

УДК 338.439(100)

В.К. Минтусов

РЕГУЛИРОВАНИЕ ИМПОРТА ПРОДОВОЛЬСТВИЯ В РОССИИ В УСЛОВИЯХ САНКЦИЙ

Аннотация. С начала введения антироссийских санкций обострились проблемы регулирования импорта продовольствия. В статье проанализированы последствия введения санкций для российского продовольственного рынка. Обозначены направления государственного регулирования импорта в условиях санкций.

Ключевые слова: санкции, импорт, государственное регулирование, рынок продовольствия, агропромышленный комплекс.

Vadim Mintusov

FOOD IMPORT REGULATION IN RUSSIA IN THE CONDITIONS OF SANCTIONS

Annotation. Since the beginning of introduction of the anti-Russian sanctions problems of regulation of food import became aggravated. Consequences of imposition of sanctions for the Russian food market are analyzed in the article. The directions of state regulation of import in the conditions of sanctions are designated.

Keywords: sanctions, import, state regulation, food market, agro-industrial complex.

В настоящее время решение актуальной проблемы активизации замещения импорта, которое выступает ответом на применение в отношении нашей страны международных экономических санкций, отодвинуло на задний план реализацию задач Концепции-2020. Однако необходимость достижения цели попадания в пятерку наиболее развитых стран по уровню социально-экономического развития, осталась [11].

В целом, необходимо опираться на два подхода к разрешению продовольственной проблемы в условиях действия контрсанкций:

- кластерный подход, который пока слабо проработан в российских условиях ввиду недостаточной интеграции сельскохозяйственных производителей, слабого использования современных технологий, низкой эффективности антимонопольной политики;
- формирование экономических ядер роста агропромышленного комплекса (АПК), для чего необходима смена механизма управления в АПК путем роста числа зон регулирования и привлечения региональных бюджетов в капиталы интегрированных компаний; также необходимо стремиться к повышению статуса региональной агропродовольственной политики.

На протяжении многих лет Россия была крупнейшим нетто-импортером сельскохозяйственного сырья и продовольствия в мире ввиду неспособности аграрной сферы к обеспечению продовольственной независимости. В современных условиях разрешать многие проблемы достижения этой независимости намного затратнее и сложнее ввиду следующих внешних и внутренних обстоятельств:

- членство страны в Всемирной торговой организации (ВТО) и параллельное ее участие в региональных интеграционных объединениях, что значительно повышает открытость отечественного продовольственного рынка и усиливает негативные процессы, вызывает дополнительные угрозы и риски для устойчивого развития аграрного сектора экономики;
- сохранение сложившейся за многие годы экспортно-сырьевой модели внутренней экономики типа «нефть в обмен на продовольствие» и противоречия и проблемы развития отечественного АПК;
- присоединение Крыма, политический кризис на Украине и соответствующее введение антироссийских санкций;

- обострение экономического и политического противостояния России и западных стран, повышенная их агрессивность в ответ на российское продовольственное эмбарго, объявленное Россией 31 стране;
- активизация вовлечения России в систему мирохозяйственных связей, что отражается на сложившейся национальной системе обеспечения продовольствием;
- усиление дифференциации участия отдельных регионов в обеспечении продовольственной безопасности России;
- рост монополизации отдельных сегментов продовольственного сектора России ввиду расширения и укрепления присутствия на нем международных ритейловых сетей и ТНК при отсутствии системы упреждающих мер государственного регулирования внешней торговли сельскохозяйственным сырьем и продовольствием;
- повышение значения государственного регулирования продовольственного рынка и господдержки сельского хозяйства;
- формирование развитой товаропроводящей системы и инфраструктуры;
- осуществление оптимальной государственной торговой и сбытовой политики;
- существенное снижение обменного курса рубля ввиду снижения мировых цен на нефть и недостатков национальной денежно-кредитной политики.

