличие (физическая доступность), доступ (экономическая доступность), полезность и стабильность» [5].

Изменения содержания и принципов обеспечения продовольственной безопасности на глобальном уровне в той или иной степени нашли свое отражение в законодательных актах Российской Федерации. Так, «Доктриной продовольственной безопасности Российской Федерации» (2010 г.) был установлен лишь один критериальный признак «состояния продовольственной безопасности» – удельный вес отечественной сельскохозяйственной, рыбной продукции и продовольствия в общем объеме товарных ресурсов внутреннего рынка аналогичных продуктов, предполагая, что по достижении этих количественно определенных ориентиров страна обретет продовольственную безопасность.

Таким образом, взгляды мирового сообщества на проблему продовольственной безопасности последовательно эволюционировали через ряд последовательных взаимосвязанных этапов, по сути, связывающих все стадии воспроизводственного процесса – от земли до стола потребителя с удовлетворением фундаментальных прав человека: 1) преимущественно технические вопросы продовольственного обеспечения; 2) идея развития собственного производства и создания (поддержание) адекватных резервов (запасов) (т.е. концентрация внимания на предложении); 3) сфокусирование анализа на спросе; 4) важность баланса спроса и предложения; 5) идея обеспечения экономической доступности продуктов питания, необходимых для ведения здорового и активного образа жизни; 6) трактовка продовольственной безопасности в качестве фундаментального права человека.

Заслуживает внимания определение продовольственной безопасности как объема производимого в стране продовольствия на основе отечественной ресурсной базы и с использованием имеющихся мощностей [6, с. 45-46]. Очевидно, что импортозамещение, способствуя росту продовольственной независимости страны, все же само по себе еще не гарантирует ее продовольственной безопасности в приведенном нами выше смысле, ибо автоматически не приведет к повышению доступности про-

дольствия для граждан, более того, к примеру, сокращение агроимпорта может сопровождаться ростом розничных цен на продукты питания и, соответственно, ухудшением продовольственного статуса домохозяйств и индивидов. К тому же статус продовольственной безопасности определяется не только агроторговой политикой, но и государственной политикой в других областях, в частности, ценовой и фискальной, и, в конечном счете, этот статус проявляется на индивидуальном уровне через показатели потребления в каждой стране.

Несмотря на множество научных исследований и политических деклараций, посвященных продовольственной безопасности, включая Римскую декларацию о всемирной продовольственной безопасности 1996 г., ситуация продолжает оставаться напряженной в «зоне недоедания и голода». Миссия ООН – прекратить голод, и организация добилась значительных результатов в борьбе с голодом во всем мире. Как отмечено в ежегодном докладе ФАО ООН, количество жителей планеты, которые страдают от недоедания или постоянного отсутствия доступа к продовольствию, за последние два года выросло на 17 млн. чел., составив 821 млн. [7]. Это значит, что каждый девятый житель Земли голодает [5]. В документе говорится, что впервые за 10 лет после поступательного уменьшения числа людей, затронутых голодом, наблюдается его рост [7].

В качестве главных факторов, способствующих распространению голода и многочисленных форм неполноценного питания, в докладе выделяются вооруженные конфликты, экономический спад, рост цен на основные продукты питания, а также плохие погодные условия и усугубление природных катаклизмов, такие, как засухи и наводнения, которые были вызваны изменением климата. Как отмечают эксперты, голодающее население – источник миграции и подпитка для радикальных и экстремистских организаций по всему миру [8]. Торможение прогресса свидетельствует о необходимости принятия срочных мер, чтобы достичь к 2030 г. цели программы устойчивого развития «Нулевой голод» [5]. Главной задачей ее является искоренение голода и всех форм неполноценного питания к 2030 г., что называется одной из главных целей международной политики [7].

В докладе содержится призыв к осуществлению и расширению мер, направленных на обеспечение доступа к питательным продуктам и нарушению межпоколенческого цикла неполноценного питания. В то же время необходимо обеспечить устойчивый переход в сторону сельского хозяйства и продовольственных систем, чувствительных к питанию, которые могут обеспечить безопасное и качественное продовольствие для всех.

