

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

Реформы в России в 2000-е годы

от законодательства
к практикам

Ответственный редактор С.Ю. Барсукова



Издательский дом
Высшей школы экономики

Москва, 2016

УДК 338.24.021.8
ББК 65.2-1
Р45



Издание осуществлено при финансовой поддержке
Российского гуманитарного научного фонда,
проект №16-03-16064.

Реформы в России в 2000-е годы: от законодательства к практикам [Текст] : коллект. монография / С. Ю. Барсукова, Е. А. Гудова, В. И. Звягинцев и др. ; отв. ред. С. Ю. Барсукова ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. — 286, [2] с. — 500 экз. — ISBN 978-5-7598-1328-6 (в обл.).

Книга посвящена анализу реформ, которые происходили в России в начале XXI в. Речь идет о реформе аграрной сферы, земельных отношений, миграционной политики, некоммерческого сектора, почты, розничной торговли и трудовых отношений. Авторы не ограничиваются простым перечислением того, какие формальные новшества составляли суть реформы в этих сферах. Задача авторов — показать, что у каждой реформы своя предыстория, своя хроника борьбы групп интересов, своя динамика и свои последствия. Анализируются логики, которыми руководствовались реформаторы, и доводы их оппонентов, а также реакция населения и бизнеса. Описываются реальные последствия реформ, которые существенно отличаются от планов реформаторов.

Книга написана коллективом российских и французских авторов и будет полезна менеджерам, экономистам, политологам, социологам, а также всем, кто интересуется реформами в современной России.

УДК 338.24.021.8
ББК 65.2-1

ISBN 978-5-7598-1328-6

© Коллектив авторов, 2016
© Оформление. Издательский дом
Высшей школы экономики, 2016

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ (<i>Барсукова С.</i>)	9
--	---

Глава 1

РЕФОРМА В АГРАРНОЙ СФЕРЕ, ИЛИ ВЕХИ АГРАРНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ В 2000-е ГОДЫ.....	12
--	----

§ 1. Приоритетный национальный проект «Развитие АПК» (2006–2007 гг.): задачи, инструменты, итоги (<i>Барсукова С.</i>)	13
--	----

Сельское хозяйство накануне принятия нацпроекта «Развитие АПК».....	13
--	----

Задачи и инструменты нацпроекта «Развитие АПК».....	16
--	----

Итоги реализации ПНП «Развитие АПК».....	19
--	----

§ 2. Доктрина продовольственной безопасности РФ (2010 г.): специфика интерпретации и политический контекст реализации (<i>Барсукова С., Дюфи К.</i>).....	26
---	----

История понятия «продовольственная безопасность».....	27
--	----

Дебаты о продовольственной безопасности по инициативе КПРФ в 1990-е годы	30
---	----

Указ Президента Д. Медведева: Доктрина продовольственной безопасности РФ (2010 г.)	32
--	----

Продовольственная безопасность vs вступление в ВТО	36
---	----

Импортозамещение как реинкарнация идеи продовольственной безопасности, или <i>Via Kremlina</i> вместо <i>Via Campesina</i>	39
--	----

Сравнение подходов к обеспечению продовольственной безопасности	47
--	----

§ 3. Присоединение России к ВТО (2012 г.): стратегии аграрного бизнеса накануне и после вступления в ВТО (<i>Барсукова С.</i>)	50
Аргументы противников присоединения РФ к ВТО	51
Аргументы сторонников членства РФ в ВТО	55
Три стратегии аграрного бизнеса накануне вступления в ВТО	59
Стратегии адаптации аграрного бизнеса к условиям ВТО	68
Промежуточные итоги, или что показало членство в ВТО	76
Заключение	81
Литература	82

Глава 2

ЗЕМЕЛЬНАЯ РЕФОРМА	87
--------------------------------	----

§ 1. Земельная реформа в России в 1990–2000-е годы: намерения и последствия (<i>Барсукова С., Звягинцев В.</i>)	87
--	----

Начальный этап земельной реформы: сдвиг от постепенной к форсированной приватизации земель (1990–1995 гг.)	88
--	----

Второй этап земельной реформы: радикализация идеи и примитивизация ее реализации (1996–1999 гг.)	96
--	----

Ситуация в земельной сфере в 2000-е годы	101
--	-----

Основные итоги земельной реформы в новой России	105
--	-----

§ 2. Дискуссия об отмене категорий земель в России в 2000-е годы (<i>Звягинцев В.</i>)	108
---	-----

Логика сторонников и противников отмены категорий земель	108
---	-----

Борьба в коридорах исполнительной и законодательной власти	111
---	-----

Повышенное налогообложение для неиспользуемых земель сельхозназначения	112
Экспертиза законопроекта об отмене категорий земель	115
§ 3. Выделение регионов, неблагоприятных для ведения сельского хозяйства, или как в России собираются помогать сельскому хозяйству в условиях членства в ВТО (<i>Барсукова С.</i>)	118
Помогать нельзя игнорировать	119
Предложения Минсельхоза России	122
Критика экспертного сообщества и региональная экспертиза предложений Минсельхоза	123
Проблемы кадастровой оценки земель как критерия неблагоприятных территорий	130
Заключение.....	133
Литература.....	136
Глава 3 РЕФОРМЫ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ: ПРИНУЖДЕНИЕ К ИНТЕГРАЦИИ (<i>Карпенко О.</i>).....	138
§ 1. «Работа над ошибками» в ситуации постоянной смены приоритетов.....	138
§ 2. «Они нам нужны, но они [нам] должны...», или <i>интеграция</i> по-русски	151
§ 3. «Русский язык» в контексте «адаптации и интеграции»	161
Заключение.....	169
Литература.....	171
Глава 4 РЕФОРМА НАЦИОНАЛЬНОГО ПОЧТОВОГО ОПЕРАТОРА «ПОЧТА РОССИИ» (<i>Гудова Е.</i>).....	177
§ 1. Предпосылки проведения реформ	177

Почта после распада СССР, или 82 способа решения одного вопроса	178
Начало 2000-х: оптимизация организационной структуры.....	180
§ 2. Изменения в руководящем составе «Почты России» и поиск новых ориентиров развития	183
Четыре управляющие команды ФГУП.....	184
Стратегия The Boston Consulting Group.....	187
§ 3. Реорганизация государственных почтовых операторов: микро- и макроуровень	188
От интересов государства к коммерческому успеху.....	189
«Производство смыслов» как ответ на неопределенность изменений в организации	191
Реорганизация почты на микроуровне.....	192
Организация в процессе реформирования: сосуществование двух «почт».....	194
Участники процесса реорганизации. Опыт рядовых сотрудников.....	204
Заключение.....	209
Литература.....	211

Глава 5

РЕФОРМА РОЗНИЧНОЙ ТОРГОВЛИ: СИСТЕМАТИЧЕСКОЕ ПРОДВИЖЕНИЕ АНТИСЕТЕВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

(Маркин М.) 214

§ 1. Логика обоснования государственного регулирования торговой деятельности	216
Ключевые аргументы участников рынка	216

Основные способы аргументации «за» и «против» регламентации договорных практик	223
Логика обоснования Закона о торговле	228
Внутренние расхождения в логиках обоснования Закона о торговле	234
§ 2. Изменения в договорных практиках торговых сетей и их поставщиков	237
Правила рыночного обмена до принятия Закона о торговле	238
Изменение правил рыночного обмена под влиянием Закона о торговле	245
§ 3. Борьба за «правильные» трактовки Закона о торговле	249
Заключение	252
Литература	254

Глава 6

ФИНАНСИРОВАНИЕ НКО В РОССИИ В 2000–2010-е ГОДЫ. НОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПОДДЕРЖКИ ИЛИ КОНТРОЛЯ?

(Досэ Ф.)	256
§ 1. Новая публичная политика государства в отношении НКО	258
Господдержка некоммерческих неправительственных организаций	261
Частное меценатство	262
§ 2. Посреднические организации: правительственные и неправительственные, общие управленческие ориентиры	265
§ 3. Пространство критики: претензии функционеров к НКО vs претензии НКО к функционерам	270

Претензии функционеров к НКО.....	270
Претензии НКО к функционерам	271
Заключение.....	274
Литература.....	275

Глава 7

РЕФОРМА ТРУДОВОЙ СФЕРЫ:

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗАКОНА

В ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЯХ

<i>(Дезер М.)</i>	278
-------------------------	-----

Является ли Трудовой кодекс признанным регулятором?.....	278
---	-----

Действия за пределами Кодекса.....	280
------------------------------------	-----

Представления о судебных процессах	281
--	-----

Освоение/усвоение Трудового кодекса	283
---	-----

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ.....	286
--------------------------	-----

ВВЕДЕНИЕ

В чем состояла суть совместного проекта¹ российских и французских ученых?

Начиная с активного реформирования экономической и политической сфер в начале 1990-х годов, проблема непреднамеренных следствий осознанных действий или, другими словами, неоднозначных и слабо предсказуемых форм реализации законодательных инициатив, декларирующих «строительство рынка», не теряет своей актуальности. Но применительно к 1990-м годам решение этой научной проблемы свелось фактически к утверждениям о неадаптированном характере законов, не учитывающих сложившийся баланс сил в обществе, или к суждениям о неготовности общества к столь резким преобразованиям. Общим местом стало маркирование формальных инициатив того времени как «законов на вырост», что вызвало их масштабное игнорирование или, напротив, разнообразное использование как формальной основы рентоориентированного поведения отдельными группами населения. Реалии 1990-х годов, сложность резкой трансформации экономического порядка и политического режима, слабость механизма принуждения в условиях фрагментированного государства составили основу объяснения сильнейшего зазора между законодательными инициативами и формами их реализации.

В 2000-е годы такое объяснение уже не может удовлетворять. Само противопоставление «революционных» 1990-х и «стабильных» 2000-х годов отвергает прежнюю объяснительную схему соотношения формальных законов и их воплощений в реальных практиках. Власть, осмыслив ошибки и умерив либеральную направленность реформ, создает формальное пространство, по внутренней непротиворечи-

¹ Монография написана по итогам совместного проекта Российского гуманитарного научного фонда и Фонда «Дом наук о человеке» (Франция) «Реформы в России: от законодательства к практикам (2000-е годы)» (№ 12-23-08001), который реализовывался российскими и французскими учеными в 2012–2014 гг. В 2012 и 2014 гг. исследование осуществлялось при финансовой поддержке Программы «Научный фонд» Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

ности и адекватности реалиям явно превосходящее законодательные инициативы 1990-х годов. Усилился и механизм принуждения к исполнению формальных нововведений. В этой ситуации обществоведкам стало сложнее объяснять реакции общества на формальные инновации власти, сложный и часто неожиданный результат воплощения законодательных инициатив. Становится очевидным, что некая универсальная объяснительная схема, принятая в обществоведении 1990-х годов, более не работает. Нужен детальный анализ конкретных ситуаций, складывающихся вокруг формальных импульсов к реформированию, исходящих от власти.

В 2000-е годы в России проводились реформы, целью которых была заявлена «модернизация» страны и которые следовали принципам «нового государственного менеджмента», «эффективности» и «инноваций». Ряд реформ (в сфере образования, культуры, социального страхования, полиции, землепользования и проч.), непосредственно затрагивающих каждодневную жизнь россиян, выразились в принятии новых законов, норм и правил. Однако их реализация требует активного участия граждан и различных профессиональных групп. В этой книге мы попытались показать, каким образом различные социальные группы воспринимают и воплощают реформы, что они говорят и как действуют. Какие формы участия граждан были предусмотрены сценарием того или иного формального нововведения, а какие оказались сюрпризом? Какие реальные модели поведения сложились в связи с этим? Какие формы протеста или, напротив, согласия населения порождаются законодательными инициативами власти?