Указанные обстоятельства, как указывает академик Российской академии наук А.И. Алтухов, требуют формирования новой парадигмы продовольственной безопасности, которая должна базироваться на рациональном использовании внутренних ресурсов страны и параллельно учитывать особенности международного разделения труда в АПК, в особенности на экономическом пространстве Содружества независимых государств (СНГ) [4].

По итогам 2013 г. расходы на импорт сельскохозяйственного сырья и продовольствия достигли 43,2 млрд долл. [2, с. 4], и заняли третью позицию в совокупном объеме товарного импорта страны. По существу – то нереализованные отечественные инвестиции в аграрный сектор экономики; поддержка зарубежных, а не отечественных производителей. Такая ситуация свидетельствует о низкой эффективности национальной аграрной политики [3].

Государственная антисанкционная политика в продовольственном секторе связана с импортозамещением продовольственных товаров из стран, инициировавших санкции, путем, с одной стороны, роста собственного производства этих товаров, а с другой – за счет переориентации на импорт из стран, которые не участвуют в санкциях. Основными документами, регламентирующими данную политику, стали Указ Президента РФ № 560 от 6 августа 2014 г. «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности РФ» [14] и Постановление Правительства РФ № 778 от 7 августа 2014 г. «О мерах по реализации Указа Президента РФ от 06.08.2014 г. № 560». В соответствии с этими документами Россия сроком на год запретила ввоз продовольствия и сельскохозяйственной продукции из стран ЕС, США и других развитых стран. Согласно Единой товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности Таможенного союза (далее – ТН ВЭД ТС), товары, попавшие под эмбарго, объединяются в пять товарных группы: мясо, рыба и морепродукты, морепродукты и колбасы, фрукты, орехи и овощи). Двумя неделями позже Правительство РФ приняло дополнительное Постановление [10], в котором уточнило список продукции, исключив из него спортивное питание, концентраты белков, безлактозное молоко, витаминные комплексы и биологически активные добавки (БАДы) [12].

Данный запрет следует рассматривать как российские контрсанкции, носящие ассиметричный и секторальный характер: если предметом эмбарго России являются продовольственные товары, то западные страны установили санкции в отношении товаров и услуг финансового и промышленного секторов. Эффективность контрсанкций России, по меньшей мере, противоречива, поскольку, во-

первых, их введение усилило внимание продавцов и производителей продовольствия к отечественному рынку импортного продовольствия (который оценивается в 45 млрд долл.), привело к увеличению ожиданий инвестиционных вливаний в российский АПК. В отношении картофеля и овощей это, например, привело к положительной корректировке планов их производства. Так, Государственная программа развития сельского хозяйства до 2020 г. предусматривает финансирование овощей и картофеля отдельной строкой, что позволит к периоду окончания реализации программы полностью отказаться от импорта картофеля [1]. В данном контексте обоснован запрет импорта из стран, инициировавших антироссийские санкции тех овощей, которые могут замещаться ввозом данной продукции из стран Средней Азии и других азиатских стран дальнего зарубежья.

Одновременно следует признать неэффективным решение о тотальном снижении импорта продовольственных товаров из США и ЕС, поскольку питание населения России – в существенной мере невысокого качества. Тем более что по итогам 2014 г. рост потребления продовольствия в России находится на нулевой отметке и даже имеет тенденцию сокращения.

Также необходимо учитывать следующие негативные эффекты, связанные с уменьшением разнообразия продовольствия в отечественной розничной сети, в частности:

- выпадение из торговли целой группы сравнительно дешевых продуктов, на которые ориентировали бедные группы населения (куриное мясо, мясо свиней и индейки, теплолюбивые овощи и фрукты, ранее поставлявшиеся из Франции, Италии и Испании);

- снижение качества питания у среднего класса ввиду ограничения либо исключения из его рациона высококачественных продуктов из стран ЕС. Например, замена поставщиков форели и лосося, хоть и позволила поддерживать объем их импорта на необходимом уровне, все-таки привела к замещению импорта охлажденной и свежей рыбы импортом менее качественных свежемороженых форели и лосося, удельный вес которых возрос в июле-октябре 2014 г. с 40 до 83 % [6]. Под запрет также попали молочные продукты, сыры высокого качества, некоторые мясные деликатесы из Испании, Италии, Франции и Финляндии, которые в России не производятся, а также не производятся в азиатских странах, которые рассматривались в качестве альтернативных поставщиков продовольствия в Россию.

