

ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ НЕЗАВИСИМОСТЬ И ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ПРАВИЛ ВТО

Н.Шагайда

Темы продовольственной безопасности и продовольственной независимости в России становятся всё более жаркими. Термины часто путают между собой, считая их если не идентичными, то взаимодополняющими. В большинстве случаев достижение продовольственной независимости страны, если понимать его по принятой в 2010 г. Доктрине, ухудшает уровень продовольственной безопасности населения России. В статье приводятся обоснование и примеры сложившейся ситуации.

В дискуссиях отечественных экспертов, которые сопровождали процесс ратификации протокола о присоединении России к ВТО, упоминается, что это событие приведет к снижению продовольственной безопасности в стране¹. Это подчеркивает некоторую путаницу в понятиях, которая существует между российским и международным пониманием термина «продовольственная безопасность». Если исходить из международного понимания термина, то вступление создавало условия для улучшения продовольственной безопасности.

Участники Всемирного продовольственного саммита по вопросам продовольственной безопасности (1996 г.) приняли 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, чем большая часть населения имеет экономический доступ к продовольствию, обеспечивающему здоровый и активный образ жизни, тем выше уровень продовольственной безопасности в стране.

В Доктрине продовольственной безопасности³ для оценки состояния продовольственной безопасности в качестве критерия принят удельный вес отечественной сельскохозяйственной, рыбной продукции и продовольствия в общем объеме товарных ресурсов. Этот же показатель, значение

которого достигает порогового уровня, считается показателем продовольственной независимости. Однако, на наш взгляд, это неверная норма, поскольку продовольственная независимость часто приходит в противоречие с продовольственной безопасностью.

ВТО – торговая организация, и ее деятельность направлена на снижение торговых барьеров. Предполагается, что продукция должна перемещаться с минимальными торговыми барьерами, в процессе чего должны создаваться преимущества для наиболее дешевой продукции. В этом смысле ВТО формирует условия для того, чтобы люди с меньшими доходами имели лучший доступ к продовольствию либо за счет отечественной конкурентной по стоимости продукции, либо более дешевой импортной продукции. С этой точки зрения ВТО не создает условий для снижения продовольственной безопасности в России так, как это понимается в Доктрине.

В любой из стран, и в России в том числе, вряд ли могут быть созданы условия для того, чтобы производство всех сельхозпродуктов было дешевым. Очевидно, что в рыночных условиях в стране будет развиваться производство той продукции, которая может быть произведена с наименьшими издержками. Наоборот, продукция, которая в стране производится с большими, чем на мировых рынках издержками, не выдержит конкуренции с импортом. Для того, чтобы она все же производилась, государство должно либо дотировать потребителей, чтобы они покупали более дорогую, но местную, продукцию, либо – производителей, чтобы они могли компенсировать свои потери, продавая продукцию по цене ниже издержек. Без этих действий государства идея продовольственной независимости от импорта вряд ли реализуема. Есть третья возможность: государство закрывает границы импортными пошлинами, делая импортную продукцию по цене сопоставимой (или даже

1 Крылатых Э. Продовольственная безопасность и присоединение России к ВТО / Современная Европа, 2012. - №4.

2 Термины и Терминология. Комитет по всемирной продовольственной безопасности. Электронный ресурс. – Заглавие с экрана. <http://www.fao.org/docrep/meeting/026/MD776R.pdf>

3 Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120.

дороже) местной. Население вынуждено покупать свою, но дорогую, продукцию. Однако это ухудшает экономический доступ к продовольствию, продовольственная безопасность ухудшается. Задача ВТО – бороться против двух последних ситуаций. Первая возможность – поддержка потребителей – не вступает в противоречия с нормами ВТО, так как в этом случае население использует государственные деньги, но купит все равно то, что дешевле.

Обычно государственная поддержка в оговоренных с ВТО размерах в конкретной стране оказывается наиболее конкурентоспособному продукту, который массово экспортируется за рубеж. Нет ничего зазорного в том, чтобы импортировать более дешевый продукт в интересах отечественных потребителей. Но продовольственная независимость, в соответствии с российской Доктриной, будет только по экспортируемому продукту, а по импортируемым продуктам будет существовать зависимость.

С позиций ВТО – это нормальная ситуация, которая определяется международным разделением труда. С позиции продовольственной безопасности также будет хорошо, если в целом население будет покупать продовольствие, тратя на это меньше средств. Однако с позиций Доктрины продовольственной безопасности России – нет. В соответствии с Доктриной критерием состояния продовольственной безопасности выступает показатель продовольственной независимости.

