

Феномен «спящих» угроз продовольственной безопасности России: условия реализации и механизмы нейтрализации

Р.Р. ГУМЕРОВ, кандидат экономических наук.

E-mail: gumerovrr@mail.ru; ORCID: 0000-0003-1057-9434

Центр развития программно-целевого управления,

ВАВТ Минэкономразвития России, Москва

Аннотация. Статья посвящена исследованию малоизученной проблематики скрытых угроз национальной продовольственной безопасности, реализовавшихся в результате санкционного давления на Российскую Федерацию. К числу таковых отнесены: присутствие на российском продовольственном рынке транснациональных корпораций, в том числе занимающих доминирующее положение в отдельных секторах; слабость антимонопольного законодательства в отношении деятельности контрагентов продовольственного рынка; низкая чувствительность системы управления к участвовавшим колебаниям конъюнктуры; дефицит внимания к рискам экспорта продукции АПК. Отмечается, что режим санкционного давления, наложившийся на затухающие последствия пандемии COVID-19, не только требует принятия экстренных антикризисных мер по нейтрализации негативных последствий внешних санкций, но и предоставляет возможности для обновления всей системы управления продовольственным рынком. В частности, в статье предлагается ввести механизмы социальной ответственности иностранных компаний, придать большую вариативность и гибкость механизмам ценового, антимонопольного и таможенного регулирования, обеспечив тем самым приоритет национальных интересов над корпоративными интересами крупных контрагентов продовольственного рынка.

Ключевые слова: продовольственная безопасность; скрытые угрозы продовольственной безопасности; неторговые риски; санкционное давление; продовольственная инфляция; экспорт продукции АПК

Введение

Проблематика продовольственной безопасности давно находится в центре внимания отечественных исследователей, аналитиков и практиков. Многочисленные публикации посвящены методологическим тонкостям и практическим рецептам обеспечения продовольственной безопасности как системной проблемы современной экономики [Белова, 2019; Белова, 2021; Калугина, 2021; Лубкова, Шилова, 2020; Решетникова, 2020;

Ушачев, Чекалин, 2020; Яркова, 2020]. Суть этой проблемы – голод, недоедание, агфляция¹ и хроническая бедность как результат несправедливого распределения имеющихся в достаточном количестве ресурсов продовольствия в глобальном, региональном и национальном масштабах.

По оценкам ФАО, примерно 96% голодающих в мире страдают от факторов хронической продовольственной небезопасности (необеспеченности), и только около 4% – в результате краткосрочных негативных последствий стихийных бедствий или человеческой деятельности². Для преодоления системной продовольственной небезопасности каждое государство выстраивает свою стратегию и развивает международное сотрудничество в сфере обеспечения продуктами питания³. Долгосрочные системные проблемы обеспечения продовольственной безопасности решаются в рамках национальных стратегий с помощью механизмов прогнозирования и стратегического планирования, направленных в том числе на оценку и предотвращение устойчивых угроз с учетом оптимального распределения ограниченных ресурсов. Продовольственный кризис (в различных его формах) и его последствия ликвидируются чрезвычайными мерами ситуативного реагирования, если по тем или иным причинам долгосрочные механизмы обеспечения продовольственной безопасности не дают желаемых результатов.

¹ Агфляция (аграрная инфляция) – термин, введенный в научно-практический оборот во время мирового продовольственного кризиса 2007–2008 гг. для характеристики опережающего роста цен на продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье по сравнению с общим ростом цен или с ростом цен в несельскохозяйственной сфере. Впервые термин встречается в аналитическом отчете инвестиционного банка Merrill Lynch (2007 г.), получил широкое распространение после публикации отчета инвестиционной компании Goldman Sachs в начале 2008 г.

² Guidelines for national FIVIMS (Food Insecurity and Vulnerability Information and Mapping Systems): background and principles IAWG Guidelines Series no. 1 – Rome (Italy) FAO 2000 – P. 1. URL: <https://www.fao.org/3/X8346E/x8346e02.htm#TopOfPage> (дата обращения: 22.03.2022).

