



ПОЛИТИКА

С.Ю.Барсукова, К.Дюфи ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ: РОССИЙСКИЙ КОНТЕКСТ¹

Ключевые слова: продовольственная безопасность, протекционизм, продовольственный суверенитет, импортозамещение

¹ Исследование проведено в рамках Программы фундаментальных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» в 2016 г.

В России концепция продовольственной безопасности была утверждена в начале 2010 г. указом президента РФ Дмитрия Медведева. 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 с обращением к концепту продовольственной безопасности? В чем состоит специфика его российской интерпретации? В каком политическом и экономическом контексте эволюционировал смысл этого понятия в России? Каков репертуар действий по реализации продовольственной безопасности в РФ?

В настоящей статье мы постараемся раскрыть особенности российского толкования универсального концепта продовольственной безопасности, его контраст с либеральной традицией и инструментальную роль в нарастании протекционизма, закрытости российской экономики. Эмпирическую основу исследования составила серия экспертных интервью, проведенных в Москве осенью 2015 г. Было собрано около 30 интервью с экономистами-аграриями, фермерами, представителями сельскохозяйственных профсоюзов и аграрных ассоциаций, чиновниками сельских администраций и региональных министерств.

История понятия «продовольственная безопасность»

Прежде чем войти в репертуар российских властей, концепт продовольственной безопасности имел долгую историю и множество толкований, не говоря уже о разнообразии практических мер, направленных на достижение продовольственной безопасности усилиями местных правительств и международных организаций².

Известно множество определений того, что же следует считать продовольственной безопасностью. В некоторых из них акцентируется борьба с голодом, в других — качество пищевых продуктов³, в третьих — устойчивое развитие сельских сообществ⁴, в четвертых — минимизация рисков аграрного производства⁵. Но при всем разнообразии нюансов подавляющая часть определений вторит базовым идеям, сформулированным в 1974 г. в Риме на Всемирной конференции по

² Mooney, Hunt 2009.

³ Lawrence, McMichael 2012.

⁴ Maxwell 1996.

⁵ Mooney, Hunt 2009.

проблемам продовольствия, организованной под эгидой ФАО (Food and Agriculture Organization). Суть этой трактовки наиболее четко зафиксирована на Всемирном продовольственном саммите 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»⁶.

⁶ Комитет 2012: 6.

Другими словами, изначальное понимание продовольственной безопасности не имело отношения к самообеспечению страны продовольствием и подразумевало прежде всего борьбу с голодом в бедных странах мира. Общий вектор мировой дискуссии о продовольственной безопасности состоял в попытках придать ей статус глобального блага, обеспечить транснациональный характер борьбы с голодом и недоеданием на базе неолиберального консенсуса⁷. Магистральным направлением достижения продовольственной безопасности объявлялась финансовая глобализация и интенсификация международной торговли. «Существует ошибочное представление, что сельское хозяйство в развивающихся странах должно быть нацелено на выращивание продовольственных культур для местного потребления. Это заблуждение. Страны должны производить то, что они производят лучше и что востребовано на рынке»⁸.

⁷ Duncan, Barling 2012.

⁸ McMichael, Schneider 2011: 127.

С недопустимостью голода были согласны все, однако со временем практические шаги по реализации продовольственной безопасности стали вызывать споры. И по мере изменения соотношения сил между Севером и Югом эти споры усиливались. В Дохийском раунде многосторонних торговых переговоров в рамках ВТО, стартовавшем в 2001 г., жестко столкнулись две позиции: если развитые страны, следуя принципам неолиберализма как главного тренда двух последних десятилетий XX в., выступали за снижение торговых барьеров, то развивающиеся требовали сократить поддержку сельского хозяйства в «первом мире». 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 и отказе от неолиберального консенсуса⁹. В ряде стран набирал популярность протекционизм как основа не только экономической политики, но и идеологии.

⁹ Duncan, Barling 2012.

Это отразилось на интерпретации продовольственной безопасности. Если либеральная трактовка связывала ее с *доступностью продовольствия* для населения, то протекционистская — с самообеспечением, с *продовольственной независимостью* страны. В последнем случае речь шла о переносе центра тяжести с потребительских возможностей индивидов и домохозяйств на параметры национальной экономики, ее потребность в импорте продуктов питания.