В соответствии с Доктриной безопасность возникает только тогда, когда доля собственной продукции в товарных ресурсах по каждой группе товаров достигает установленный уровень. Сколько при этом вывозится за рубеж – неважно. Сколько это будет стоить для потребителя, сколько он сможет купить произведенного внутри страны – не обсуждается. Однако в случае когда удастся произвести продукты внутри страны с низкими или равными мировым издержками, продовольственная независимость не приходит в противоречие с продовольственной безопасностью: собственное производство не создает худшие условия экономического доступа к продовольствию. Если цены на продукцию собственного производства выше, но государство стремится всеми силами обеспечить продовольственную независимость, то здесь продовольственная безопасность ухудшается, так как ухудшается экономический доступ к продовольствию. То есть, вопросы продовольственной независимости приходят в противоречие с продовольственной безопасностью.

Таким образом, укрепление продовольственной независимости только в отдельных случаях может способствовать улучшению продовольственной

безопасности. И в этом случае правила ВТО не будут помехой. Вместе с тем далеко не все российские продукты конкурентны по цене с импортными. По оценкам ОЭСР¹ (2010–2012 гг.) в России обеспечивалась высокая ценовая поддержка большинства продуктов: коэффициенты номинальной защиты производителей продуктов (кроме зерновых и картофеля) выше 1. Это означает, что за счет пошлин, ограничения рынков и менее формальных барьеров государства цены на продовольствие в России выше, чем в ближайших странах - экспортерах (табл. 1).

Таблица 1

КОЭФФИЦИЕНТЫ НОМИНАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ПРОИЗВОДИТЕЛЕЙ В РОССИИ (2010–2012 ГГ.)

Продукты	Коэффициент	Продукты	Коэффициент
Пшеница	0,89	Говядина	1,29
Кукуруза	0,64	Свинина	1,96
Ячмень	0,83	Мясо птицы	1,19
Подсолнечник	1,03	Яйцо	1,0
Молоко	1,18	Картофель	1,0

Источник: Agricultural Policy Monitoring and Evaluation, 2013: OECD Countries AHD Emerging Economies, OECD Publishing, 128 p.

Как видно из оценок ОЭСР, цены внутри страны на зерновые были ниже мировых. Именно поэтому российское зерно конкурентно на внешних рынках и активно вывозилось даже до падения курса рубля в 2014 г. Продукция производителей картофеля, яиц, растительного масла также вполне конкурентна. Вообще после падения курса рубля в 2014 г. почти все продукты российского производства, исключая свинину, стали стоить внутри страны ниже, чем импортные.

Продовольственные санкции со стороны России закрыли ее рынок для ряда стран. А что произошло с продовольственной безопасностью и продовольственной независимостью? Вопрос неоднозначный. Многие заговорили о шансе для российских сельхозпроизводителей заместить импортные продукты. Однако это технически невозможно сделать мгновенно, продукцию надо вырастить, а до этого – многое построить. Поэтому произошла достаточно быстрая замена одних импортеров другими. В условиях замещения импортеров продовольственная независимость не изменилась, а продовольственная безопасность – ухудшилась, так как вместо относительно дешевых продуктов традиционных поставщиков появились более дорогие продукты.

Для российских сельхозпроизводителей введение запрета на ввоз из государств – традиционных импортеров не давало особых преимуществ. Сни-

1 Организация по экономическому сотрудничеству и развитию (OECD).

жение импорта (наблюдается с сентября 2014 г., в октябре объем импорта составил 83% от октября 2013 г.) могло создать «нишу» для российских продуктов. Однако цены на основные российские продукты были выше импортных. В этом случае продовольственная независимость улучшалась (стало меньше импорта), но состояние продовольственной безопасности ухудшалось (продукция дорожала). Однако обвал рубля создал действительно благоприятные условия для российских сельхозпроизводителей. Поскольку практически все российские продукты становятся дешевле импортных, их будут больше покупать, а сельхозпроизводители – развиваться. Уже сейчас видно, что происходят некоторые благоприятные изменения. Например, растет доля сельхозпроизводителей в цене конечного продукта. Второй позитивный сигнал состоит в следующем: пока темпы роста стоимости ресурсов ниже, чем цен

на сельскохозяйственную продукцию. То есть после обвала курса рубля создались условия, при которых показатели продовольственной независимости по продуктам могут не входить в противоречие с показателями продовольственной безопасности.

В заключении отметим, что желание обеспечить продовольственную независимость страны по всем продуктам может привести к ухудшению продовольственной безопасности. В этой связи для оценки состояния продовольственной безопасности целесообразно: (1) использовать интегрированный показатель продовольственной независимости, а не по отдельным продуктам; (2) этот показатель должен иметь ограниченное применение. Для оценки продовольственной независимости целесообразно использовать также показатели, учитывающие уровень доступа (по доходам) населения к продовольствию. ●