Под влиянием контрсанкций дешевые молочные и мясные продукты питания начали заменяться дорогими, следствием чего стал рост цен на продовольствие. По подсчетам Банка России, дополнительный совокупный вклад в годовой темп инфляции в результате импортных ограничений составляет 1,5 % и может сохраниться в ближайшее время [5]. При этом ускорение инфляции на продовольственном рынке в случае переориентации импорта продовольствия на страны, которые не попали под эмбарго, диктуется более высокими темпами инфляции в странах – альтернативных экспортерах, нежели в ЕС и США.

Дополнительный прирост цен на продовольствие привел к снижению реальных располагаемых доходов населения, которое наблюдалось впервые с 2000 г. (даже в кризисный 2009 г. этот показатель возрос на 1,5 %). Удорожание продовольствия вызвало и рост расходов домохозяйств. Поэтому налицо фактически нулевая продуктивность российских контрсанкций: запрет на ввоз наносит больший ущерб российскому населению, чем наказывает собственно страны ЕС. В связи с этим, альтернативой тотальному запрету импорта продовольствия мог бы стать избирательный (селективный) подход, который будет предусматривать частичный запрет или ограничение импорта из стран, инициировавших секторальные санкции, только по отдельным позициям. Последние должны охватывать лишь те товары, импорт которых из других стран может быть гарантирован без роста расходов и негативного влияния на качество питания российских граждан, либо производство которых может быть реально организовано в краткосрочный период.

Тем не менее, использование таких возможностей ограничено тем, что, например, из круп-

нейших розничных сетей, которые контролируют свыше 80 % российского рынка продовольствия, только одна сеть («Магнит») полностью соблюдала запрет, а остальные лишь снизили количество запрещенных товаров на 50–70 %. В торговых сетях более высокого ценового сегмента («Ашан», «Перекресток»), для которых запрещенные товары являются основной их товарной матрицы, сокращения были значительно меньше. Другим обстоятельством стало существенное изменение в географии импорта продовольствия розничными сетями: лидерами по приросту поставок за 2014 г. стали Сербия (до 900 % прироста импорта), Белоруссия (до 170 %), Турция (до 150 %), Китай (до 130 %) [13].

Проблему контрсанкций необходимо соотносить и с вопросами экономической интеграции в ЕАЭС, поскольку для России не нужны осложнения с партнерами внутри Союза [8]. Белоруссия и Казахстан не полностью согласились с введением торговых запретов России по отношению к зарубежным странам. Поэтому более предпочтительной должна стать полная отмена продовольственного эмбарго в ближайшие годы, что еще подтверждается и фактически двукратной девальвацией рубля, создавшей серьезный барьер для импорта продовольствия. В любом случае сельское хозяйство и пищевая промышленность нуждается в серьезных дополнительных мерах для осуществления форсированного и «разумного импортозамещения» [9].

Относительно выхода на показатели самообеспечения по мясу, распространено мнение об огромной капиталоемкости, экономической невыгодности, длительных сроках решения данной задачи. Тем не менее, значительная часть мясного скотоводства может развиваться путем дешевого летнего пастбищного содержания, а также использования дешевых пород крупного рогатого скота. Наилучшие возможности для реализации такого пути развития мясного подкомплекса есть в Центральном и Северо-Западном федеральных округах, климатические условия которых позволяют поддерживать относительно длительный период пастбищного скотоводства. Для эффективной реализации политики импортозамещения по молочной продукции, необходимо ежегодное создание по 150 крупных новых хозяйств, которые позволят обеспечить темпы прироста поголовья ежегодно до 6 %. Для улучшения экономических показателей производства молока необходимо делать ставку на развитие племенного молочного скотоводства.