Впрочем, набор смыслов продовольственной безопасности не исчерпывается либеральным и протекционистским сценариями ее достижения. Недостаточный авторитет международных организаций и усиление борьбы гражданского общества с глобальными компаниями, контролирующими продовольственный рынок, привели к возникновению, развитию и институциональному оформлению «крестьянского пути» решения продовольственной проблемы. Наиболее показательно в этом плане движение *Via Campesina*. Зародившись в Южной Америке в 1993 г., оно превратилось в международную структуру, отстаивающую интересы мелких производителей продовольствия и выступающую за продовольственный суверенитет, под которым подразумевается право народов определять собственную аграрную и продовольственную политику, включая право на защиту отечественного сельского хозяйства от демпинга со стороны крупных транснациональных компаний. Ставка делается на небольшие хозяйства, объединенные в кооперативы и способные контролировать справедливое распределение прибыли на рынке продовольствия. Движение *Via Campesina* стало результатом развития гражданского общества в международном масштабе, а также реакцией на рост цен на продовольствие и растущие экологические проблемы¹⁰.

¹⁰ *Lawrence, McMichael 2012.*

Таким образом, концепт продовольственной безопасности не был статичным. В ходе своей эволюции он привел к появлению трех базовых вариантов, включающих массу национальных интерпретаций и уточнений: а) либерального с акцентом на свободной торговле, гарантирующей минимальные цены как способ борьбы с голодом; б) протекционистского, делающего упор на продовольственной независимости страны как части ее национальных интересов; в) «крестьянско-кооперативного», предполагающего продовольственный суверенитет на базе малых форм хозяйства с общественным контролем за справедливым распределением прибыли.

Каков же выбор России?

«Голодные игры» в России в 1990-е годы

На протяжении большей части XX в. аграрная тема занимала одно из ключевых мест в риторике Советов. Но это не решало продовольственной проблемы, и периодически в стране вводилась система нормированного распределения основных продуктов питания. В конце 1980-х годов советскому правительству в очередной раз пришлось прибегнуть к нормированию продовольствия в виде талонов на масло, сахар, колбасу, водку и т.д. (что внесло свой вклад в распад СССР). В 1992 г. талоны были отменены, однако это стало возможным только благодаря «освобождению» цен. В результате городские жители столкнулись с безудержным ростом цен на продукты питания и значительным ухудшением их качества¹¹. Выживание населения обеспечивалось за счет продовольственной помощи, преимущественно из США, и массированного импорта, практически беспощинного и бесквотного,

¹¹ *Wegren 2011.*

доля которого на российском рынке по ряду позиций (например, по мясу) составляла 70—80%.

Преобразования начала 1990-х привели к резкому спаду аграрного производства (по многим продуктам уровень 1990 г. удалось достичь только к 2010 г.). Страна оказалась на грани голода. В этой ситуации логично было ожидать, что в России начнет активно обсуждаться вопрос о продовольственной безопасности и стратегиях ее достижения. Ведь исторически понятие продовольственной безопасности вышло из темы голода.

И действительно, тема продовольственной безопасности страны зазвучала. В 1990-е годы к ней обратилась КПРФ, наследница партии-государства советских времен, наиболее последовательно выступавшая против либеральной политики Бориса Ельцина и пользовавшаяся значительной поддержкой среди сельского населения РФ. В ходе дискуссий родилось несколько проектов, касавшихся продовольственной безопасности и претендовавших на статус федерального закона. Вместе с тем обсуждение показало, что само понятие продовольственной безопасности может трактоваться по-разному.

Конкурировали два определения. Согласно первому, продовольственная безопасность представляла синонимом самообеспечения, антитезой зависимости от западных компаний, захвативших российский рынок. Это видение отражало интересы отечественных аграриев, рассчитывавших на увеличение государственной поддержки и призывавших защитить внутренний рынок от импорта, в том числе с помощью тарифного регулирования.

Второе определение делало акцент на ценовой доступности продуктов питания для потребителей, связывая продовольственную безопасность с расширением импорта. Это видение отвечало интересам импортеров и местных чиновников, напуганных перспективой «голодных бунтов»: разоряя местных производителей, дешевый импорт помогал обеспечить социальный мир. Разделяли его и эксперты международных организаций, консультировавшие российское правительство.

В ситуации беспрецедентного упадка аграрного сектора курс на продовольственную самодостаточность был заведомой экономической авантюрой, и коммунистам, рассматривавшим продовольственную безопасность в терминах защиты внутреннего рынка и поддержки отечественного производителя, не удалось отстоять свою точку зрения. Несмотря на внушительное представительство КПРФ в Государственной Думе, инициированное партией обсуждение не привело к принятию соответствующего закона. Более того, было понятно, что даже если он будет принят, на него наложит вето президент.