Предметом нашего изучения стали различные сферы общества, затронутые законодательными реформами, такие как аграрный сектор, миграционная политика, земельные отношения, деятельность «Почты России», системы розничной торговли и проч.

Порождаемые формальными инновациями практики могут воплощать замыслы реформаторов или, наоборот, блокировать их реализацию, а могут, сохранив внешнюю лояльность законодательным инициативам, существенно исказить смысл формальных новаций. Реализация формального импульса всегда является результатом констелляции множества факторов, являясь непреднамеренным следствием осознанных действий. Процесс деформализации формальных институтов и, наоборот, институционализации неформальных прак-

тик является широко обсуждаемой научной проблемой. В широком смысле речь идет о соотношении бюрократического регулирования и неформальной самоорганизации общества.

Про реформы в России написано немало. Новизна настоящего исследования заключается в «раскодировании» процесса реформирования России 2000-х годов с точки зрения сравнения формальных инициатив власти, задающих предполагаемый сценарий преобразований той или иной сферы, и реализации этого процесса в виде действия социальных субъектов, чье поведение придает формальным новациям конкретный смысл и реальное содержание. Мы попытались детально изучить ограниченное число законодательских инициатив с точки зрения социальных процессов, ими запускаемых. Это предполагает анализ субъектов процесса, их мотиваций, поведения, степени соотношения результатов деятельности с декларируемыми целями законодательных новаций.

Монография написана сотрудниками Лаборатории экономико-социологических исследований НИУ ВШЭ (Москва), Центра независимых социологических исследований (Санкт-Петербург), Союза комплексного проектирования и землеустройства сельских территорий (Москва), Университета Сорбонны (Париж), Высшей школы социальных исследований (Париж) и Института политических исследований (Бордо).

Глава 1

РЕФОРМА В АГРАРНОЙ СФЕРЕ, ИЛИ ВЕХИ АГРАРНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ В 2000-е ГОДЫ

Говорят, нас природа нефтью и газом одарила. Это все понимают, спорят только, к добру ли это. Но у нас есть нечто получше нефти — трава на лугах, реки, плодородные земли. Нефть можно всю выкачать. А это не кончится, если с умом.

*Из интервью с фермером,
весна 2012 г.*

Цель главы — показать, каковы были основные вехи аграрной политики России в 2000-е годы. Будут последовательно проанализированы три значительных события, создающих пространство возможностей для изменения положения дел в сельском хозяйстве страны: Приоритетный национальный проект «Развитие АПК» (2006–2007 гг.), Доктрина продовольственной безопасности РФ (2010 г.) и присоединение России к ВТО (2012 г.). Фактически речь идет о политике как создании новых формальных рамок деятельности. Мы покажем, какие идеи привнесли в реальную аграрную политику эти новые формальные рамки, что удалось воплотить в виде реальных экономических процессов, а что осталось лишь бумажным проектом; как трансформировались со временем контуры этих новаций; как политический контекст корректировал изначальные импульсы; как экономические агенты формировали свои стратегии в пространстве законодательных новаций. Но главная наша задача — понять, стали ли эти события звеньями одной цепи реформаторских усилий по развитию аграрного бизнеса страны или, взаимно противоречя, перечеркивали ранее накопленные достижения.

§1. Приоритетный национальный проект «Развитие АПК» (2006–2007 гг.): задачи, инструменты, итоги

Россия обладает значительным сельскохозяйственным потенциалом. В стране сосредоточено 9% мировой пашни, 20% запасов пресной воды. На селе проживает более четверти (27%) населения страны. Но этот потенциал надо суметь реализовать.

Первым, по-настоящему реформаторским, рывком в аграрной сфере в 2000-е годы стал Приоритетный национальный проект «Развитие АПК» (2006–2007 гг.). Знакомство с ним мы построим следующим образом. Сначала кратко охарактеризуем положение дел в сельском хозяйстве накануне принятия аграрного нацпроекта. Затем опишем цели, которые ставились в рамках проекта, и инструменты их реализации. Наконец, обсудим итоги реализации нацпроекта.

Сельское хозяйство накануне принятия нацпроекта «Развитие АПК»

Приоритетный национальный проект «Развитие АПК» явился одним из четырех проектов, рассчитанных на 2006–2007 гг. (Помимо аграрно-промышленного комплекса областью государственной заботы объявлялись образование, здравоохранение и жилищное строительство.) Кроме собственно экономического смысла, который связывался с подъемом аграрного производства, проект имел явную политическую составляющую. Приближающиеся выборы в Государственную думу и смена президента диктовали тактику «подтягивания тылов», т.е. относительного улучшения в самых неблагоприятных сферах, непосредственно связанных со значительной частью электората. В этом ряду сельское хозяйство играло особую роль.

Развал в сельском хозяйстве страны в 1990-е годы оказался масштабным и многоплановым [Абалкин, 2009]. В 1990–2004 гг. нисходящую динамику демонстрировали буквально все значимые характеристики сельхозпроизводства: площадь сельхозугодий, численность поголовья скота, материально-техническая база сельского хозяйства (табл. 1).

Таблица 1

Динамика характеристик сельского хозяйства в 1990–2004 гг.

Характеристики сельского хозяйства	Годы		
	1990	2000	2004
Земли, используемые под сельхозпроизводство, млн га	213,8	197,0	192,6
Поголовье крупного рогатого скота, млн голов	57,0	27,3	23,0
Поголовье свиней, млн голов	38,3	15,7	13,4
Число тракторов на 1000 га пашни, шт.	10,6	7,4	5,9
Число зерноуборочных комбайнов на 1000 га пашни, шт.	6,6	5,1	4,2
Нагрузка пашни на один трактор, га	95,0	135,0	169,0
Минеральные удобрения на 1 га посевной площади, кг	88,0	19,0	23,0
Удельный вес удобренной минеральными удобрениями площади во всей посевной площади, %	66,0	27,0	31,0
Органические удобрения на 1 га посевной площади, т	3,5	0,9	0,9
Удельный вес удобренной органическими удобрениями площади во всей посевной площади, %	7,4	2,2	3,2
Энергетические мощности на 100 га посевной площади, л.с.	364,0	329,0	283,0
Потребление электроэнергии на производственные цели на одного работника, тыс. кВт-ч	8,1	6,6	5,9

Источник: Российский статистический ежегодник, 2005, с. 437, 447–448, 458.

Переломным оказался 1998 год. Кризис, в одночасье изменивший курс рубля, явился спасательным кругом для российского сельского хозяйства. Так, за период 1990–1998 гг. индекс валовой продукции сельского хозяйства упал на 44%, а за период 1999–2007 гг. — вырос на 39,4%. В целом уровень 1990 г. удалось догнать и превзойти только

в 2004 г., да и то лишь по растениеводству. В 2006 г. в стране производилась половина животноводческой продукции от уровня 1990 г. (табл. 2). Среднедушевое потребление мяса по сравнению с 1990 г. сократилось на 30% (с 75 до 55 кг), молока на 40% (с 385 до 235 кг) [Интервью Гордеева, 2007].

Накануне принятия Приоритетного национального проекта (ПНП) «Развитие АПК» российское сельское хозяйство являлось отраслью, в которой износ производственных фондов превышал 80%, при этом выбытие из строя основных фондов в 1,5–2 раза превышало ввод новых мощностей. Доля инвестиций в основной капитал составляла лишь 4% от общего объема инвестиций в экономику, что в 4,5 раза меньше, чем в 1991 г. За чертой бедности находилось 56% сельского населения, а средняя месячная заработная плата составляла 43% от общероссийского уровня [Оболенцев, 2007, с. 8].

На этом фоне никто не спорил, что назрела необходимость действенных мер. Но что может стать таковыми? И на какие позитивные изменения может претендовать нацпроект, не рискуя сорваться в пропасть невыполнимых задач и несбывшихся надежд? Однозначная поддержка идеи подъема сельского хозяйства соседствовала с ожесточенными спорами по поводу конкретных направлений и мер национального проекта. Споры проходили в условиях явного цейт-

Таблица 2

**Индекс валовой продукции сельского хозяйства за период 1990–2006 гг.
(в сопоставимых ценах, % к 1990 г.)**

Годы	Индекс валовой продукции растениеводства	Индекс валовой продукции животноводства	Индекс валовой продукции всего сельского хозяйства
1990	100,0	100,0	100,0
1994	82,8	67,1	72,8
1998	65,9	49,9	56,0
2002	90,6	53,4	68,6
2006	106,3	54,7	76,8

Источник: Выступление Министра сельского хозяйства РФ А.В. Гордеева на заседании Президиума Совета при Президенте РФ от 25.12.2007 г.

нота, ведь идея аграрного нацпроекта была высказана В. Путиным в последнюю очередь, 5 сентября 2005 г., когда нацпроекты в области образования, здравоохранения и жилищного строительства были фактически уже сверстаны. ПНП «Развитие АПК» — самый последний из инициированных высшей властью. Отказ отраслевого руководства со ссылкой на неготовность означал бы игнорирование редкой исторической возможности, ведь «впервые в новейшей истории России сельское хозяйство было отнесено к числу приоритетов социально-экономической политики» [Интервью Гордеева, 2007].

Задачи и инструменты нацпроекта «Развитие АПК»

Приоритетный национальный проект «Развитие АПК» был рассчитан на 2006—2007 гг. и концентрировался на трех направлениях:

1. **Ускоренное развитие животноводства** (из федерального бюджета выделялось 14,63 млрд руб.), что включало:

- субсидирование процентных ставок по кредитам коммерческих банков на срок до 8 лет на строительство, реконструкцию и модернизацию животноводческих комплексов (6,63 млрд руб.);
- закупку и передачу в лизинг высокопродуктивного племенного скота (6,0 млрд руб.);
- закупку и передачу в лизинг техники и оборудования для животноводства (2,0 млрд руб.).

2. **Стимулирование развития малых форм хозяйствования** (из федерального бюджета выделялось 15,97 млрд руб.) За счет этих средств предполагалось реализовать следующие мероприятия:

- субсидирование процентных ставок по кредитам и займам, привлеченным на развитие производства сельскохозяйственной продукции ЛПХ, КФХ, а также сельскохозяйственными потребительскими кооперативами (6,57 млрд руб.);
- развитие сети сельскохозяйственных потребительских кооперативов (8,1 млрд руб.);
- создание системы земельно-ипотечного кредитования (1,3 млрд руб.).

3. **Обеспечение жильем молодых специалистов на селе** (из федерального бюджета выделялось 4 млрд руб.).

Всего на эти три направления первоначально было выделено около 35 млрд руб., потом за счет включения новых приоритетных ви-

дов деятельности (поддержка овцеводства, северного оленеводства, табунного коневодства, промышленного рыболовства и проч.) цифра возросла до 47,8 млрд руб.

Нацпроект не предусматривал прямых государственных инвестиций в сферу АПК. Ни кредит, ни технику, ни племенной скот, ни жильё аграрии не получали безвозмездно. Именно это обстоятельство вызвало наиболее ожесточенную критику¹. Но факт остается фактом: финансовым стержнем нацпроекта стала *кредитная линия*. Но что же тут нового? Ведь с начала рыночных реформ вся экономика, включая сельское хозяйство, активно использует кредитные схемы.

Чтобы понять различие старой и новой кредитной схем, предлагаемых аграриям, вернемся в 1990-е годы. После слома плановой системы произошел отказ от прямого финансирования сельхозтоваропроизводителей и переход на кредитование. Но схема кредитования была выбрана крайне неудачная. В федеральном бюджете создали Фонд льготного кредитования, из которого сельхозпроизводители получали кредиты. Оператором был выбран частный банк господина Смоленского «СБС-Агро», который получал многомиллионные транши из госбюджета и раздавал их в качестве кредитов аграрным организациям (такие кредиты не выдавались владельцам ЛПХ и кооператорам). То есть сельхозорганизации кредитовались в частном банке, но знали, что это деньги из госбюджета. Банк был лишь оператором по раздаче бюджетных денег в виде кредитов. Заемщики прекрасно понимали, что банк не будет бороться за возврат государственных денег. В результате возвращали менее половины таких кредитов. Фонд льготного кредитования отменили в начале 2000-х.

