

Продовольственная независимость и продовольственная безопасность России с точки зрения правил ВТО

Наталья Шагайда, д-р экон. наук

Тема продовольственной безопасности и продовольственной независимости России становится все более актуальной. Данные термины часто не различают между собой, считая их если не идентичными, то взаимодополняющими. В большинстве случаев достижение продовольственной независимости страны, если понимать его согласно 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, говорилось о том, что оно приведет к снижению продовольственной безопасности страны¹. Это указывало на некоторую путаницу в понятиях, которая существует между российским и международным пониманием термина «продовольственная безопасность». Если исходить из международного понимания термина, то вступление РФ в ВТО создавало условия для улучшения продовольственной безопасности страны.

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 доступ к продовольствию, обеспечивающему здоровый и активный образ жизни, тем выше уровень продовольственной безопасности в стране.

В Доктрине продовольственной безопасности РФ³ для оценки состояния соответствующего понятия 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, одновременно считается показателем и продовольственной независимости. Однако, на наш взгляд, это неверное положение, поскольку продовольственная независимость часто приходит в противоречие с продовольственной безопасностью.

ВТО – торговая организация, и ее деятельность направлена на снижение торговых барьеров. В соответствии с ее нормами предполагается, что продукция должна перемещаться между странами 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 наибольший доступ к продовольствию либо за счет отечественной конкурентной по стоимости продукции, либо за счет более дешевой импортной. С этой точки зрения ВТО не создает условий для снижения продовольственной безопасности России так, как это понимается в Доктрине.

В любой из стран, и в России в том числе, вряд ли могут быть созданы предпосылки 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, и наоборот: продукция, которая производится в стране с большими, чем на мировых рынках, издержками, не выдержит конкуренции с импортом. Для того чтобы она все же производилась, государство должно

дотировать либо потребителей, с тем чтобы они покупали более дорогую, но отечественную продукцию, либо производителей, чтобы они могли компенсировать свои потери, продавая продукцию по цене ниже издержек. Без этих действий идея продовольственной независимости от импорта вряд ли реализуема.

Есть и третья возможность: государство закрывает границы с помощью импортных пошлин, делая импортную продукцию по цене сопоставимой (или даже дороже) внутренней, – население при этом вынуждено покупать свою, но дорогую продукцию. Однако это ухудшает экономический доступ к продовольствию, и продовольственная безопасность страны ухудшается.

Задача ВТО – бороться против двух последних ситуаций. Первая возможность – поддержка потребителей – не вступает в противоречие с нормами ВТО, так как в этом случае население использует государственные деньги, но покупает все равно то, что дешевле.

Обычно государственная поддержка (при оговоренных с ВТО ее размерах) в конкретной стране оказывается наиболее конкурентоспособному продукту, который массово экспортируется за рубеж. Отметим, что нет ничего негативного в том, чтобы импортировать более дешевый продукт в интересах отечественных потребителей. Но, в соответствии с российской Доктриной, продовольственная независимость оказывается таковой только по экспортируемым продуктам, а по импортируемым – нет.

ВТО считает это нормальной ситуацией, определяемой международным разделением труда. Кроме того, и с позиции продовольственной безопасности конкретной страны будет естественно, если в целом ее население будет покупать продовольствие, тратя на это меньше средств. Однако с позиции Доктрины продовольственной безопасности России это не так: в соответствии с ней критерием продовольственной безопасности выступает показатель продовольственной независимости.

Из российской Доктрины следует, что продовольственная безопасность возникает только тогда, когда доля собственной продукции в товарных ресурсах по каждой группе товаров достигает установленного уровня. Сколько при этом вывозится данной продукции за рубеж, сколько она будет стоить для внутреннего потребителя и сколько он сможет ее купить – неважно и вообще не обсуждается.

Однако в случае, когда удастся произвести продукты внутри страны с низкими или равными мировым издержками, продовольственная независимость не приходит в противоречие с национальной продовольственной безопасностью: собственное производство не создает худшие условия для экономического доступа к продовольствию. Если цены на продукцию внутреннего производства выше, но государство стремится обеспечить свою продовольственную независимость, то здесь продовольственная безопасность снижается, так как снижается и экономический доступ к продовольствию. То есть проблемы продовольственной независимости приходят в противоречие с проблемами продовольственной безопасности.

Таким образом, укрепление продовольственной независимости только в отдельных случаях может способствовать улучшению продовольственной безопасности страны – и здесь правила ВТО не будут помехой. Вместе с тем далеко не все российские продукты конкурентны по цене с импортными. По оценкам ОЭСР⁴ (2010–2012 гг.), в России обеспечивалась высокая ценовая поддержка большинства продуктов: коэффициенты номинальной защиты производителей продуктов (кроме зерновых и картофеля) были выше. Это означает, что за счет пошлин, ограничения функционирования рынков и менее формальных барьеров цены на продовольствие в России оказывались выше, чем в ближайших странах-экспортерах. (См. таблицу.)

Как видно из данных 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

истекшем году почти все продукты российского производства, исключая свинину, стали стоить внутри страны ниже, чем импортные.

Продовольственные «антисанкции» России закрыли ее рынок для ряда стран. А что произошло при этом с продовольственной безопасностью и продовольственной независимостью страны? Это вопрос неоднозначный.

Многие заговорили о перспективе замещения продуктов внешних сельхозпроизводителей российскими. Однако это технически невозможно сделать мгновенно – «продукцию» нужно вырастить, а до этого – многое построить. Поэтому произошла достаточно быстрая замена одних импортеров другими. В условиях замещения импортеров внутренними производителями продовольственная независимость не изменилась, а продовольственная безопасность – ухудшилась, так как вместо относительно дешевых продуктов традиционных поставщиков появились более дорогие.

Для российских сельхозпроизводителей введение запрета на ввоз соответствующей продукции из государств – традиционных импортеров сельхозпродукции не дало особых преимуществ: снижение импорта наблюдается здесь с сентября 2014 г., в октябре объем импорта составил в годовом выражении 83% – и это обстоятельство могло создать нишу для российских продуктов. Однако цены на основные продукты внутреннего производства оказались выше импортных. Вследствие этого продовольственная независимость страны улучшилась (стало меньше импорта), но состояние ее продовольственной безопасности – ухудшилось (продукция дорожала). Вместе с тем 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 что темпы роста стоимости ресурсов оказываются ниже, чем темпы роста цен на сельскохозяйственную продукцию, т.е. после обвала рубля создались условия, при которых показатели продовольственной независимости могут не входить в противоречие с показателями продовольственной безопасности.

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

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

² Термины и терминология. Комитет по всемирной продовольственной безопасности: <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.

⁴ Организация по экономическому сотрудничеству и развитию.
Электронный ресурс: <http://elibrary.ru/download/62013070.htm>