Правящие круги во главе с Ельциным *не впустили концепт продовольственной безопасности в официальную политическую риторiku*. С избранием Владимира Путина на пост президента у политиче-

ских сил, именующих себя «государственниками», появилась надежда на реванш. Однако попытки подготовить проект закона о продовольственной безопасности носили кулуарный характер, не перетекая в публичный дискурс власти. Не в последнюю очередь это было связано с тем, что Путин в тот период 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 пропагандистский лексикон правящей элиты, оставаясь предметом неформальных обсуждений политиков и специалистов.

**Доктрина
продовольственной
безопасности РФ**

¹² Указ 2010.

В конце января 2010 г. указом президента Дмитрия Медведева была утверждена Доктрина продовольственной безопасности РФ¹². В чем заключалась ее суть? И что сделало возможным ее принятие?

Доктрина продовольственной безопасности ставила задачу достижения к 2020 г. пороговых значений самообеспечения России 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%). Конечно, этим содержание Доктрины не исчерпывалось, в ней говорилось и о качестве продовольствия, и о его физической и финансовой доступности для населения. Но очевидно, что реальные следствия для аграрной политики имели именно контрольно-целевые показатели самообеспечения страны.

Напомним, что, хотя концепт продовольственной безопасности порожден глобалистским дискурсом, его интерпретации встроены в каталоги смыслов, формирующих национальную идентичность, что предполагает различное отношение к глобализации и международной конкуренции. Россия резко отклонилась от глобалистской модели, увязав продовольственную безопасность с независимостью от импорта и взяв курс на самообеспечение¹³.

¹³ Вегрен, Троцюк 2013.

Для популяризации идей Доктрины в обществе использовалась простая схема: есть страны, которые экспортируют продовольствие, а есть страны-импортеры. Россия должна сойти с «иглы импорта» и в перспективе перейти в разряд экспортеров. Понятно, что мир не живет по таким упрощенным схемам. Например, США, крупнейший экспортер сельскохозяйственной продукции, является одновременно и крупнейшим импортером продовольствия, причем по одним и тем же товарным позициям. Та же ситуация в странах Евросоюза, в Китае. Однако в России даже в научном сообществе приходится доказывать необходимость измерения продовольственной независимости с учетом экспортной составляющей — не как долю отечественной продукции в товарных ресурсах, а как отношение объема производства к объему личного и производственного потребления

¹⁴ Шагайда, Узун
2015.

внутри страны¹⁴. На уровне же общественного мнения господствует представление: много импорта на полках магазинов — значит, с внутренним производством дело однозначно плохо.

Курс на самообеспечение стал возможен ввиду позитивных изменений в российском агробизнесе в 2000-е годы. Увеличилась валовая продукция сельского хозяйства, начался экспорт зерна, был успешно реализован национальный проект «Развитие АПК» (2006—2007 гг.), давший толчок быстрому развитию птицеводства и свиноводства. Прежде, в условиях катастрофического спада в аграрном секторе, о продовольственной безопасности говорили преимущественно оппозиционные политики. Теперь же, на фоне успехов АПК, привлечение внимания к продовольственному рынку стало приносить политические дивиденды правящей элите. Кроме того, de facto получивший пост президента из рук Путина Медведев старался расширить список достижений, связанных с его собственным правлением. Продовольственная безопасность обещала стать удачной составляющей позитивного политического имиджа.

Интерпретация продовольственной безопасности в духе самообеспечения была вписана в общий контекст растущего недоверия к неолиберальному консенсусу, следовала в русле 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:

¹⁵ Язык — страшная сила. Вообще-то «оружие возмездия», *Vergeltungswaffe*, создавалось по указанию Адольфа Гитлера, а не Иосифа Виссарионовича Сталина (прим. ред.).

«Я закончил факультет, который был организован по указанию Иосифа Виссарионовича Сталина для создания оружия возмездия¹⁵. 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 сыворотку 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 году попал в Министерство сельского хозяйства <...>

После дефолта я пришел сюда (место работы не указываем, чтобы сохранить анонимность интервью — авт.). 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 года. 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%» (аграрный экономист).

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

Конечно, у Доктрины были свои критики. Высказывались претензии к ее декларативности, отсутствию прописанных механизмов реализации, недостаточности выделяемых средств для сколько-нибудь серьезного влияния на развитие аграрной сферы. Доктрину обвиняли в том, что она паразитирует на уже принятых документах, регулирующих аграрную сферу¹⁶. 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 с расчетом на постепенное возвращение России статуса сильнейшей аграрной державы мира. Экономические показатели говорили об утопичности этой цели в ближайшей и среднесрочной перспективе. Но в России довольно часто провозглашались утопичные цели (например, построение коммунизма), и чем масштабнее, грандиознее была утопия, тем активнее пытались ее реализовать. Равнение на утопию было привычным и понятным для россиян.