Тогда же ввели новый алгоритм финансирования сельского хозяйства: кредит берется в любом банке, а государство компенсирует часть процентной ставки за кредит. Эта схема и легла в основу принятого нацпроекта. Подчеркнем, что нацпроект в этом смысле не придумал ничего нового. Принципиальная схема кредитования через частные банки с субсидированием процентной ставки из бюджета была запущена ранее. Но заслуга нацпроекта состоит в том, что, во-первых, эту схему распространили на владельцев ЛПХ и кооператоров; во-вто-

¹ Характерна критика ПНП «Развитие АПК» в одной из сибирских газет: «...сколько кредитов не давай, все это мало изменит реальную помощь селу. ...Нужна прямая дотация сельскохозяйственного производства. Сложной системой кредитования мы сами себя обманываем» [Надточий, 2007].

рых, благодаря мощному пиару, сопровождавшему нацпроект, субсидированное кредитование получило рекламную поддержку; в-третьих, была отлажена техническая сторона выдачи субсидированных кредитов, поскольку вопрос реализации нацпроектов был на контроле у Д. Медведева.

В рамках ПНП «Развитие АПК» сумма компенсаций зависела от величины кредита. В случае крупных кредитов сроком до восьми лет, взятых сельхозорганизациями на развитие животноводческих комплексов, федеральный бюджет гарантировал субсидию в размере 2/3 от ставки рефинансирования Центробанка РФ, еще до трети ставки рефинансирования «гасили» региональные бюджеты, исходя из своих финансовых возможностей. В результате кредит, взятый под 14% годовых, обходился заемщику в 3–4%. При кредитовании фермеров, кооператоров и владельцев ЛПХ федеральный бюджет компенсировал 95% ставки рефинансирования Центробанка, не менее 5% добавляли региональные бюджеты.

Можно говорить о двух преимуществах схемы субсидированного кредитования (когда кредиты выдают частные банки из собственных средств) по сравнению с фондом льготного кредитования (когда кредиты выдаются из средств федерального бюджета). Во-первых, увеличивается объем льготного кредитования, поскольку госбюджет обеспечивает уже не «тело» кредита, а только субсидии. Во-вторых, растет возвратность кредитов, поскольку, выдавая собственные деньги, банки ужесточили условия выдачи кредитов и контроль за их использованием.

Кредиты, выдаваемые в рамках нацпроекта, имели лимиты: владельцы личных подсобных хозяйств (ЛПХ) могли получить до 300 тыс. руб., фермеры — до 3 млн руб., кооперативы — до 10 млн руб. Потратить эти средства они могли на любой вид сельского производства. Кредиты же для крупных организаций не имели ограничений в размере. Однако получить их организации могли только на строительство и модернизацию животноводческих комплексов. То есть нацпроект поддержал малые формы хозяйствования без продуктовых ограничений, а крупных игроков — в случае их готовности развивать животноводство.

Таким образом, в рамках ПНП «Развитие АПК» не было замах на возрождение всего сельского хозяйства. Вводились конкретные продуктовые и организационно-правовые приоритеты. Учитывая предельно сжатые сроки экспертной проработки нацпроекта «Разви-

тие АПК», становится понятным высказывание министра сельского хозяйства А.В. Гордеева: «Надо было решить, фактически, — угадать, за что схватиться, какое звено избрать главным» [Выступление Гордеева., 2007].

Отметим, что поддержка ЛПХ вызвала оживленные споры. Критика льготного кредитования ЛПХ доходила до призывов его отменить. Эта позиция основана на уверенности, что надо развивать не-сельскохозяйственную занятость на селе, а не занимать излишнее трудоспособное население в секторе ЛПХ. Этой позиции придерживаются Е. Серова и О. Шик, которым развитие ЛПХ кажется порочным, поскольку «производит конкурирующую продукцию, но с меньшей продуктивностью». Авторам кажется нелогичным поддерживать конкурирующие сектора: крупных производителей и «бабушек с их молочным производством» [Серова, Шик, 2007, с. 70].

В ходе нацпроекта было велико участие государства в отборе заемщиков крупных, долгосрочных (до восьми лет) кредитов. Фактически не банк, а власть решала, кому дать кредит, а кому отказать, достаточен ли залог и оправдан ли бизнес-план заемщика [Барсукова, 2007]. При этом основную роль играли решения региональной власти, обосновывающей целесообразность такого кредита для развития экономики региона. Согласно предварительным заявкам регионы получали квоты на субсидирование кредитов, исходя из которых составлялись списки потенциальных заемщиков. Далее заявки рассматривались в Минсельхозе, где утверждались списки обладателей «дешевых» (т.е. субсидированных) кредитов. Остальные заемщики, не поддержанные региональной властью, могли получить кредит в банке на общих основаниях, т.е. без субсидирования процентной ставки.

Итоги реализации ПНП «Развитие АПК»

После окончания нацпроекта была принята Государственная программа развития сельского хозяйства на 2008—2012 гг., которая фактически стала его продолжением. По крайней мере сохранились условия кредитования тех инвестиционных проектов, которые стартовали в рамках ПНП «Развитие АПК». Каковы же итоги нацпроекта?

Все контрольные целевые показатели, если верить официальным данным Минсельхоза, по всем трем направлениям нацпроекта оказались выполненными. Мы не будем утомлять перечислением цифр, обрамляющих победную риторику отчета по нацпроекту. Содержа-

тельно дело обстоит так: в меньшинстве оказались показатели, по которым план выполнили практически без превышения. Это рост производства молока, стабилизация поголовья крупного рогатого скота, привлечение долгосрочных (до восьми лет) кредитов и объем реализации в среднем на один кооператив (за базу брались показатели 2005 г.). Все остальные контрольно-целевые показатели были перевыполнены.

Нацпроект по техническим причинам стартовал лишь с весны 2006 г. И тем не менее за 2006 г. в рамках проекта более 16 тыс. молодых специалистов на селе получили практически бесплатное жилье. Прирост мяса за 2006 г. составил почти 5%, в частности по птицеводству — около 15%, по свиноводству — около 9%, по производству молока прироста практически не было (около 1%) [Выступление Гордеева., 2007]. В 2006 г. в рамках нацпроекта «Росагролизингом» было закуплено в 7,7 раз больше племенного скота, чем в 2005 г. [Гордеев, 2006, с. 7].

За счет лизинга высокопродуктивного скота было приостановлено сокращение поголовья КРС и возросла продуктивность коров: надой молока на корову составил в 2006 г. 3600 кг, тогда как самые высокие показатели в советские годы не превышали 2800 кг [Интервью Гордеева., 2007].

Однако несмотря на выполнение плановых показателей, многие эксперты отмечали неспособность ПНП «Развитие АПК» кардинально изменить ситуацию в сельском хозяйстве. В качестве доказательства обычно приводились следующие аргументы:

- низкая доля охвата нацпроектом личных подсобных хозяйств и фермеров;
- пессимистичные оценки ПНП «Развитие АПК» в опросах общественного мнения.

Относительно низкой доли участия личных подсобных хозяйств (ЛПХ) и крестьянских фермерских хозяйств (КФХ) в нацпроекте критика, на первый взгляд, справедливая. Напомним, что, по данным сельскохозяйственной переписи 2006 г., в Российской Федерации насчитывается 250,3 тыс. крестьянских (фермерских) хозяйств и 17,9 млн личных подсобных хозяйств (в том числе 15,8 млн в сельских поселениях и 2,1 в городских). В ходе реализации нацпроекта малые формы хозяйствования получили 460 тыс. кредитов. Однако нужно учитывать следующие обстоятельства. Во-первых, велика региональная специфика. Есть регионы, где доля взявших субсидированные

кредиты фермеров довольно высока (более 10%). Это традиционно сельскохозяйственные регионы страны (например, Калмыкия, Астраханская область).

Во-вторых, кредитные ресурсы планировались куда меньшие. Готовность аграриев к действию превзошла ожидания. Такого спроса на кредиты никто не предвидел. Как сказал председатель правления ОАО «Россельхозбанк» Ю.В. Трушин, банк рассчитывал за 2006 г. в рамках нацпроекта выдать кредитов на сумму 20–25 млрд руб., но уже к I кварталу 2007 г. размер кредитования составил 65 млрд руб. [Трушин, 2007, с. 37].

Не случайно ОАО «Россельхозбанк», выдавший 70% кредитов на развитие малых форм хозяйствования (Сбербанк специализировался на кредитах для крупных предприятий), вынужден был за период 2006–2007 гг. увеличить число дополнительных офисов по стране с 317 до 1470, чтобы представительства банка были в каждом сельском районном центре.

Оценки успешности ПНП «Развитие АПК» в общественном мнении сильно различаются. Опросы по общероссийской выборке свидетельствуют о крайне скептическом отношении людей к задачам и результатам проекта. А вот опросы сельских жителей рисуют куда более оптимистичную картину. Так, по данным Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ), в 2006 г. только 1% россиян считали реализацию этого нацпроекта безусловно успешной, еще 11% — скорее успешной. При этом почти половина респондентов затруднилась оценить успешность аграрного проекта (44%). Критический настрой людей был явно связан с политической составляющей всех нацпроектов. По данным ВЦИОМ, 16% россиян считали все национальные проекты пропагандистской акцией для отвлечения внимания людей от действий, направленных на ухудшение жизни населения [Пахомова, 2007].

Результаты же опроса сельских жителей, проведенного в 2006 г. в 33 регионах Всероссийским институтом аграрных проблем и информатики (ВИАПИ), резко отличаются от данных ВЦИОМ (табл. 3). Было опрошено сельское население: 6319 участников проекта и 12710 неучастников. Около половины участников проекта и около 40% неучастников считали, что влияние нацпроекта на сельское хозяйство окажется существенным. Каждое второе ЛПХ (47%), не участвующее в проекте на момент опроса, намерено было обратиться за краткосрочным кредитом в будущем. Трудно назвать эти цифры провальными.

Таблица 3

**Оценка влияния ПНП «Развитие АПК»
на развитие сельского хозяйства (2006 г., N = 19029)**

Группы респондентов	Существенное влияние	Несущественное влияние	Не оказал влияния	Затрудняюсь ответить
<i>Участники проекта:</i>				
Получатели кредитов до 8 лет	67	18	5	10
Лизингополучатели	48	24	11	17
КФХ — получатели краткосрочных кредитов	46	27	8	18
ЛПХ — получатели краткосрочных кредитов	52	19	5	24
Руководители потребительских кооперативов	65	22	7	6
Руководители кредитных потребительских кооперативов	52	29	2	16
<i>Неучастники:</i>				
Руководители сельхозорганизаций	40	34	9	17
КФХ	38	30	11	21
ЛПХ	38	24	9	30

Положительные тенденции в аграрном секторе набирали силу. Удельный вес прибыльных предприятий за 2005–2007 гг. вырос с 58 до 73%, уровень рентабельности повысился с 7,8 до 15%. По темпам роста заработной платы сельское хозяйство начало опережать другие отрасли экономики. Однако в абсолютном выражении зарплата оставалась низкой: в среднем около 6 тыс. руб., т.е. в 2 раза ниже, чем в целом в экономике страны (табл. 4).

Чинопочитание, характерное для России, в данном случае имело позитивное проявление: вторя министру и президенту, о возро-

Таблица 4

Позитивные тенденции в сельском хозяйстве в 2005–2007 гг.