Кроме отдельных функциональных направлений развития мясного и молочного подкомплексов животноводства необходима разумная инвестиционная политика в отраслях. Уже несколько лет (начиная с реализации национального проекта «Приоритетное развитие агропромышленного комплекса») повышение инвестиционной активности рассматривается в качестве ключевого фактора продовольственной политики (а субсидирование процентных ставок по инвестиционному кредитованию – основной формой государственной поддержки АПК) [7]. Тем не менее, инвестиции в основной капитал в сельском хозяйстве не достигают уровней, запланированных в Государственных программах развития сельского хозяйства на 2008–2012 и 2013–2020 гг. В 2014 г. отмечалось еще большее снижение инвестиций в подотрасли АПК.

Дефицит инвестиций ограничивает рост производственных мощностей в отрасли, что служит серьезным барьером для реализации потенциала импортозамещения контрсанкционных продуктов питания. По расчетам Счетной палаты РФ, совокупный импорт этих товаров из стран, инициировавших санкции, составляет порядка 40 % их общего ввоза в страну. При этом серьезное превышение удельного веса импорта над величиной свободных мощностей наблюдается по некоторым видам молочных и мясных продуктов, а также по сырам.

АПК России необходима более серьезная помощь, и для ее обеспечения необходимо, чтобы земля стала реальным рыночным товаром, принимаемым банковскими структурами в качестве залога. Необходимо развивать сельскохозяйственный лизинг, а также развивать субсидирование сельского хозяйства, но не на безвозмездной основе, а путем предоставления кредитов под нормальные про-

центы (5–6 % годовых), как это принято в развитых странах. При этом необходимо учитывать, что собственное инвестиционное кредитование – необходимое, но недостаточное условие реализации эффективной агропродовольственной политики. Необходимо изменять институциональные условия трансформирования инвестиций в реальные структурные сдвиги в производстве и сбыте сельскохозяйственной продукции (речь идет о развитии кооперации, изменениях в ценообразовании на продукцию сельского хозяйства).

Крайне остро проблемы обеспечения продовольствием проявили себя при введении Россией специальных мер для обеспечения безопасности страны, когда под санкции зарубежных стран попало около пятой части совокупного отечественного импорта сельскохозяйственных товаров и продовольствия (это соответствует 15 % объема их внутреннего потребления). По сведениям Федеральной таможенной службы (ФТС) годовой импорт продукции, попавшей под ограничения, составляет 9,1 млрд долл., среди которых на страны ЕС пришлось 6,5 млрд долл., а оставшаяся часть – на Норвегию, США, Канаду и Австралию.

Восполнение дефицита продовольствия, которое попало под санкции, путем сравнительно быстрого наращивания его внутреннего производства, возможно лишь частично. По оптимистичным оценкам, это позволяет заместить только 15 % «выпавшего» импорта продовольствия и сырья для сельскохозяйственного производства при параллельном росте цен на них, так как до того, как Россия объявила эмбарго, более 71 % импорта продовольствия пришлось на страны ЕС, имевшие относительно невысокие логистические издержки при экспорте сельскохозяйственного сырья и продовольствия в Россию.

Импортозамещение для России многие годы оказывалось сложной проблемой, так как кризис в сельском хозяйстве был очень глубоким, даже несмотря на то, что в отдельные годы страна располагала большими запасами валютной выручки. Санкции зарубежных стран могут существенно обострить сформировавшиеся и вызвать новые трудности в продовольственном обеспечении даже по тем видам продовольствия, где имеются необходимые условия. К таким проблемам относятся:

- увеличение рисков снижения господдержки аграрной сферы и организации новых инвестиционных проектов ввиду невозможности привлечения капитала вследствие серьезного сокращения и подорожания кредитных ресурсов и ухудшения инвестиционного климата в стране;
- увеличение потребительских цен на продовольственные товары и, в связи с этим, ухудшение продовольственного обеспечения малоимущих слоев населения, что особенно характерно для депрессивных регионов;
- угроза проникновения на российский продовольственный рынок аграрной контрабандной продукции через третьи страны и увеличения реэкспорта сельскохозяйственного сырья и продовольствия;
- уменьшение собственных финансовых ресурсов у сельскохозяйственных предприятий для инвестиций ввиду их высокого уровня закредитованности и уменьшения инвестиционной активности, рисков продолжительного действия санкций.

России пришлось срочно находить новые источники масштабного импорта продовольствия, диверсифицировать его на другие страны, тем самым осуществляя новый масштабный передел национального продовольственного рынка. Кроме того, ускоренное импортозамещение на продовольственном рынке невозможно без параллельного развития сельских территорий. Тем не менее, согласно обновленной Государственной программе, совокупный объем финансирования по ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 гг. и на период до 2020 г.» снизится практически вдвое, что является необоснованным, так как аграрная сфера и сельские территории выполняют не только производственную функцию, но и способствуют развитию отдельных обширных территорий.

Библиографический список

1. Абакумов, И. Фермеры ждут аграрной революции [Электронный ресурс] / И. Абакумов. – Режим доступа : <http://www.akkor.ru/statya/778-igor-abakumov-fermery-zhdut-agrarnoy-revolyucii.html> (дата обращения : 16.11.2015).
2. Алтухов, А. И. Обеспечение страны продовольствием в условиях зарубежных санкций / А. И. Алтухов // Вестник Курской государственной сельскохозяйственной академии. – 2014. – № 9. – С. 3–7.
3. Алтухов, А. И. России необходима новая аграрная политика / А. И. Алтухов // Экономист. – 2014. – № 8. – С. 28–39.
4. Алтухов, А. Парадигма продовольственной безопасности страны в современных условиях / А. И. Алтухов // Экономика сельского хозяйства России. – 2014. – № 11. – С. 4–12.
5. Калюков, Е. ЦБ назвал сроки замедления роста цен на продукты [Электронный ресурс] / Е. Калюков. – Режим доступа : <http://top.rbc.ru/economics/16/09/2014/949418.shtml> (дата обращения : 18.12.2015).
6. Об импорте лосося и форели с июля по октябрь 2014 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=20200:2014-&catid=40:2011-01-24-15-02-45&Itemid=2094&Itemid=1835 (дата обращения : 15.12.2015).
7. Основные мероприятия и параметры приоритетного национального проекта «Развитие АПК» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.mcx.ru/documents/document/v7_show/795.181.htm (дата обращения : 07.11.2015).
8. Портанский, А. Угрожает ли торговый конфликт с Белоруссией Таможенному союзу? [Электронный ресурс] / А. Портанский. – Режим доступа : <http://rbcdaily.ru/economy/562949993259657> (дата обращения : 02.11.2015).
9. Послание Президента Федеральному Собранию [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://news.kremlin.ru/news/47173> (дата обращения : 18.01.2015).
10. Постановление Правительства РФ от 20.08.2014 г. № 830 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 7.08.2014 г. № 778» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.government.ru/media/files/41d4fd237c91ea4213b0.pdf> (дата обращения : 12.10.2015).
11. Стратегия – 2020: новая модель роста – новая социальная политика [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.2020strategy.ru> (дата обращения : 11.01.2016).
12. Счетная палата: Россия может не справиться с полным замещением санкционных продуктов [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://tass.ru/ekonomika/1503994> (дата обращения : 27.12.2015).
13. Тихонов, С. Эмбарго с отсрочкой исполнения / С. Тихонов // Эксперт. – 2014. – № 1(929). – С. 38–45.
14. Указ Президента РФ от 06.08.2014 г. № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности РФ» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://kremlin.ru/events/president/news/46404> (дата обращения : 15.11.2015).