³ «Each nation must adopt a strategy consistent with its resources and capacities to achieve its individual goals and, at the same time, cooperate regionally and internationally in order to organize collective solutions to global issues of food security» // World food summit – 13–17 November – Rome. World Food Summit Plan of Action, i.1. // URL: <http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.HTM> (дата обращения: 22.03.2022).

Режим санкционного давления как фактор активизации скрытых угроз

Россия имела и имеет достаточно прочные позиции в обеспечении национальной продовольственной безопасности – во всяком случае, страна обладает для этого необходимыми ресурсами и возможностями, включая нереализованные резервы в сфере государственного стратегического управления [Гумеров, 2020].

Вполне естественным представлялось, что отечественный агропромышленный комплекс органично встраивается в глобальные технологические цепочки производства сельскохозяйственной продукции и продовольствия, а импорт продовольственных товаров и сырья, а также ресурсов для их производства является элементом взаимовыгодного международного разделения труда. Страна обладает достаточным запасом прочности в отношении возможных торговых эмбарго; это в решающей степени касается импорта продовольственных товаров и сырья для их производства, в меньшей степени это справедливо в отношении ресурсов, производительно потребляемых в отраслях АПК (семена, генетический материал, химические средства защиты растений, кормовые добавки и др.). Варианты ослабления продовольственной безопасности Российской Федерации в результате нарушения нормальных условий международной торговли в сфере АПК рассматривались в отечественной литературе как чисто гипотетические, маловероятные, представляющие больше академический интерес [Паппэ и др., 2017].

Но сейчас страна столкнулась с уникальной ситуацией, когда первичным источником внешних угроз продовольственной безопасности является отнюдь не разрыв внешнеторговых производственных цепочек и, более того, как показано далее, не какие-либо иные экономические факторы. И в то же время эту ситуацию нельзя квалифицировать как стихийно-непредсказуемую, форс-мажорную в классическом понимании, поскольку речь идет об известных проблемах – недооценке системных неторговых рисков продовольственной безопасности страны [Гумеров, 2013; Гумеров, 2016], которые были проигнорированы как в ранее действовавшей, так и в актуальной редакции Доктрины продовольственной безопасности РФ.

Одной из таких угроз, по нашему мнению, является присутствие на внутреннем продовольственном рынке транснациональных

корпораций (ТНК), которые во многих рыночных сегментах занимают доминирующее положение. Так, уже к 2016 г., в период активного развертывания мероприятий по импортозамещению, доля иностранного капитала в пищевой промышленности составляла 60%, в том числе на рынке переработки молока – 60%, соковой продукции – более 70%, замороженных овощей и фруктов – 80%, плодоовощной консервации – 90%. Свыше 70% российского рынка соковой продукции принадлежало на тот момент двум западным корпорациям – *PepsiCo* и *Coca-Cola*⁴.

Значительная часть российских активов ТНК на территории страны была сформирована путем скупки существовавших успешных российских компаний. В частности, *PepsiCo* приобрела компанию «Вимм-Билль-Данн» и ОАО «Лебедянский», *Danone* фактически поглотила компанию «Юнимилк», *Coca-Cola* приобрела завод «Нидан» и пр. При этом по формальным признакам они до последнего времени считались добросовестными компаниями, которые работают на российской территории и вносят свой вклад в импортозамещение.

В защиту присутствия, а если быть точным, доминирующего положения ТНК на российском рынке, выдвигались дежурные аргументы о том, что они насыщают рынок, создают рабочие места, платят налоги, внедряют современные схемы планирования и менеджмента, реализуют различные проекты.