Между тем на рубеже XX-XXI вв. внимание экономистов в значительной мере приковано к информационным ресурсам, креативному человеческому

потенциалу, нано- и биотехнологиям. Земля как важнейший ресурс сельскохозяйственного производства оказалась в тени. В то время как она была и остается незаменимым и важнейшим условием воспроизводства жизни. Более того, земля – нечто большее, образующее пространство размещения средств и условий существования. Особое положение в системе земельных ресурсов занимают земли сельскохозяйственного назначения, будучи средством производства продовольствия и некоторых видов сырья для других отраслей. Их общественная ценность возрастает в связи с тем, что индустриальное и постиндустриальное развитие, процессы урбанизации сокращают площади земель аграрного назначения, а оставшиеся площади подвергаются экологическому загрязнению, тем самым обостряя проблему продовольственной безопасности.

Несомненно, что преодоление кризисных процессов в аграрной сфере и улучшение земельных отношений возможны лишь на основе проведения эффективной национальной политики в области земельной собственности с учетом обеспечения продовольственной безопасности и общенациональных интересов. При этом в ближайшие годы именно отношения земельной собственности претендуют на роль самого слабого звена российской аграрной экономики. В институциональном смысле важно то, кто владеет ресурсом, с помощью которого создается продовольствие, ибо эффективная реализация собственности на землю определяют уровень продовольственной безопасности.

Однако системные последствия перманентно продолжающейся с 1990-х гг. земельной реформы могут свести на нет не только достигнутые на сегодняшний день рубежи, но наверняка станут угрозой для продовольственной и национальной безопасности страны [9, с. 29–34]. Одна из наиболее серьезных проблем сельского хозяйства России связана с земельными долями, процветанием высокодоходного спекулятивного теневого рынка сельскохозяйственных земель, связанного с дешевой скупкой земельных долей у сельских жителей с последующей их перепродажей по рыночной цене с изменением категории земель [10, с. 83–101]. Необходимо отметить, что теневые экономические процессы, связанные с нарушениями законодательства, злоупотреблениями в распоряжении объектами земельной собственности, стали не только распространенным, но и, по существу, системным явлением. Без правильного понимания этого факта и без решения проблемы теневизации вряд ли удастся превратить земельную собственность в эффективный ресурс развития сельхозпроизводства, направленный на обеспечение продовольственной безопасности страны [1].

Важно учитывать, что теневой земельный рынок стал важнейшей частью всего криминального бизнеса и продолжает свое развитие, аккумулируя

значительные финансовые ресурсы банков и инвесторов, нефтяного сектора. Следует отметить, что «в условиях низкорентабельного сельскохозяйственного производства сельскохозяйственные земли приобретаются по очень низким ценам. При этом защитники земельного рынка не акцентируют внимание на том, что легализация подобных рыночных операций с землей не исключает вероятность аннексии земель и масштабной оккупации территории России» [11, с. 714–720]. В настоящее время имеют место достаточно отработанные способы приобретения земель финансовым капиталом. По имеющейся информации, в теневых земельных операциях участвуют и зарубежные финансовые средства (прежде всего венчурные), в том числе ранее вывезенные из России. Известно, что «в настоящее время в России примерно в половине крупных сельхозпроизводителей от 35 до 99 % акций принадлежат иностранным собственникам — напрямую или опосредованно. Этот факт определенно снижает продовольственную безопасность страны, но используемые количественные показатели ее оценки, особенно агрегированной, не позволяют учесть это институциональное обстоятельство» [6, с. 47].

В мире уже оценены последствия перехода собственности на сельскохозяйственную землю в руки иностранцев в развивающихся странах. Несмотря на то, что землю покупают или арендуют вполне легально, международные организации, в частности, ФАО с большой осторожностью относятся к такому способу инвестирования в сельское хозяйство. При этом в международной терминологии для перехода земли в руки иностранцев используется другой термин – «захват земли», под которым подразумевается такой смысл: при появлении богатого покупателя либо арендатора, как правило, местные производители будут не способны с ними конкурировать. Обобщен также негативный опыт влияния иностранных инвесторов на цену земли, на возможность доступа к земле сельских жителей; отмечены факты вымывания их из сельскохозяйственной занятости (при отсутствии других мест трудоустройства или самозанятости), сельской местности. В этих условиях в России полезно было бы понять масштабы явления, чтобы в дальнейшем выстраивать свою политику в отношении иностранных собственников сельскохозяйственных земель [12, с. 198–199]. Главным институциональным условием обеспечения продовольственной безопасности в этом аспекте является распределение собственности в сельском хозяйстве между отечественными и иностранными владельцами.