Показатели		Годы		
		2005	2006	2007
Уровень рентабельности сельхозорганизаций, %		7,8	10,0	15,0
Удельный вес прибыльных предприятий в их общем количестве, %		58,0	65,0	73,0
Индекс физического объема сельского хозяйства (в сопоставимых ценах), в % к 1990 г.		73,2	75,9	78,5
Темпы роста среднемесячной номинальной начисленной заработной платы, в % к предыдущему году:	в экономике в целом	126,9	124,3	120,3
	в сельском хозяйстве	118,0	126,0	138,0
Заработная плата, руб. в месяц:	в экономике в целом	8555,0	10634,0	12791,0
	в сельском хозяйстве	3304,0	4169,0	5742,0

ждении отечественного сельхозпроизводства, о роли малых форм хозяйствования стали говорить на всех уровнях чиновничьей иерархии.

ПНП «Развитие АПК» показателен с точки зрения усиления роли власти, административного ресурса в решении экономических проблем, что укладывается в общий вектор российских перемен. Парадоксальность ситуации состоит в том, что усиление административного фактора обеспечивало реализацию проекта, делающего ставку исключительно на рыночные модели развития АПК. Но это можно признать парадоксом только в старой парадигме, уподобляющей рынок и государство «игре с нулевой суммой», когда чем сильнее власть, тем слабее рынок, и наоборот. Новая парадигма отказывает власти и рынку в статусе непримиримых оппонентов, делая акцент на институциональных механизмах их взаимовлияния [Блок, 2004]. ПНП «Развитие

АПК» — пример сильнейшего патронажа власти по возвращению рыночных форм поведения на селе.

Можно спорить о степени влияния нацпроекта на оживление ситуации в аграрной экономике в последующие годы, о нереализованных возможностях и ошибках этого проекта. Можно обсуждать неформальные практики, в том числе коррупционные составляющие проекта [Барсукова, 2008]. Но нельзя отрицать сам факт позитивного воздействия нацпроекта на ситуацию в российском сельском хозяйстве, а именно:

- рост доверия бизнеса к государству как партнеру по развитию сельского хозяйства, готовность частного капитала инвестировать в эту сферу;
- подъем оптимизма сельских жителей, о которых вспомнили хотя бы на уровне лозунгов;
- усиление внимания чиновников к аграрной проблеме как своеобразной номенклатурной моде на патриотичную риторику и вектор нормотворчества.

Да, проект не вывел страну в мировые лидеры агробизнеса. Но учитывая сроки и выделенные средства, такие ожидания были абсолютно беспочвенными. Проект рассчитывался на конкретный сектор — животноводство, и последующие годы показали реальные успехи агродрайверов в лице российских птицеводов и свиноводов. В ходе нацпроекта «Развитие АПК» в животноводстве стартовали многочисленные инвестиционные проекты, но главное, бизнес стал всерьез задумываться о том, что сельское хозяйство вполне может рассматриваться как прибыльный бизнес. С 2005 по 2010 г. производство мяса и птицы выросло на 36% (в убойном весе); в 2011 г. мясное производство выросло еще на 3,7%, достигнув постсоветского максимума в 10,9 млн тонн [Производство..., 2012]. За период 2006—2010 гг. доля просроченных задолженностей сократилась с 52 до 28%, а доля неприбыльных сельхозпредприятий — с 35 до 25% [Основные показатели..., 2011, с. 35, 36; 2008, с. 31—33].

Но важны не валовые показатели, а производство на душу населения, если мы говорим об обеспечении продовольствием [Ушачев, Серков, 2009]. И тут наметилась положительная динамика (табл. 5).

Однако ситуация с потреблением продовольствия в стране оставалась напряженной. Трудно поверить, но факт: объем производства молока в 2008 г. был сопоставим с его уровнем в 1958 г., мяса в целом — в 1970 г., яиц — в 1977 г. А поголовье КРС было как после

Таблица 5

**Производство основных видов сельскохозяйственной продукции
на душу населения (кг)**

Виды сельхозпродуктов	Годы			
	2000	2007	2008	2008, в % к 2000
Зерно	451,0	576,0	762,0	169,0
Картофель	200,0	191,0	204,0	102,0
Овощи	74,0	81,0	92,0	125,0
Мясо в убойной массе	30,0	40,0	44,0	147,0
Молоко	222,0	226,0	228,0	103,0
Яйца, шт.	234,0	267,0	266,0	114,0
Сахар (из сахарной свеклы)	10,8	22,5	24,5	227,0
Растительное масло	9,4	19,3	17,4	186,0

коллективизации в 1933–1934 гг. [Интервью с Ушачевым, 2009]. Лишь картофель и хлебопродукты россияне потребляли с превышением рациональных норм питания. Среднедушевое потребление мяса и мясопродуктов составляло от нормы всего 61%, рыбной продукции — 56%, овощей — 76%, молока и молокопродуктов — 88%. Конечно, высокодоходные группы потребляли больше. Но в целом в 2008 г. ниже рациональной нормы потребляли молока и молокопродуктов примерно 80% населения страны, мяса и мясопродуктов, рыбы и рыбопродуктов — 50–60%, фруктов — 70%, сахара — 30%, хлеба и хлебных продуктов — 20%. Но даже этот уровень потребления достигался с помощью импорта.

Чтобы понять серьезность проблемы достаточно сравнить потребление некоторых продуктов в России и других развитых странах (табл. 6). Добавим, что доходные группы резко различаются возможностями потребления, что делает оценку еще более пессимистичной.

Есть старая шутка о трех способах разориться: быстрый способ — пойти в казино, приятный способ — потратиться на женщину, но самый надежный способ — вложиться в сельское хозяйство. Нацпроект не решил проблем сельского хозяйства, но дал надежду, что вложения в агросферу перестали быть надежным путем к разорению.

Таблица 6

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

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

Примечание: По данным Российского союза предприятий молочной отрасли.

§ 2. Доктрина продовольственной безопасности РФ (2010 г.): специфика интерпретации и политический контекст реализации

В 2010 г. указом Президента Д. Медведева была принята Доктрина продовольственной безопасности РФ. Случилось это после десятилетия, ассоциируемого с ростом и процветанием, чему способствовали высокие цены на нефть и низкая сравнительная база 1990-х годов. Как объяснить парадоксальное запаздывание России в обращении к концепту продовольственной безопасности? В чем состоит специфика его российской интерпретации по сравнению с международной традицией? В каком политическом и экономическом контексте эволюционировал смысл этого понятия в России? Каков репертуар действий по реализации продовольственной безопасности?

Мы покажем специфику российского толкования универсального концепта продовольственной безопасности, его контраст с либеральной традицией и инструментальную роль в нарастании протекционизма, закрытости российской экономики.

История понятия «продовольственная безопасность»

Прежде чем попасть в лексикон российских властей, концепт продовольственной безопасности имел долгую историю и множество вариантов толкования, не говоря уже о разнообразии практических мер, направленных на достижение продовольственной безопасности усилиями местных правительств и международных организаций [Mooney, Hunt, 2009]. Существует множество определений того, что же следует считать продовольственной безопасностью. Где-то акцентировались борьба с голодом или безопасность пищевых продуктов [Lawrence, McMichael, 2012], где-то устойчивое развитие сельских сообществ [Maxwell, 1996] или минимизация рисков аграрного производства [Mooney, Hunt, 2009]. Но при всем разнообразии нюансов подавляющая часть определений вторит базовым идеям, первоначально сформулированным в 1974 г. в Риме на Всемирной конференции по проблемам продовольствия, организованной под эгидой ФАО (Food and Agriculture Organization, FAO). Суть этой концепции наиболее четко зафиксирована на Всемирном продовольственном саммите по вопросам безопасности (1996 г.), где было принято следующее определение: «Продовольственная безопасность существует тогда, когда все люди в любое время имеют физический и экономический доступ к достаточному количеству безопасной и питательной пищи, позволяющей удовлетворять их пищевые потребности и предпочтения для ведения активного и здорового образа жизни»².

То есть изначальное понимание продовольственной безопасности не имело отношения к самообеспечению страны продовольствием и апеллировало к борьбе с голодом в бедных странах мира. Общий вектор мировой дискуссии о продовольственной безопасности состоял в попытках придать этому понятию статус глобального блага, сформировать транснациональный характер борьбы с голодом и недоеданием на базе неолиберального консенсуса [Duncan, Barling, 2012]. Магистральным направлением достижения продовольственной безопасности объявлялась интенсификация финансовой глобализации и международной торговли. «Существует ошибочное убеждение, что сельское хозяйство в развивающихся странах должно быть нацелено на выращивание продовольственных культур для местного потребле-

² Термины и Терминология. Комитет по всемирной продовольственной безопасности. <<http://www.fao.org/docrep/meeting/026/MD776R.pdf>>.

ния. Это заблуждение. Страны должны производить то, что они производят лучше и что востребовано на рынке» [McMichael, Schneider, 2011, p. 127].

С недопустимостью голода согласны были все, однако со временем практические меры реализации продовольственной безопасности стали вызывать споры. И эти споры возрастали по мере изменения соотношения сил между Севером и Югом. В Дохийском раунде, стартовавшем в 2001 г., жестко столкнулись две позиции — призыв развитых стран к снижению торговых барьеров, восходящий к торжеству неолиберализма как главного тренда двух последних десятилетий XX в., и ответное требование развивающихся стран сократить поддержку сельского хозяйства в развитых странах. Вкусив плоды «зеленой революции», страны Юга взяли курс на развитие собственного рынка продовольствия, на защиту от демпинга со стороны развитых стран, практикующих колоссальные дотации своим аграриям. Ожесточенность споров заставила говорить о Дохийском раунде как о конце ВТО, как об отказе от неолиберального консенсуса [Duncan, Barling, 2012]. В ряде стран набирал популярность протекционизм как основа не только экономической политики, но и идеологии.

Это отразилось на интерпретации понятия продовольственной безопасности. Либеральная трактовка ассоциировала безопасность с *доступностью продовольствия* для населения в количестве и качестве, необходимом для активного и здорового образа жизни (при всей дискуссионности последнего). Протекционистская политика, напротив, ассоциировала продовольственную безопасность с самообеспечением, с продовольственной *независимостью* страны. Если продовольственная безопасность акцентирует внимание на потребительских возможностях индивидов и домохозяйств, то продовольственная независимость является характеристикой национальной экономики, ее потребности в импорте продуктов питания.

Впрочем, либеральный и протекционистский сценарии обеспечения продовольственной безопасности не исчерпывали множество смыслов. Проблема недостаточной легитимности международных организаций и усиливающаяся борьба гражданского общества за контроль над глобальными компаниями, контролирующими продовольственный рынок, привели к возникновению, развитию и институциональному оформлению «крестьянского пути» решения продовольственной проблемы. Показательным является крестьянское

движение *Via Campesina*. Зародившись в Южной Америке в 1993 г., оно стало международным крестьянским движением, выступающим за продовольственный суверенитет и отстаивающим интересы мелких производителей продовольствия. Продовольственный суверенитет означал право народов определять собственную аграрную и продовольственную политику в соответствии с интересами местных сообществ, включая право на защиту отечественного сельского хозяйства от демпинга со стороны крупных транснациональных компаний. Ставка делалась на малые формы хозяйства, объединенные в кооперативы и имеющие возможность контролировать справедливое распределение прибыли на рынке продовольствия. Движение *Via Campesina* явилось результатом развития гражданского общества в международном масштабе, а также реакцией на рост цен на продовольствие и растущие экологические проблемы [Lawtence, McMichael, 2012].

Таким образом, концепт продовольственной безопасности не был статичным. В своем развитии он привел к трем базовым вариантам, включающим массу национальных интерпретаций и уточнений: а) либеральное толкование с акцентом на свободную торговлю, гарантирующую минимальные цены как способ борьбы с голодом; б) протекционистский вариант, отстаивающий продовольственную независимость страны как часть ее национальных интересов; в) продовольственный суверенитет на базе малых форм хозяйства с общественным контролем за справедливым распределением прибыли. Подчеркнем, что протекционизм — это нормальный инструмент экономической политики, а не бранное слово. И экономическая история, в том числе российская, знает множество примеров его умелого использования. Однако это всегда были «точечные» области, что не имеет отношения к образу «осадного» государства [Барсукова, 2011].