¹⁶ Барсукова 2012.

Продовольственная безопасность vs. вступление в ВТО

Тема продовольственной безопасности в России неотделима от общего вектора внутренней и внешней политики страны. Курс Кремля то приближался к либеральному, то отдалялся от него, что прямо диктовало отношение к продовольственной безопасности как независимости от импорта. Ярко и зримо это проявилось в спорах о целесообразности вступления в ВТО.

Переговоры по поводу вступления России во всемирный торговый клуб были столь долгими, что финал казался почти невозможным. Это обусловило крайне равнодушное отношение экономических агентов к теме ВТО. Но стоило переговорам выйти на финишную прямую, как представители аграрного сектора резко

¹⁷ Барсукова 2013а. *Спокойствие сохраняли, пожалуй, только экспортеры зерна, поскольку членство в ВТО не затрагивало их интересы.*

¹⁸ Подробнее см. Барсукова, Коробкова 2014.

¹⁹ Цит. по: Колесников 2009.

активизировались¹⁷, доказывая, 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 страны.

О том, что такая точка зрения имела широкое хождение, свидетельствует анализ российской прессы¹⁸. Обсуждение темы ВТО в СМИ шло по нарастающей в 2000-е годы и достигло пика в 2006 г., когда Россия договорилась с США по вопросу о членстве в организации. Но поскольку за этим ничего не последовало, интерес к данной теме резко упал. Настроения власти и общества сдвинулись в сторону подготовки страны к «осадному положению». Слабая интеграция в мировую экономику стала трактоваться как спасение от мирового финансового кризиса 2008—2009 гг., что нашло отражение в замечании Путина: «Мы со всей душой пытались вступить в ВТО, но, к счастью, вы нас туда не пустили!»¹⁹. Однако в 2011 г. либеральные настроения в политике начали оживляться, и верховная власть форсировала переговоры о вхождении РФ в ВТО.

Наиболее активное сопротивление этому шагу оказали аграрии, настаивавшие на его пагубности. Опасения вызывал не столько сам торговый клуб, сколько конкретные условия, на которые соглашалась Россия. Оппоненты подчеркивали, что членство в ВТО не позволит ей достичь целей, поставленных в Доктрине продовольственной безопасности. И действительно, с учетом обязательств, которые принимала на себя РФ как член ВТО, ей пришлось отправить на доработку прежнюю Государственную программу развития сельского хозяйства на 2013—2020 гг., призванную обеспечить достижение контрольно-целевых показателей Доктрины.

Сопротивление, которое оказали аграрии, было нешуточным. Их представители возглавили движение «Стоп-ВТО»²⁰, создали аналитический центр «ВТО-Информ», отвечающий за «патриотическую экспертизу» вхождения в ВТО²¹, организовывали митинги и даже пытались вынести этот вопрос на референдум (в чем им было отказано ЦИКом). Позицию аграриев поддержали три из четырех парламентских партий. Протокол о присоединении РФ к Марракешскому соглашению был ратифицирован только за счет «Единой России», все остальные депутаты 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 ими как национальное предательство, которое приведет к развалу отечественного аграрного бизнеса и ударит по здоровью нации²².

Предельно упрощая ситуацию, можно зафиксировать следующую закономерность: сторонники членства РФ в ВТО в своей аргументации *не вспоминали о продовольственной безопасности*, считая ее до-

²⁰ <http://stop-vto.ru/>.

²¹ www.wto-inform.ru.

²² Барсукова 2013б.

садным отклонением от либерального курса, тогда как противники, наоборот, *фокусировали на ней внимание*, доказывая, что вступление России во всемирный торговый клуб ставит ее под удар.

Аграрному лобби не удалось заблокировать вступление в ВТО. Верховная власть в лице Путина жестко и однозначно дала понять, что курс на международную интеграцию не подлежит обсуждению. Термин «продовольственная безопасность» вновь превратился в символ оппозиции и полностью исчез из риторики государственных деятелей и провластных политиков²³. Продовольственная безопасность была списана в архив как очередной «ляп» Медведева.

²³ Барсукова,
Коробкова
2014.