Вступление России в ВТО практически даёт «зелёный свет» для скупки российских сельскохозяйственных земель и предприятий агропромышленного сектора крупными иностранными компаниями, имеющими доступ к дешёвым кредитным ресурсам международных финансовых институтов, что,

в свою очередь, создаёт дополнительную угрозу для продовольственной безопасности страны, поскольку использование производственных мощностей аграрного сектора российской экономики иностранными собственниками будет производиться не в национальных интересах России, а прежде всего в собственных коммерческих интересах. К тому же противостоять их экспансии отечественные производители самостоятельно, без государственной поддержки, не смогут [2].

В этой связи еще более возрастает значимость государственного регулирования земельных отношений и предотвращения теневых операций с землей, искажающих экономические отношения и процессы хозяйствования в аграрной сфере. Отсюда необходимость концепции глубокой коррекции земельной реформы в сельском хозяйстве, суть которой должна состоять в отказе от радикальной идеи создания в стране рынков преимущественно купли-продажи земель и переходе к умеренной идее постепенного создания эффективных конкурентных рынков, преимущественно аренды, продажи прав аренды, субаренды земель государственной и муниципальной собственности. Необходимо перейти к укреплению государственной и муниципальной земельной собственности, в том числе собиранию заброшенных земель, переводу неоформленных земельных долей, выкупу у граждан и хозяйств земельных долей, а также заложенных в банках и изъятых по решению суда земельных участков [13, с. 30-32].

#### *Литература:*

- Макаров А.Н. Реформа земельной собственности в контексте заблуждений: эффект «кобры» и конструктивная позиция // Аграрный сектор России: стратегия развития / в рамках III Московского экономического форума (30 марта 2017 г.). – М.: ФГБНУ ВНИИ-ЭСХ, 2017. – С. 329-340.
- О продовольственной безопасности России. Доклад группы экспертов Изборского клуба под руководством академика РАН С.Ю. Глазьева. – URL: <https://izborsk-club.ru/1725> (дата обращения: 21.04.2019 г.).
- Сайт Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН. – URL: <http://www.fao.org> (дата обращения: 21.04.2019 г.).
- Белугин А.Ю. Пути обеспечения продовольственной безопасности в условиях членства России в ВТО // Модернизация АПК России после вступления в ВТО: сборник научных статей / Под ред. С.В. Киселева. – М.: Проспект, 2014. – 152 с.
- В мире голодает каждый девятый: Доклад ООН – URL: <https://dknews.kz/v-mire/v-mire-golodaet-kazdyi-devaty-i-doklad-oon.html> (дата обращения: 11.04.2019 г.).
- Сухарев О.С. Институциональные проблемы обеспечения продовольственной безопасности России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность России. – 2015. – № 6 (291). – С. 44-53.
- Число голодающих в мире увеличилось впервые за 10 лет. – URL: <https://news1.ru/archives/10701> (дата обращения: 11.04.2019 г.)
- ООН: количество голодающих людей в мире растет. – URL: <https://www.vestifinance.ru/articles/99325> (дата обращения: 11.04.2019 г.).
- Макаров А.Н., Хубиев К.А. Теневая экономика и реформа земельной собственности в современной России // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2013 г. – № 6. – С. 29-34.
- Лойко П.Ф. Землепользование: Россия, мир (взгляд в будущее). Книга первая. – М.: Государственный университет по землеустройству, 2009. – 332 с.
- Экономический рост и вектор развития современной России / Под ред. К.А. Хубиева. – М.: МГУ, ТЕИС, 2004. – 726 с.
- Узун В.Я., Шагайда Н.И. Аграрная реформа в постсоветской России: механизмы и результаты. – М.: Издат. дом «Дело» РАНХиГС, 2015. – 352 с.
- Пашков В.П. Совершенствование структуры форм земельной собственности – основное направление коррекции современной земельной реформы в России. – Саратов: Изд-во ИАГП РАН, 2006. – 34 с.

## **On Global and National Food Security Issues in the Context of Land Ownership Reform**

***Makarov A.N.***

***Branch of the Kazan (Volga Region) Federal University to Naberezhnye Chelny***

*The article analyzes the conceptual foundations of food security at the global and country levels in the context of the reproduction approach, the consequences of the land ownership reform implemented since the 1990s, proposed a constructive position on its reform.*

*Key words: food security, reproduction approach, land ownership, shadow economy, economic realization.*