Каков выбор России? Мы не ставим цель добавить еще одно определение к уже существующим. Мы пытаемся показать, какие определения из международного опыта в разное время и по разным причинам были мобилизованы в России, и как политический контекст задавал поле смыслов, апеллируя к которым реализовывался отраслевой аграрный лоббизм. Предельной рамкой этих рассуждений может и должен стать поиск Россией своего пути построения капитализма как альтернативы Вашингтонскому консенсусу [Dufy, Thiriot, 2013].

Настоящий материал основан на интервью, проведенных в Москве весной 2010 г. и осенью 2015 г. Было собрано около 40 экспертных интервью с экономистами-аграриями, фермерами, представителями сельскохозяйственных профсоюзов и аграрных ассоциаций, чиновниками сельских администраций и министерств.

Дебаты о продовольственной безопасности по инициативе КПРФ в 1990-е годы

Большую часть XX в. Советы проявляли риторическую активность вокруг аграрной темы. Однако это не решало продовольственной проблемы, и периодически в СССР вводилась карточная система нормированного распределения основных продуктов питания. В 1980-е годы в СССР вновь обратились к нормированию продовольствия в виде талонов на масло, сахар, колбасу, водку и проч. Наибольшего расцвета эта система достигла в 1988–1991 гг., что внесло свой вклад в распад Советского Союза. В начале 1992 г. талонная система была отменена в связи с «отпусканьем» цен. Городские жители столкнулись с безудержной инфляцией на основные продукты питания и значительным ухудшением питательной ценности [Wegren, 2011]. Выживание населения поддерживалось за счет продовольственной помощи, преимущественно из США, нормирования потребления и массированного импорта, достигающего, например, по мясу 70–80% доли российского рынка. Такой импорт был практически беспошлинным и бесквотным [Барсукова, 2009]. В 1990-е годы Россия стала первым экспортным рынком мяса для Соединенных Штатов Америки.

Кардинальные реформы привели к беспрецедентному спаду аграрного производства (по многим продуктам уровень производства 1990-го года удалось достичь только к началу 2010 г.). Ситуация находилась на грани голода. В связи с этим логично было бы ожидать, что в России начнут активно дебатировать концепт продовольственной безопасности и формировать стратегию ее достижения. Ведь исторически понятие продовольственной безопасности «вышло» из темы голода.

И действительно, в этой довольно драматичной для России ситуации оппозиционные коммунисты начали активно обсуждать тему продовольственной безопасности страны. В 1990-е годы Коммунистическая партия, пережиток партии-государства времен СССР,

являлась главной оппозицией либеральной политики Б. Ельцина и имела сильную поддержку в сельской местности России. Дискуссия привела к рождению нескольких проектов, посвященных продовольственной безопасности и претендующих на статус федерального закона. Однако такой закон не был принят, несмотря на внушительное представительство компартии в Государственной думе того созыва. В ходе обсуждения выяснилось, что само понятие продовольственной безопасности не имело четкого и однозначного определения.

Конкурировало два определения. Согласно первому, продовольственная безопасность является синонимом самообеспечения, анти-тезой зависимости от западных компаний, захвативших российский рынок. Это видение совпадало с интересами отечественных аграриев, призывающих увеличить государственную поддержку и защитить внутренний рынок от импорта, в том числе с помощью мер тарифного регулирования.

Второе определение делало акцент на ценовой доступности продуктов питания, что обеспечивало социальную стабильность в стране. Такая трактовка аргументировалась интересами потребителей. Дешевый импорт, разоряя местных производителей, обеспечивал социальный мир. Такое представление соответствовало интересам импортеров и местных чиновников, напуганных перспективой «го-лодных бунтов». Эту позицию поддерживали эксперты FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) и Всемирного банка, консультирующих российское правительство. В этом же лагере оказались и мэры обеих столиц, которые откровенно поддерживали импорт из-за боязни роста цен как главного фактора нестабильности.

Депутаты-коммунисты, отстаивающие трактовку продовольственной безопасности в терминах защиты внутреннего рынка и поддержки отечественного производителя, не смогли отстоять свою точку зрения, поскольку их призыв к продовольственной самодостаточности в 1990-е годы был экономической авантюрой ввиду беспрецедентного падения аграрного сектора. Обсуждение, инициированное коммунистами, не привело к принятию соответствующего федерального закона. Даже самая «левая» Дума не могла проигнорировать доводы оппонентов — экономические условия не дают возможности говорить о самообеспечении страны продовольствием, поэтому форсированное сокращение импорта может вызвать социальные потрясения. Кроме того, в Государственной думе хорошо

понимали, что даже если такой закон будет принят, на него наложит вето Президент Б. Ельцин. Правящие силы во главе с Б. Ельциным *не впустили концепт продовольственной безопасности в официальную политическую риторику.*

Приход В. Путина дал надежду политическим силам, именуемым себя «государственниками», провести закон о продовольственной безопасности. Однако попытки фракции КПрФ подготовить проект соответствующего закона ничем не закончились. Разработанный летом 2008 г. законопроект «О государственной политике в области продовольственной безопасности РФ» [Продовольственная безопасность..., 2008] не был принят, но способствовал позиционированию коммунистической фракции как патриотично ориентированной в противовес правительству, лишенному этих чувств.

Впрочем, тема была электорально важной, и «единоросы» регулярно пытались перехватить у коммунистов лидерство в обсуждении проблемы. Например, провели в 2004 г. научно-практическую конференцию «Продовольственная безопасность России», инициировали акцию «Покупай российское!». Но народ помнит героев, и проблематика продовольственной безопасности прочно связана в памяти с инициативами КПрФ.

Однако в официальный дискурс власти продовольственная безопасность не перешла. Не в последнюю очередь это было связано с тем, что В. Путин в период первого хождения во власть склонялся к либеральному сценарию развития страны, хоть и с явным имперским уклоном, тогда как тема продовольственной безопасности была визитной карточкой коммунистической оппозиции. Так или иначе, но вплоть до 2010 г. понятие «продовольственная безопасность» не входило в расхожий пропагандистский лексикон правящей элиты, оставаясь предметом кулуарных обсуждений политиков и специалистов.

Указ Президента Д. Медведева: Доктрина продовольственной безопасности РФ (2010 г.)

В связи с этим многих удивило, что в конце января 2010 г. Указом Президента России «Доктрина продовольственной безопасности РФ» была утверждена [Указ Президента..., 2010]. Что сделало возможным ее принятие? Каково ее содержание?

В Доктрине прямо и однозначно сформулировано: «*Продовольственная безопасность* Российской Федерации — состояние экономики страны, при котором обеспечивается *продовольственная независимость* Российской Федерации...» И далее: «*Продовольственная независимость* Российской Федерации — устойчивое *отечественное производство* пищевых продуктов в объемах не меньше установленных *пороговых значений его удельного веса в товарных ресурсах внутреннего рынка* соответствующих продуктов». (Выделено курсивом авторами статьи.) Таким образом, Указ Президента Д. Медведева зафиксировал тождественность понятий «продовольственная безопасность» и «продовольственная независимость», резко обозначив российскую специфику в трактовке этого концепта.

Принятая в 2010 г. Доктрина продовольственной безопасности ставила задачу достижения к 2020 г. пороговых значений самообеспечения страны основными продуктами питания: зерно — 95%, сахар — 80%, растительное масло — 80%, мясо и мясопродукты — 85%, молоко и молокопродукты — 90%, рыбная продукция — 80%, картофель — 95%, соль пищевая — 85%.

Сильно ли Россия отстояла от этих контрольно-целевых показателей? Если исчислять продовольственную независимость буквально так, как это зафиксировано в Доктрине, т.е. исходя из доли импорта в товарных ресурсах внутреннего рынка, то ситуация представлялась, действительно, трагической: доля импорта продовольствия на внутреннем рынке России составляла в 2005 г. — 28,2%, в 2010 г. — 32,5%, в 2012 г. — 31,4%. Однако аграрные экономисты доказывали, что правильнее измерять продовольственную независимость с учетом экспортной составляющей: не как долю отечественной продукции в товарных ресурсах, а как отношение объема производства к объему личного и производственного потребления внутри страны. При такой методике расчета Россия близка к намеченным показателям продовольственной независимости, имея при этом положительную динамику [Шагайда, Узун, 2015] (табл. 7).

Но научные штудии о том, как правильно исчислять продовольственную независимость страны, не перешли в общественную полемику, где господствовала простая схема: много импорта на полках магазинов — однозначно плохо. Популяризация идей Доктрины в общественном мнении была положена на простую схему: есть страны, которые экспортируют продовольствие, а есть страны-импортеры. Россия должна сойти с «иглы импорта» и в перспективе перейти

Таблица 7

**Продовольственная независимость России
по основным продуктам (%)**

Год	Уровень продовольственной независимости					
	Зерно	Картофель	Молоко и молоко- продукты	Мясо и мясо- продукты	Сахар	Масло растительное
Целевой показатель Доктрины	> 95	> 95	> 90	> 85	> 80	> 80
2010	122,4	101,0	80,6	72,4	58,0	93,8
2013	128,9	104,6	77,7	78,4	82,3	132,6

в разряд экспортеров. Подавляющее большинство россиян не знают, что мир не живет по таким упрощенным схемам. Например, США, крупнейший экспортер сельскохозяйственной продукции, является также крупнейшим импортером продовольствия, при чем по одним и тем же товарным позициям. Та же ситуация в странах Евросоюза, в Китае.

Продовольственной независимостью от импорта содержание Доктрины не исчерпывалось, в ней говорилось о качестве продовольствия, о его физической и экономической доступности для населения. Но очевидно, что реальные следствия для аграрной политики имели именно контрольно-целевые показатели самообеспечения рынка.

Напомним, что концепт продовольственной безопасности порожден глобалистским дискурсом. Но интерпретации продовольственной безопасности встроены в каталоги смыслов, формирующих национальную идентичность, что предполагает различное отношение к глобализации, международной конкуренции. Россия резко отклонилась от глобалистского дискурса, увязав продовольственную безопасность с независимостью от импорта, взяв курс на создание условий самообеспечения основными продуктами питания [Wegren, 2010; Вегрен, Троцюк, 2013].

Принятие Доктрины стало возможным ввиду позитивных изменений в российском агробизнесе в 2000-е годы. Прежде на фоне катастрофического спада в АПК о продовольственной безопасности говорили преимущественно оппозиционные политики. Теперь же на фоне успехов в АПК привлечение внимания к продовольственному рынку стало приносить политические дивиденды правящей элите. Кроме того, готовясь уступить место В. Путину, Д. Медведев пытался расширить список важных дел, связанных с его правлением. Продовольственная безопасность обещала быть удачным слагаемым политического имиджа.

Интерпретация продовольственной безопасности в духе самообеспечения была вписана в общий вектор растущего недоверия к неолиберальному консенсусу, следовала традиции противопоставления национально ориентированной политики 2000-х годов «космополитичным» реформам 1990-х.