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

С введением США и странами ЕС в 2014 г. экономических и торговых санкций против России положение дел коренным образом изменилось. Контрсанкции, запущенные в августе 2014 г., означали существенную корректировку внутренней политики РФ, усиление ее ориентации на самообеспечение и самоизоляцию²⁴. Установив запрет на импорт ряда продовольственных товаров, правительство провозгласило курс на импортозамещение. Продовольственная безопасность не просто вернулась в официальный дискурс, но заняла в нем центральное место в качестве национального стратегического приоритета. Аграрии, чьи интересы были попораны условиями вступления в ВТО, получили шанс на моральную и материальную сатисфакцию.

²⁴ Гуриев 2015.

«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).

Впрочем, известную роль здесь сыграло и объективное обстоятельство — значительное ослабление рубля стало финансовым барьером для импорта. Фокус импортозамещения пришелся на рынок продовольствия, где имеются определенные шансы на успех (во всяком случае, 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 государственного контроля над аграрной сферой, повышении статуса и финансовых возможностей Министерства сельского хозяйства, прямом («ручном») регулировании аграрной сферы. Подобный тренд воплощен в образе Via Kremlina.

²⁵ Dufy 2015.

Контекст санкций внес заметные коррективы в интерпретацию продовольственной безопасности. Возобладал экономический национализм как откат от либерального курса, декларировавшегося при вступлении в ВТО²⁵. Смысловые конструкции, прежде использовавшиеся национально-консервативной оппозицией, перешли в официальный дискурс власти.

Как отметил один из наших респондентов: *«Есть пещерная, идущая с давних времен авторитарическая 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»* (аграрный социолог).

Однако, невзирая на патриотическую риторику, бизнес остается приверженцем рыночной логики с упором на прибыль и эффективность. Либеральное понимание рынка как формы 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, неверно трактовать как отказ от рынка. Скорее это попытка создать собственную версию рынка, ставящего во главу угла национальные интересы, право интерпретировать которые принадлежит Кремлю.

«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 ИМЭМО РАН).

В общественном сознании формируется образ единого, сплоченного народа, готового поступиться частными интересами во имя защиты интересов страны, 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? Производи-

телям — 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 ИМЭМО РАН).

Государство выходит на первый план не только как главный распределитель финансовой помощи, но и как конфигуратор смыслов, к которым апеллируют участники аграрного рынка. Наши респонденты активно использовали схему противопоставления национально ориентированной государственной политики Путина и «бардака» космополитических реформ 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 продукция. Это понимание снизу доверху у людей есть» (глава районной администрации Смоленской области).

Поддержка населением курса на продовольственную независимость базируется на общей картине мира, далеко выходящей за рамки экономической проблематики. Это протест против утраты Россией роли великой державы, против игнорирования ее позиции в глобальной политике. Отождествление понятий «продовольственная безопасность» и «продовольственная независимость» основана на недоверии к торговым потокам, которые в любой момент могут быть прерваны по политическим причинам ввиду неоспоримого 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 элита не забыла, 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 пережимает каналы экспорта. Так, в засушливом 2010 г. был введен запрет на экспорт пшеницы, замененный впоследствии плавающей пошлиной. Эта мера, невыгодная экспортерам и производителям зерна, была на руку животноводам, чьи интересы оказались приоритетными в связи с низким уровнем самообеспечения 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. Не получив желаемых результатов от развития фермерства в 1990-е годы, российское государство взяло курс на «ручное управление» ограниченным числом агрохолдингов, создаваемых в ходе вертикальной и горизонтальной интеграции. Возникнув на волне кризиса 1998 г., подобные структуры, представляющие собой своего рода гибрид совхозной системы и ультракапиталистической эксплуатации²⁶, стали основными реципиентами государственной помощи. Поддерживая агрохолдинги за счет бюджетных вливаний, государство вместе с тем является заложником этой политики, поскольку ситуация на продовольственных рынках во многом зависит от «самочувствия» агрогигантов, что превращает их в сильных и жестких лоббистов.

Национал-консервативный сдвиг в аграрной политике оправдывается заботой о здоровье населения. Априори верным считается утверждение, что импортные продукты «вредные», «грязные», перекормленные ядохимикатами и т.д. В свою очередь отечественные продукты презентуются как «чистые», «натуральные». У этой позиции есть определенные основания: в России на 1 га используется в 10 раз меньше минеральных удобрений, чем в Италии или Германии, и в 100 раз меньше, чем в Новой Зеландии²⁷.

«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 урожаи поддерживать. Наши люди предпочитают свою продукцию, они чувствуют вкус ее. Импортное яблоко лежит месяца и не портится. Почему? Потому что химия» (глава районной администрации Смоленской области).