Чтобы лучше понять «дух» Доктрины, дадим слово одному из авторов этого документа. Нам удалось взять интервью у человека, причастного к ее созданию. Это уникальная история, в ней важны все детали, поэтому позволим себе привести довольно пространственный фрагмент интервью:

«Я закончил факультет, который был организован по указанию Иосифа Виссарионовича Сталина для создания оружия возмездия. Занимался проблематикой ядерного оружия вплоть до конверсии Горбачева, когда каждому военному ведомству было предложено заняться какой-то гражданской отраслью. И поскольку мы занимались разделением с помощью центрифуги изотопов урана, нам поручили разделять молоко на сыворожку и сливки. И наше суперминистерство, которое добилось паритета с США, начало заниматься разделением молока. Делали сепараторы из материалов атомного назначения, их охотно покупали, потом — под пресс и через Прибалтику продавали на Запад как лом. И специалистов из оборонки забирали. Так я в 1991 г. попал в Министерство сельского хозяйства... После дефолта я пришел сюда (место работы не указываем ввиду анонимности интервью). Мы сформулировали концептуальные основы продовольственной безопасности. Мой центр выиграл тендер на разработку критериев продовольственной безопасности. Мы вышли с предложением выпустить Закон, пять лет за него боролись, начиная с 1995 г. Но Ельцину доложили из Министерства экономики, что обеспечение продовольственной безопасности не по силе нашему бюджету, и что такой закон принимать нельзя. После этого я сказал людям в Совете

Федерации и в Госдуме: “Мужики, действительно, чтобы закон реализовать, нужны средства, но давайте сделаем так: введем доктрину не законом, а указом президента”. ...Мы ввели понятие “продовольственной независимости”. Ведь продовольственную безопасность можно купить. Возьмите Гонконг — он не производит продовольствия, но продовольственную безопасность себе обеспечивает. Но представьте себе, что завтра перекроют торговые сети Гонконга, и что там будет? У нас в Доктрине заложена продовольственная независимость на уровне 80%. То есть если сейчас нам бы объявили любое эмбарго, мы уменьшим выдачу хлеба на 20%» (научный сотрудник).

Так причудливо сложились обстоятельства: военный специалист по созданию «оружия возмездия» в результате конверсии перешел в аграрную сферу. Доктрина продовольственной безопасности унаследовала типичные черты подхода: быть начеку и помнить, что враг не дремлет.

Конечно, у Доктрины были свои критики. Это были претензии к ее декларативности, отсутствию прописанных механизмов реализации, недостаточности выделенных средств, а потому ничтожно малому влиянию на развитие аграрной сферы. Доктрину обвиняли в том, что она паразитирует на уже принятых документах, регулирующих аграрную сферу [Барсукова, 2012]. Однако трактовка продовольственной безопасности как независимости от импорта возражений не вызывала. Эта была частная критика в рамках общего принципиального согласия. Российские аграрии и политики при поддержке населения взяли курс на самообеспечение страны с перспективой возвращения России былого величия сильнейшей аграрной державы мира. Экономические показатели говорили об утопичности этой цели в ближайшей и среднесрочной перспективе. Но в России довольно часто провозглашались утопичные цели, и чем масштабнее, грандиознее была утопия, тем активнее пытались ее реализовать. Например, построить коммунизм. Равнение на утопию было привычным и понятным делом для россиян.

Продовольственная безопасность vs вступление в ВТО

Тема продовольственной безопасности в России неотделима от общего вектора ее внутренней и внешней политики. Маятник Кремля то приближался, то отдалялся от либерального курса, что прямо диктовало отношение к продовольственной безопасности как независимо-

сти от импорта. Ярko и зримо это проявилось в спорах о целесообразности вступления России в ВТО.

Переговоры по поводу вступления России в ВТО были настолько долгими, что финал казался почти невозможным. Это обусловило полное равнодушие экономических агентов к теме ВТО. Однако, как только переговоры вышли на финишную прямую, представители аграрного сектора стали активно противостоять вступлению страны во всемирный торговый клуб [Барсукова, 2013a]. (Пожалуй, только экспортеры зерна сохраняли спокойствие, поскольку их интересы не затрагивались членством в ВТО.) Аграрии доказывали, что обязательства, которые берет на себя Россия, вступая в ВТО, несут угрозу продовольственной безопасности. Аграрии формировали мнение об альтернативности выбора: либо ВТО, либо продовольственная безопасность России.

Восприятие ВТО как угрозы продовольственной безопасности России подтверждается анализом российских печатных СМИ. Обсуждение ВТО в СМИ шло по нарастающей в 2000-е годы и достигло «пика» в 2006 г., когда Россия договорилась с США по вопросу членства в ВТО. Однако это ни к чему не привело, что обусловило резкий спад интереса к данной теме. Постепенно настроение власти и общества дрейфует в сторону подготовки страны к «осадному положению». Слабая интеграция России в мировую экономику трактуется как спасение от мирового финансового кризиса 2008–2009 гг., что выразил В. Путин: «Мы стремились в ВТО, но вы нас, к счастью, не пустили». Однако в 2012 г. либеральные настроения в политике реанимируются. Верховная власть форсирует переговоры по вступлению России в ВТО [Барсукова, Коробкова, 2014].

Наиболее активное сопротивление вступлению в ВТО оказали аграрии. Они доказывали погубность этого шага, его несовместимость с курсом на продовольственную безопасность. Опасения вызывал не сам торговый клуб, а конкретные условия, на которые соглашалась Россия. И действительно, прежняя Государственная программа развития сельского хозяйства на 2013–2020 гг., нацеленная на достижение контрольно-целевых показателей Доктрины, была отправлена на доработку с учетом обязательств, которые принимала на себя Россия как член ВТО. Оппоненты подчеркивали, что членство РФ в ВТО не позволит достичь целей, которые были зафиксированы Доктриной продовольственной безопасности.

Сопrotивление, которое оказали аграрии, было нешуточным. Их представители стали лидерами движения «Стоп-ВТО» (<www.stop-vto.ru>), создали аналитический центр «ВТО-Информ», отвечающий за «патриотическую экспертизу» вступления в ВТО (<www.wto-inform.ru>), организовывали митинги и проч. Даже пытались вынести вопрос о присоединении к ВТО на всенародный референдум, в чем им было отказано ЦИКом. Позицию аграриев поддержали три из четырех парламентских партий. Протокол о вступлении России в ВТО был ратифицирован только за счет «Единой России», все остальные думские партии проголосовали «против». Аграрии видели угрозу в грядущем снижении импортных пошлин, в сокращении господдержки сельхозпроизводителей, в ограничении возможностей использовать отечественные фитосанитарные нормы для запрета импорта продовольствия. Вступление в ВТО трактовалось аграриями как национальное предательство, которое приведет к развалу отечественного аграрного бизнеса и ударит по здоровью нации [Барсукова, 2013б]. (Более подробно тематика ВТО обсуждается в следующем параграфе.)

Пределно упрощая ситуацию, можно утверждать: сторонники членства РФ в ВТО в своей аргументации *не вспоминали про продовольственную безопасность*, считая ее досадным отклонением от либерального курса, а противники вступления в ВТО, наоборот, *акцентировали внимание на продовольственной безопасности*, которая ставилась под удар членством России в ВТО. Аграрному лобби не удалось заблокировать вступление в ВТО. Верховная власть в лице В. Путина жестко и однозначно дала понять, что курс на международную интеграцию не подлежит обсуждению. Термин «продовольственная безопасность» становится символом оппозиции, и полностью уходит из риторики официальных государственных лиц и провластных политических лидеров [Барсукова, Коробкова, 2014]. В связи с этим на момент вступления в ВТО и последующий период, вплоть до 2014 г., упоминание продовольственной безопасности в российских печатных СМИ существенно сократилось (рис. 1). В 2012–2013 гг. продовольственная безопасность списывается в архив российской истории как очередной неудачный «ляп» политики Д. Медведева.

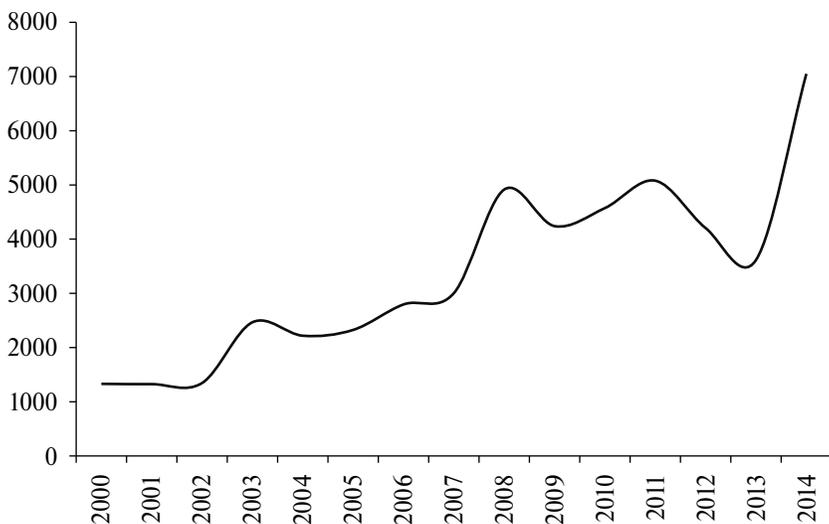


Рис. 1. Число упоминаний «продовольственной безопасности» в российской прессе в 2000-е годы (по базе «Интегрум»)

Примечание: «Интегрум» — база, содержащая полнотекстовые версии российских газет и журналов. Всего в ресурсе представлено около 500 отечественных журналов, более 250 центральных и 1000 региональных газет.

Импортозамещение как реинкарнация идеи продовольственной безопасности, или *Via Kremlina* вместо *Via Campesina*

Применение экономических и торговых санкций против России со стороны США и стран ЕС в 2014 г. коренным образом изменило положение дел. Ответные меры правительства Д. Медведева, введенные в августе того же года, означали существенную корректировку внутренней политики, усиление ее нацеленности на самообеспечение и самоизоляцию [Гуриев, 2015]. В августе 2014 г. понятие «продовольственная безопасность» с триумфом возвращается в российские печатные СМИ (рис. 2).

Введя запрет на импорт ряда продовольственных товаров, правительство провозгласило курс на импортозамещение. Продовольствен-

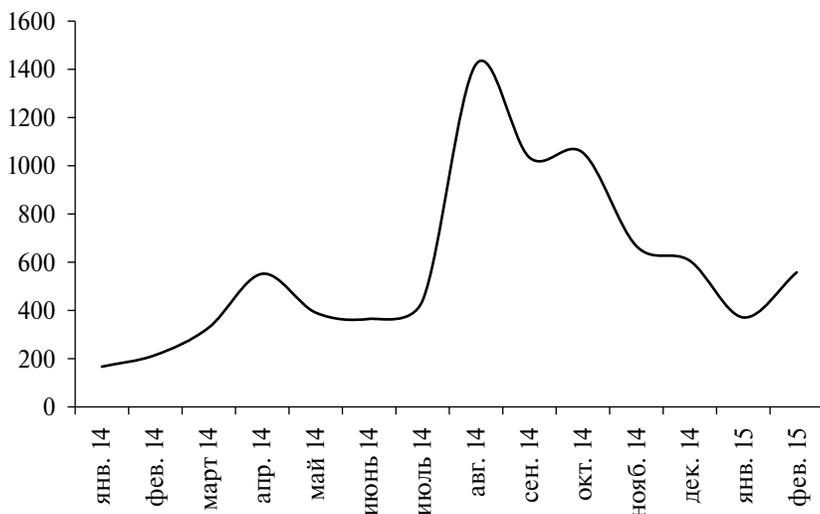


Рис. 2. Число упоминаний «продовольственной безопасности» в российской прессе с января 2014 по февраль 2015 г. (по базе «Интегрум»)

ная безопасность не просто возвращается в официальный дискурс, но становится центральным понятием внутренней и внешней политики России, объявляется национальным стратегическим приоритетом. Аграрии, интересы которых были попораны условиями вступления в ВТО, получили шанс на моральную и материальную сатисфакцию. Впрочем, сыграло роль и объективное обстоятельство: значительное ослабление рубля стало финансовым барьером для импорта. Фокус импортозамещения пришелся на рынок продовольствия, где есть определенные шансы на успех. По крайней мере прогнозы по другим отраслям выглядят намного хуже. Кроме того, падение нефтяного рынка актуализировало поиск новой экспортной специализации России. Надежды возлагаются на аграрный сектор, что предполагает ребрендинг России с «нефтяной трубы» на «матушку-кормилицу». Инструментально это проявляется в росте контроля правительства за аграрной сферой, повышении статуса и финансовых возможностей Министерства сельского хозяйства, прямом («ручном») регули-

ровании аграрной сферы. Подобный тренд воплощен в образе Via Kremlina.