Характерно, что при этом не обсуждается, чем оборачивается для потребителей доминирование протекционистского сценария. Санкции против России касались главным образом чиновников. Введенные российскими властями контрсанкции легли на плечи простых людей, столкнувшихся с повышением цен и сокращением выбора. Кроме того, оголившийся рынок стали заполнять продукты сомнительного качества, стремительно выросла доля фальсификатов. Это связано как с ограниченностью ресурсной базы (например, нехваткой сырого молока для производства сыров), так и со смещением спроса в 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 ИМЭМО РАН).

²⁶ Никулин 2010; Davydova, Franks 2015.

²⁷ Варшавский 2014: 110.

Государство фактически монополизировало право трактовать понятие «продовольственная безопасность», заблокировав как либеральную традицию, так и идею продовольственного суверенитета «снизу», подразумевающего широкое участие мелких производителей в создании местного продовольственного рынка. Причем эти подходы к продовольственной безопасности оказались вытеснены на периферию общественной дискуссии по принципиально разным причинам. Слабая представленность либерального подхода во многом объясняется немногочисленностью и низкой мобилизацией его сторонников. Идея же продовольственного суверенитета «снизу», будучи жива в практиках хозяйствования на личных подсобных участках и дачах, критикуется как «анахронизм», не допускаясь в официальный дискурс. О движении *Via Campesina*, популярном в Латинской Америке и Европе, в России мало кто знает. Как точно заметил один из наших респондентов, *«место Via Campesina у нас работает Via Kremlina»*.

«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. Государство и народ решают свои проблемы изолированно друг от друга. Государство — шумно, с подключением СМИ, используя весь арсенал патриотической риторики, 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).

Для преобразования архаичного самообеспечения в товарное производство необходимы соответствующие институциональные структуры — кооперация, контрактация и пр. 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, ориентированных на защиту интересов узкого слоя,

²⁸ Аджемоглу,
Робинсон
2015.

извлекающего выгоды из существующей экономической системы²⁸. Нельзя сказать, что аграрная политика в России совсем игнорирует фермеров. Однако их поддерживают не как агентов экономического роста, а как субъектов развития сельской местности. Гигантомания в сфере аграрного производства противоречит утвердившимся в мире представлениям о важности крестьянского движения, о роли фермеров как структурной основы сельского хозяйства.

Непопулярность либеральной позиции и игнорирование продовольственного суверенитета «снизу» приводят к абсолютному доминированию сконструированного властью дискурса о продовольственной независимости как главной цели патриотической политики. Непроговариваемой составляющей такой картины мира является враждебное окружение. Издержки, которые подобный подход сулит потребителям, 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 прожирают 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. Многое 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 ИМЭМО РАН).

**Вместо
заключения:
сравнение
подходов
к обеспечению
продовольственной
безопасности**

Определяя пути обеспечения продовольственной безопасности, Россия делала свой выбор в пространстве трех возможных вариантов: либерального, протекционистского и «крестьянско-кооперативного», 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 т.д., то есть апеллирует к экономической рациональности в рамках международного разделения труда. Соответственно, и аргументация ведется на языке прибыли, рентабельности, себестоимости и т.п. В противовес этому протекционистский подход сводит продовольственную безопасность к продовольственной независимости и настаивает на необходимости *патриотической экспертизы* экономической политики. Третий путь предполагает крестьянскую самоорганизацию и общественный контроль за справедливым распределением прибыли. Конкретизация этих вариантов применительно к российскому контексту представлена в *табл. 1*.

Таблица 1 Подходы к обеспечению продовольственной безопасности

	<i>Либеральный подход</i>	<i>Протекционистский подход</i>	<i>«Крестьянско-кооперативный» подход</i>
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
Критерии	Прибыльность, эффективность	Национальная автономия	Местная автономия
Преимущества	Богатый выбор, низкие цены	Независимость от ситуации в мире	Качество продуктов, занятость сельского населения
Меры	Региональная интеграция (Евразийская зона), вступление в ВТО	Защита внутреннего рынка посредством тарифного и нетарифного регулирования, импортозамещение	Возрождение кооперации, создание условий для контракции фермеров с переработчиками и торговыми сетями
Дизайн рынка	Часть мирового рынка	Изолированный национальный рынок	Местный рынок
Специфика логистики и технологий	Длинные цепи поставок, логистика международных рынков	Короткие цепи поставок, крупномасштабное индустриальное производство	Малый масштаб деятельности, мало-литражный транспорт и компактная техника
Социальная идентичность	Глобализированное 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.	—
Фокус аграрной политики	Поиск места в мировой экономике, оптимизация импорта/экспорта	Приоритетная поддержка конкретных отраслей, ставка на крупных производителей	Ставка на фермерство как условие устойчивого развития сельских территорий
Направления критики	Захват земли иностранцами, возвращение к ситуации 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 распределение сельского населения

Концепт продовольственной безопасности переходил от оппозиции к правящей элите и обратно неоднократно. В голодные 1990-е годы к ней апеллировала оппозиция при категорическом игнорировании правящей элитой. В 2010 г. Медведев поднял продовольственную безопасность на уровень государственной политики, сведя ее к продовольственной независимости. Вступление России в ВТО в 2012 г. отгеснило рассматриваемый концепт на самую дальнюю периферию официального дискурса, сделав обращение к нему визитной карточкой противников членства в ВТО. Однако ухудшение отношений с США и странами ЕС в 2014—2015 гг. привело к ренессансу темы продовольственной безопасности, ее резкой активизации в публичном дискурсе. Апофеозом такого ренессанса стала политика импортозамещения, спусковым крючком которой послужил запрет на импорт ряда продовольственных товаров в августе 2014 г. Описав круг, концепт продовольственной безопасности вернулся в дискурс власти, утратив связь с риторикой оппозиции.

Утвердившийся в России взгляд на продовольственную безопасность означает курс на самообеспечение и озабоченность открытостью российских рынков, заполненных импортным продовольствием в ущерб отечественным производителям. 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 одной из задач политической мобилизации. Опираясь на патриотические чувства населения, продовольственная безопасность становится удобной платформой для отраслевого лоббизма. Сдвиги в интерпретации продовольственной безопасности отражают эволюцию позиции власти, лоббистских возможностей бизнеса и состояния общества.

Библиография

- Аджемоглу Д., Робинсон Дж. 2015. *Почему одни страны богатые, а другие бедные: Происхождение власти, процветания и нищеты*. — М.
- Барсукова С. 2012. Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации: оценка экспертов // *Terra Economicus*. № 4.
- Барсукова С. 2013а. Присоединение России к ВТО: неизбежные потери и возможные приобретения для агробизнеса // *Вопросы статистики*. № 3.
- Барсукова С. 2013б. Вехи аграрной политики в России в 2000-е годы // *Мир России*. № 1.
- Барсукова С., Коробкова А. 2014. Россия в ВТО: дискуссия в российских печатных СМИ // *Общественные науки и современность*. № 5.

Варшавский А. 2014. *Проблемные инновации: риски для человечества. Экономические, социальные и этические аспекты.* — М.

Вегрен С., Троцук И. 2013. Продовольственная безопасность в Российской Федерации // Никулин А., Пугачева М. (ред.) *Крестьяноведение: История, теория, современность.* — М.

Гурьев С. 2015. *Деглобализация России* (http://carnegieendowment.org/files/Article_Guriev_Russ.pdf).

Колесников А. 2009. Шайбы наголо: Владимир Путин сходил в атаку на главу Еврокомиссии // *Коммерсантъ.* 07.02 (<http://www.kommersant.ru/doc/1115558>).

Комитет по всемирной продовольственной безопасности. 2012. *Термины и терминология* (<http://www.fao.org/docrep/meeting/026/MD776R.pdf>).

Никулин А. 2010. Олигархоз как преемник постколхоза // *Экономическая социология.* № 1.

Указ Президента РФ «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» от 1 февраля 2010 г. (http://state.kremlin.ru/security_council/6752).

Шагайда Н., Узун В. 2015. Продовольственная безопасность: проблемы оценки // *Вопросы экономики.* № 5.

Davydova I., Franks J. 2015. The Rise and Rise of Large Farms: Why Agrohholdings Dominate Russia's Agricultural Sector // *Mir Rossii.* № 3.

Duffy C. 2015. Redefining Business Values in Russia: the Boundaries of Globalization and Patriotism in Contemporary Russian Industry // *Europe Asia Studies.* Vol. 67. № 1.

Duffy C., Thiriot C. 2013. Les apories de la transitologie. Quelques pistes de recherche à la lumière d'exemples africains et post-soviétiques // *Revue Internationale de Politique Comparée.* Vol. 20. № 3.

Duncan J., Barling D. 2012. Renewal through Participation in Global Food Security Governance: Implementing the International Food Security and Nutrition Civil Society Mechanism to the Committee on World Food Security // *International Journal of Sociology of Agriculture and Food.* Vol. 19. № 2.

Lawrence G., McMichael Ph. 2012. The Question of Food Security // *International Journal of Sociology of Agriculture and Food.* Vol. 19. № 2.

Maxwell S. 1996. Food Security: a Post-Modern Perspective // *Food Policy.* Vol. 21. № 2.