Контекст санкций внес существенные коррективы в интерпретацию продовольственной безопасности. Возобладал экономический национализм как откат от либерального курса, декларируемого при вступлении в ВТО [Dufy, 2015]. Смысловые конструкции, прежде используемые национально-консервативной оппозицией, перешли в официальный дискурс власти.

Как отметил аграрный социолог: *«Есть пещерная, идущая с давних времен авторитарная позиция, что надо закрываться и самим все производить, чтобы ни от кого не зависеть. Но при этом забывается, что этот тип аграрной экономики дороже. У нас сейчас процветает именно эта точка зрения. ...Это связано с ростом национализма».*

«Мне кажется, что вероятность выхода из ВТО — очень большая. Сейчас многие об этом говорят. Нужно выживать внутри страны. Если нормы ВТО будут мешать развитию экономики страны, им не будут следовать. Это сейчас однозначно. ...Я уверена, что в нынешней ситуации мы выйдем из ВТО, если это станет препятствием развитию сельского хозяйства, собственной экономики. Когда вступали в ВТО, аграриев принесли в жертву, а сейчас говорят — кто наполняет бюджет? Аграрии и наполняют» (руководитель ассоциации крестьянских и фермерских хозяйств).

Однако невзирая на патриотическую риторику, бизнес остается приверженцем рыночной логики с акцентом на прибыль и эффективность. Либеральное понимание рынка как логики хозяйствования, игнорирующей национальные рамки, противоречит официальной риторике, акцентирующей приоритеты «своего» рынка.

«Рынок — он и есть рынок, что во Франции, что в России. Фермеру не надо произвести зерно. Ему надо произвести зерно, чтобы он мог заработать. У власти была позиция: производство зерна — это не бизнес, это миссия. Накормить народ. ...Мы стараемся максимально эффективно эту глупость подавлять... Государство может говорить о миссии накормить человечество, но для фермера безразлично, кому продавать — экспортеру или на внутреннем рынке» (руководитель бизнес-ассоциации).

Сдвиг в политике, внешней и внутренней, не верно трактовать как «отход от рынка». Скорее, это попытка создать национальную версию рынка, готового поступиться интересами индивидуальных акторов во

имя национальных интересов, право интерпретировать которые принадлежит Кремлю. Как определил ситуацию эксперт-экономист:

«Обоснование идет в духе “России нужно...” А что такое Россия? Это как будто человек такой — Россия. Это холистическое восприятие страны как чего-то целого, у чего есть интересы, что может действовать, как если бы это был человек. Это распространенное методологическое клише, которое оказывает влияние на политику. По другую сторону баррикад — другое видение мира, методологический индивидуализм, через призму людей, зачем это нужно людям. ...Если представить себе Россию как нечто целое, как бабу с косой, которая кормит свиней, тогда, конечно, чем больше у нее свиней, тем лучше» (научный сотрудник Института мировой экономики и международных отношений).

В общественном сознании формируется образ единого, сплоченного народа, готового поступиться частными интересами во имя защиты национальных интересов, находящихся под угрозой.

«Есть те, кому это нужно, и есть те, кто вынужден платить за это более высокие цены, чтобы те размахивали флагом продовольственной безопасности. ...Власти, конечно, приятнее методологический холизм. Что для России опасно, а что безопасно? Например, кто-то сказал, что опасно, если импортных свиных пяточков будет больше 50%. Начинаешь разбираться, а кому опасно? Производителям — не опасно, потребителям — не опасно. Никому не опасно. А России опасно. Это на уровне методологии, на уровне мировоззрения. Холизм — это вера, что у страны есть объективные национальные интересы. И что если даже никому из живущих в этой стране эти интересы не нужны, то у страны они все равно есть. Методологически это допустимая позиция, но она идеальна для лоббистов. Они говорят, мы сделаем то, что России надо. Дайте нам денег, и будет 50% свиных пяточков» (научный сотрудник Института мировой экономики и международных отношений).

Государство выходит на первый план не только как главный распорядитель финансовой помощи, но как основной конфигуратор смыслов, к которым апеллируют участники аграрного рынка. Наши респонденты активно использовали схему противопоставления национально ориентированной государственной политики В. Путина и «бардака» космополитичной экономической реформы Б. Ельцина.

«Был премьером Егор Гайдар, он легковесно заявлял, что нас поляки накормят картошкой, кто-то еще нас будет кормить. Как они нас накормят, мы видим сегодня. Я думаю, что поняли неотвратимость того, что мы должны себя кормить... И это будет более качественная про-

дукция. Это понимание снизу доверху у людей есть» (глава районной администрации Смоленской области).

Поддержка населением курса на продовольственную независимость основана на общей, далеко выходящей за рамки экономической проблематики, картине мира. Это протест против утери Россией роли великой державы, против игнорирования ее позиции в глобальной политике. Тождественность понятий «продовольственная безопасность» и «продовольственная независимость» основана на недоверии к торговым потокам, которые в любой момент могут быть прерваны по политическим причинам ввиду слишком сильного влияния политики на международную торговлю.

«Мы не закрываемся, но расставляем приоритеты. Чтобы при любых санкциях люди были обеспечены продуктами питания. ...Я думаю, что не Крым и не Украина тому причина. Мы почувствовали, что нам диктуют свои условия те, кто сильнее в политическом плане» (глава районной администрации Смоленской области).

Правящая политическая элита прекрасно помнит, что голод и нехватка продовольствия сыграли решающую роль в разрушении царской России, а потом и СССР. Эта историческая память диктует особое внимание государства к «хлебной теме». И если возникает угроза роста цен на зерно на внутреннем рынке, государство немедленно пережидает каналы экспорта. Так, в засушливый 2010 г. был введен запрет на экспорт пшеницы, замененный впоследствии на плавающую пошлину. Эта мера, невыгодная экспортерам и производителям зерна, соответствовала интересам животноводов, которых активно поддерживало правительство ввиду низкой доли самообеспеченности на рынке мяса и молока.

«От запрета страдали экспортеры и производители зерна. Для животноводов это было прекрасно. ...На экспортеров всем наплевать, они — агенты мирового капитала, если им плохо, то туда им и дорога. А вот о животноводах все думают. На них плевать опасно, они тоже могут плюнуть» (аналитик консалтинговой компании).

Ставка делается на крупных и сверхкрупных производителей продовольствия. Не получив желаемых результатов от развития фермерства в 1990-е годы, российское государство сделало ставку на «ручное управление» ограниченным числом агрохолдингов, создаваемых в ходе вертикальной и горизонтальной интеграции. Эти агрохолдинги — гибридная реальность между восстановлением советских совхозов и ультракапиталистической эксплуатацией [Никулин, 2010; Davydova,

Franks, 2015]. Возникнув на волне кризиса 1998 г., эти структуры стали основными реципиентами государственной помощи. Агрохолдинги зависят от государственного финансирования, но одновременно государство является заложником этой политики, поскольку ситуация на продовольственных рынках сверхчувствительна к положению дел в этих структурах, что превращает агрохолдинги в сильных и жестких лоббистов.

Легитимация национал-консервативного сдвига в аграрной политике апеллирует к заботе о здоровье населения. Априори верным считается утверждение, что импортные продукты «грязные», перекормленные ядохимикатами, содержащие ГМО и проч. В противовес этому отечественные продукты презентуются как «чистые», гарантирующие здоровье нации. И у этой позиции есть основания: в России на 1 га используется в 10 раз меньше минеральных удобрений, чем в Италии, Германии и в 100 раз меньше, чем в Новой Зеландии [Варшавский, 2014, с. 110].

«Из-за нехватки денег у нас экологически чистая продукция выращивается. На Западе продукции получают много, но и нормы внесения удобрений у них огромные. Мы стараемся за счет севооборота урожаем подерживать. Наши люди предпочитают свою продукцию, они чувствуют вкус ее. Импортное яблоко лежит месяц и не портится. Почему? Потому что химия» (глава районной администрации Смоленской области).

Характерно, что в официальном дискурсе не обсуждается, какая нагрузка ложится на потребителей при доминировании протекционистского сценария. Забота о потребителе, чтобы он получал «здоровые, чистые» отечественные продукты вместо «вредных» иностранных, замалчивает то обстоятельство, что эта политика ведет к росту цен. Санкции против России в значительной степени касались чиновников. Принятые российскими властями контрсанкции легли на плечи потребителей через повышение цен на продукты питания и сокращение выбора. Кроме того, оголившийся российский рынок стали заполнять отечественные продукты сомнительного качества, стремительно выросла доля фальсифицированных продуктов питания. Это связано как с ограниченностью ресурсной базы (например, нехваткой сырого молока для производства сыров), так и со смещением спроса на нижний ценовой сегмент ввиду падения покупательной способности населения.

«Если брать АПК, то это один из немногих секторов экономики, где есть хоть какие-то предпосылки для импортозамещения, поэтому,

по крайней мере на уровне риторики, лоббистам есть что предложить. И когда они обещают нарастить выпуск, то не говорят, какого качества будут товары. Последние месяцы валом идут проверки по всей стране; молочная, мясная продукция — везде несоответствие стандартам» (научный сотрудник Института мировой экономики и международных отношений).

Фактически государство монополизировало право трактовать понятие «продовольственная безопасность» в духе национал-протекционизма, заблокировав как либеральную традицию, так и идею продовольственного суверенитета «снизу», что подразумевает широкое участие мелких производителей в создании местного продовольственного рынка. Причем эти дискурсы оказались непопулярными по принципиально разным причинам. Либеральный — в силу численного меньшинства и слабой мобилизации их сторонников. Продовольственный суверенитет «снизу», наоборот, массово представлен в практиках россиян, хозяйствующих на своих дачах и личных подсобных хозяйствах. Но эта деятельность не находит поддержки в официальном дискурсе, более того, критикуется как «анахронизм». Идея продовольственного суверенитета «снизу» жива в практиках, не пробиваясь в официальный дискурс. Про движение *Via Campesina*, популярное в Латинской Америке и в Европе, в России мало кто знает. Как точно подметил наш респондент: «Вместо *Via Campesina* у нас работает *Via Kremlina*». Идея продовольственного суверенитета в виде самоорганизации мелких производителей при поддержке гражданского общества вытеснена в самый дальний угол общественной дискуссии.

«Люди это не осознают как некую коллективистскую задачу солидарности, но они втихаря практикуют на уровне отдельных домохозяйств, на уровне неформальных сетей. И почему концепция тихая? Потому что такова политическая ситуация. Там, где люди пытались что-то создать — Крестьянский фронт, Народный фронт — все это через несколько лет или разгромлено, или возглавлено представителями «Единой России». Не имея удачных образцов политической деятельности, люди стараются быть аполитичными» (аграрный экономист, РАНХиГС).

Самообеспечение как стратегия выживания семей не пересекается с государственной политикой по обеспечению продовольственной безопасности, в рамках которой ставка делается на крупные и сверхкрупные аграрные предприятия. Государство и народ решает проблемы изолированно друг от друга. Государство шумно, с подключением

СМИ, используя весь арсенал патриотической риторики, а люди — тихо, стараясь не привлекать внимания к своей деятельности. Массовая практика не имеет публичного языка и лоббистских структур, она скрывает свои масштабы, не ожидая ничего хорошего от внимания властей.