McMichael P., Schneider M., 2011. Food Security Politics and the Millennium Development Goals // *Third World Quarterly.* Vol. 32. № 1.

Mooney P.H., Hunt S.A. 2009. Food Security: The Elaboration of Contested Claims to a Consensus Frame // *Rural sociology.* Vol. 74. № 4.

Wegren S. 2010. Russia's Food Policies and Foreign Policy // *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization.* Vol. 18. № 3.

Wegren S. 2011. Food Security and Russia's 2010 Drought // *Eurasian Geography and Economics*. Vol. 52. № 1.

References

Acemoglu D., Robinson J. 2015. *Pochemu odni strany bogatyje, a drugie bednye: Proiskhozhdenie vlasti, procvetanija i nishhety.* — M.

Barsukova S. 2012. Doktrina prodovol'stvennoj bezopasnosti Rossijskoj Federacii: ocenka ehkspertov // *Terra Economicus*. № 4.

Barsukova S. 2013a. Prisoedinenie Rossii k VTO: neizbezhnye poteri i vozmozhnye priobreteniya dlja agrobiznesa // *Voprosy statistiki*. № 3.

Barsukova S. 2013b. Vekhi agrarnoj politiki v Rossii v 2000-e gody // *Mir Rossii*. № 1.

Barsukova S., Korobkova A. 2014. Rossija v VTO: diskussija v rossijskikh pechatnykh SMI // *Obshhestvennye nauki i sovremennost'*. № 5.

Davydova I., Franks J. 2015. The Rise and Rise of Large Farms: Why Agrohholdings Dominate Russia's Agricultural Sector // *Mir Rossii*. № 3.

Dufy C. 2015. Redefining Business Values in Russia: the Boundaries of Globalization and Patriotism in Contemporary Russian Industry // *Europe Asia Studies*. Vol. 67. № 1.

Dufy C., Thiriot C. 2013. Les apories de la transitologie. Quelques pistes de recherche à la lumière d'exemples africains et post-soviétiques // *Revue Internationale de Politique Comparée*. Vol. 20. № 3.

Duncan J., Barling D. 2012. Renewal through Participation in Global Food Security Governance: Implementing the International Food Security and Nutrition Civil Society Mechanism to the Committee on World Food Security // *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*. Vol. 19. № 2.

Guriev S. 2015. *Deglobalizacija Rossii* (http://carnegieendowment.org/files/Article_Guriev_Russ.pdf).

Kolesnikov A. 2009. Shajby nagolo: Vladimir Putin skhodil v ataku na glavu Evrokommisii // *Kommersant*". 07.02 (<http://www.kommersant.ru/doc/1115558>).

Komitet po vseмирnoj prodovol'stvennoj bezopasnosti. 2012. *Terminy i terminologija* (<http://www.fao.org/docrep/meeting/026/MD776R.pdf>).

Lawrence G., McMichael Ph. 2012. The Question of Food Security // *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*. Vol. 19. № 2.

Maxwell S. 1996. Food Security: a Post-Modern Perspective // *Food Policy*. Vol. 21. № 2.

McMichael P., Schneider M., 2011. Food Security Politics and the Millennium Development Goals // *Third World Quarterly*. Vol. 32. № 1.

Mooney P.H., Hunt S.A. 2009. Food Security: The Elaboration of Contested Claims to a Consensus Frame // *Rural sociology*. Vol. 74. № 4.

Nikulin A. 2010. Oligarkhoz kak preemnik postkolkhoza // *Ehkonomicheskaja sociologija*. № 1.

Shagayda N., Uzun V. 2015. Prodovol'stvennaja bezopasnost': problemy ocenki // *Voprosy ehkonomiki*. № 5.

Ukaz Prezidenta RF «Ob utverzhdenii Doktriny prodovol'stvennoj bezopasnosti Rossijskoj Federacii» ot 1 fevralja 2010 g. (http://state.kremlin.ru/security_council/6752).

Varshavsky A. 2014. *Problemnye innovacii: riski dlja chelovechestva. Ehkonomicheskie, social'nye i ehticheskie aspekty.* — M.

Wegren S. 2010. Russia's Food Policies and Foreign Policy // *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*. Vol. 18. № 3.

Wegren S. 2011. Food Security and Russia's 2010 Drought // *Eurasian Geography and Economics*. Vol. 52. № 1.

Wegren S., Trocuk I. 2013. Prodovol'stvennaja bezopasnost' v Rossijskoj Federacii // Nikulin A., Pugacheva M. (ed.) *Krest'janovedenie: Istorija, teorija, sovremennost'.* — M.