«Государство говорит: посмотрите на наше личное подсобное хозяйство, оно у нас отсталое, оно мелкое. И действительно, последние 10 лет его показатели неуклонно снижаются. И сами люди говорят: “Да что вы? Это для выживания. Это разве серьезно? Это роли не играет”. И все это уходит в тень сознания и бюрократов, и самих людей. А там крутятся приличные ресурсы. До сих пор на своих колхозных и дачных сотках российские обыватели картошки производят больше, чем США и Англия вместе взятые» (аграрный экономист, РАНХиГС).

Нынешняя ситуация архаичного самообеспечения проходит в формате неформальной экономики, за пределами государственного регулирования, с минимальной товарностью. Для того чтобы эта деятельность приобрела товарный характер, необходимы институциональные возможности для широкого участия населения в этой деятельности (кооперация, контрактация и проч.). То есть необходимы *инклюзивные*, «вовлекающие» институты, создающие возможности для экономической активности широких слоев населения. Вместо этого Россия уверенно продвигается по пути создания *экстрактивных* (извлекающих) институтов, которые характеризуются защитой прав в пользу ограниченной элиты (т.е. *извлечение выгоды* из существующей экономической системы) [Асемоглу, Робинсон, 2015]. Нельзя сказать, что аграрная политика в России совсем игнорирует фермеров. Однако их поддерживают не как агентов экономического роста, а как субъектов развития сельской местности. Ставка России на гигантоманию аграрного производства противоречит доминирующим в мире представлениям о важности крестьянского движения, о роли фермеров как структурной основы сельского хозяйства.

Непопулярность либеральной позиции и игнорирование движения *Via Campesina* в России приводит к абсолютному доминированию сконструированного властью дискурса о необходимости продовольственной независимости как главной цели патриотически настроенного правительства. Враждебное окружение является непрогнозируемым слагаемым такой картины мира. Издержки, которые в этом случае ложатся на потребителей, не обсуждаются, поскольку патриотизм подразумевает готовность к жертвам.

«Что касается продовольственной безопасности, о ней очень много шумят. ...Я бы сказал, что это большая хлебная тема для аграрной бюрократии. Целые стада бюрократов и академических ученых прожигают громадные деньги на том, что пишут бесконечные тревожные отчеты по продовольственной безопасности. На мой взгляд они просто паразитируют на этой теме» (аграрный экономист, РАНХиГС).

«Если у вас нет другого аргумента пролоббировать что-то, выдвигайте тезис о безопасности — и точно сработает. Есть идеологические основания, есть реальные страхи некоторых людей, что народ погибнет без своей еды, есть лоббисты совершенно бессовестные. Много сошлось. Сейчас это все получит очень мощный толчок в связи с развитием электорального цикла. ...Доктрина продовольственной безопасности в России стоит на трех китах: идеология, лоббизм и популизм» (научный сотрудник Института мировой экономики и международных отношений).

Сравнение подходов к обеспечению продовольственной безопасности

Россия делала свой выбор в пространстве трех возможных вариантов обеспечения продовольственной безопасности: либерального, протекционистского и «третьего пути», воплощенного в движении *Via Campesina*. Либеральная парадигма в принципе отрицает деление рынка на «свой» и «чужой», трактуя национальные границы как регистры цен, стимулов, потребительских предпочтений и проч., т.е. апеллирует к экономической рациональности в рамках международного разделения труда. Соответственно и аргументация ведется на языке прибыли, рентабельности, себестоимости и проч. В противовес этому протекционистская версия сводит продовольственную безопасность к продовольственной независимости и вызывает к *патриотической экспертизе* экономической политики. «Третий путь» предполагает крестьянскую самоорганизацию и общественный контроль справедливого распределения прибыли. Уточнение, конкретизация этих вариантов применительно к российскому контексту представлены в табл. 8.

Использование продовольственной безопасности в политическом дискурсе России переходило от оппозиции к правящей элите и обратно неоднократно. В голодные 1990-е годы к нему апеллировала оппозиция при категорическом игнорировании правящей элитой.

Таблица 8

Сравнение подходов к реализации продовольственной безопасности

	Либеральный	Протекционистский	Продовольственный суверенитет на базе кооперирования крестьянства
В рамках каких тем обсуждается	Интеграция в мировую экономику, членство в ВТО	Санкции против России	Развитие сельских территорий
Кто выигрывает	Транснациональные корпорации, иностранные инвесторы, импортеры	Крупные отечественные производители	Фермерские и крестьянские хозяйства, потребители
Кто проигрывает	Отечественные производители	Импортеры, потребители	Крупные производители, вынужденные конкурировать с фермерами
Критерии	Прибыльность, эффективность	Национальная автономия	Местная автономия
Преимущества	Богатый выбор, низкие цены	Независимость от международной ситуации	Качество продуктов, занятость сельского населения
Меры	Региональная интеграция (Евразийская зона), вступление в ВТО	Защита внутреннего рынка мерами тарифного и нетарифного регулирования, импортозамещение	Возрождение кооперации, создание условий контракции фермеров с переработчиками и торговыми сетями

Дизайн рынка	Часть мирового рынка	Изолированный в национальных границах	Местный рынок
Специфика логистики и технологий	Длинные цепи поставок, логистика международных рынков	Короткие цепи поставок, крупномасштабное индустриальное производство	Малый масштаб деятельности, краткие курсы профессиональной подготовки, малолитражный транспорт и компактная техника
Социальная идентичность	Глобализованное сообщество «граждан мира»	Национальная община	Местное сообщество
Период популярности в официальном дискурсе	Накануне и в ходе вступления в ВТО (2011–2012 гг.)	С 2014 г.	Непопулярно в официальном дискурсе
Фокус аграрной политики	Поиск места в мировой аграрной экономике, оптимизация импорта/экспорта	Приоритетная поддержка конкретных отраслей сельского хозяйства, ставка на крупных производителей	Ставка на фермерство как условие устойчивого развития сельских территорий
Направления критики	Захват земли иностранцами, либерализм как символ провала 1990-х годов	Ограничение рынка, рост отраслевого лоббизма, сужение потребительского выбора, рост цен	Архаизм, техническая отсталость
Влияние на поселенческую структуру	Дисбаланс в пользу городов	Крупные аграрные предприятия как источник «очагового» развития сельских территорий	Устойчивое развитие сельских территорий, равномерное расселение сельских жителей

Затем Д. Медведев поднимает продовольственную безопасность на уровень государственной задачи, сводя ее к продовольственной независимости. Вступление России в ВТО в 2012 г. оттеснило концепт продовольственной безопасности на самую дальнюю периферию официального дискурса, сделав апелляцию к ней визитной карточкой противников членства в ВТО. Однако осложнения отношений с США и странами ЕС в 2014–2015 гг. привели к ренессансу темы продовольственной безопасности, ее резкой активизации в публичном дискурсе. Апофеозом и своеобразной модификацией этой темы стала политика импортозамещения, спусковым крючком которой стал запрет на импорт ряда продовольственных товаров в августе 2014 г. Описав круг, концепт продовольственной безопасности, утратив связь с риторикой оппозиции, вернулся в официальный дискурс власти.

Принятая в России Доктрина продовольственной безопасности означает курс на самообеспечение по ключевым продовольственным товарам и выражает озабоченность открытостью российских рынков, заполненных импортным продовольствием в ущерб отечественным производителям. Кульминацией этой идеи стал курс на импортозамещение. По сути спор идет не о том, как накормить население страны, а о национальной специфике в построении рынка, о степени самостоятельности в выборе путей развития. Реальность, в которую интегрированы эти дебаты, наделяет трактовки продовольственной безопасности смыслами, легитимация которых является задачей политической мобилизации. Продовольственная безопасность, опираясь на патриотическое чувство населения, является удобной платформой для отраслевого лоббизма. Сдвиги в интерпретации продовольственной безопасности отражают эволюцию позиции власти, лоббистских возможностей бизнеса и состояния общества.

§ 3. Присоединение России к ВТО (2012 г.): стратегии аграрного бизнеса накануне и после вступления в ВТО

Вряд ли в российской экономической истории XXI в. найдется вопрос, вызвавший такие ожесточенные споры в экспертном сообществе и такое мощное напряжение в диалоге власти и бизнеса, как вопрос

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Барсукова Светлана Юрьевна — доктор социологических наук, профессор департамента социологии, заместитель руководителя Лаборатории экономико-социологических исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Главный редактор журнала «Мир России». Автор книг «Неформальная экономика: экономико-социологический анализ» (2004 г.), «Неформальная экономика: курс лекций» (2009 г.), «Эссе о неформальной экономике, или 16 оттенков серого» (2015 г.). Сфера научных интересов: экономическая социология, неформальная экономика, аграрная политика.

Гудова Елена Алексеевна — аспирант, преподаватель департамента социологии, младший научный сотрудник Лаборатории экономико-социологических исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Сфера научных интересов: экономическая социология, социология и антропология организаций, национальные почтовые операторы.

Дезер Мириам — доктор политических наук, профессор Университета Сорбонны (Париж 4), директор Института прикладных языков в Сорбонне. Сфера научных интересов: социальные практики и представления населения.

Досэ Франсуаза — доктор политических наук, профессор Высшей школы социальных исследований (EHESS, Paris), директор Центра изучения России, Кавказа и Центральной Европы (CERCEC/EHESS-CNRS), главный редактор журнала «Revue d'études comparatives Est-Ouest» (RECEO), член Institut universitaire de France (2013–2017). Автор книг: *Une paradoxale oppression. Le pouvoir et les associations en Russie* (2013); *Etre opposant dans la Russie de V. Poutine* (2016). Сфера научных интересов: гражданское общество, социология Интернет и СМИ, прагматическая социология.

Дюфи Каролин — доктор по социологии, доцент в Институте политических исследований Бордо (Sciences Po Bordeaux), научный сотрудник Центра сравнительной политологии и социологии им. Э. Дюркгейма, соиздатель серии «Europe, terrains et sociétés» в издательстве Petra, Paris. Лауреат премии конкурса на лучшую статью Международной ассоциации по политическим наукам (2014, Montréal, ISPA). Сфера научных интересов: экономическая социология, рынок и конкуренция.

Звягинцев Василий Иванович — кандидат психологических наук, исполнительный директор Союза комплексного проектирования и землеустройства сельских территорий, председатель Комиссии Общественного совета при Минсельхозе России по земельным отношениям и госсобственности в АПК. Сфера научных интересов: аграрная экономика, земельная реформа, землеустройство.

Карпенко Оксана Владиславовна — социолог, исполнительный директор АНО «Центр независимых социологических исследований». Сфера научных интересов: исследование элитных дискурсов (пресса, научная литература, учебники), сравнительные исследования советских/постсоветских школьных учебников по отечественной истории, постколониальная теория.

Маркин Максим Евгеньевич — магистр социологии, преподаватель департамента социологии, младший научный сотрудник Лаборатории экономико-социологических исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Сфера научных интересов: экономическая социология, государственное регулирование экономики, эмпирические исследования права.

Научное издание

**Реформы в России в 2000-е годы:
от законодательства к практикам**

Зав. редакцией *Е.А. Бережнова*

Редактор *М.С. Ковалева*

Художественный редактор *А.М. Павлов*

Компьютерная верстка и графика: *Л.В. Маликина*

Корректор *В.И. Каменева*

Подписано в печать 12.10.2016. Формат 60×88 1/16. Гарнитура Newton
Усл. печ. л. 17,5. Уч.-изд. л. 15,0. Тираж 500 экз. (1-й завод — 300 экз.). Изд. № 1896

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20

Тел.: (495) 772-95-90 доб. 15285

Отпечатано в АО «Первая Образцовая типография»

Филиал «Чеховский Печатный Двор»

142300, Московская обл., г. Чехов, ул. Полиграфистов, д. 1

www.chpd.ru, e-mail: sales@chpd.ru,

тел.: 8 (499) 270-73-59