Вот так, например, отреагировала *Danone* в декабре 2014 г. на обвинения тогдашнего министра сельского хозяйства России Н. Федорова в недобросовестной конкуренции (хотя при этом министр не называл конкретные компании): «Мы работаем на российский рынок уже более 20 лет, *пришли сюда всерьез и надолго и намерены и дальше работать на благо наших потребителей, клиентов и поставщиков* (курсив автора). Наша компания представлена в России 20 заводами и более 12 тысячами сотрудников. Совокупные инвестиции компании *Danone* и «Юнимилк» в России – около двух миллиардов долларов США.

⁴ Участие иностранного капитала в пищевой промышленности России. Анализ ситуации, возможные последствия и пути решения // Федеральный центр сельскохозяйственного консультирования. URL: <https://docplayer.com/30163191-Uchastie-inostrannogo-kapitala-v-pishchevoy-promyshlennosti-rossii.html> (дата обращения: 25.03.2022).

Ежегодно мы платим миллиарды рублей налогов в бюджет Российской Федерации»⁵.

При этом, однако, уже тогда отмечались случаи недобросовестной конкуренции и социальной безответственности ТНК. В 2014 г. та же *Danone* закрыла три завода в России: в Смоленске, Тольятти и Новосибирске. Представители компании объяснили эти шаги необходимостью оптимизировать сеть производственных площадок, чтобы они не дублировали друг друга в регионах и имели возможности расширения и модернизации. Позднее *Danone* объявила о закрытии еще двух заводов: в Томске с дальнейшей консолидацией производственных мощностей на предприятиях в Кемерово и Красноярске и Чебоксарах – с постепенным переносом выпуска продукции на предприятия в Самаре, Саранске и Казани⁶. Безусловно – и это вполне естественно, – *Danone* руководствовалась соображениями экономической эффективности, но при этом полностью игнорировались интересы работников закрываемых предприятий и потребности локальных региональных рынков.

Последствия оппортунистического поведения ТНК и возможности их купирования

«Спящие» угрозы продовольственной безопасности полностью вскрылись в связи с началом специальной операции на Украине. Ряд иностранных компаний в сфере производства и торговли продовольственными товарами (включая общепит) заявил о прекращении либо приостановке в той или иной степени своей деятельности на территории России, в том числе: *PepsiCo*, *Coca-Cola*, *McDonald's*, *Yum! Brands* (бренды *KFC*, *Pizza Hut*, *Taco Bell*), *Valio*, *Paulig*, *Danone*, *Fazer*, *Starbucks*, *Nestle*, *Mars*, *Mondelez International* (бренды *Alpen Gold*, *Oreo*, *Milka*, *Halls*, «Барни», «Юбилейное»).

Даже полный уход названных компаний с российского рынка, конечно, не критичен для продовольственного обеспечения населения. Однако такие действия создают прецедент, который

⁵ *Морозов Алексей*. Министр сельского хозяйства РФ Николай Федоров: «Иностранцы снимают сливки с наших крестьян!» URL: <https://www.kp.ru/daily/26314.5/3192738/> (дата обращения: 25.03.2022).

⁶ *Danone* объявила о закрытии двух заводов в России. URL: <https://lenta.ru/news/2015/12/26/danone/> (дата обращения: 25.03.2022).

в иных условиях или применительно к другим компаниям может заметно ухудшить продовольственный статус российских граждан. Такие демарши могут временно ухудшать ситуацию на региональных рынках труда, провоцировать и «прикрывать» цепную реакцию ажиотажного спроса и немотивированного роста цен на продукты питания, хотя никакой значимой связи между демаршами ТНК и ценовой ситуацией на внутреннем продовольственном рынке нет.

Показательна в этом отношении ситуация на рынке сахара. Потребности в продукте за счет собственного производства покрываются на 99,9%, что на 9,9 п.п. выше показателя, предусмотренного Доктриной продовольственной безопасности⁷. Тем не менее в ряде регионов наметился искусственный дефицит сахара, равно как и некоторых других продуктов первой необходимости, а розничные цены на него стали расти. За период с 12 по 18 марта 2022 г. индекс потребительских цен, по оценке Росстата, составил 101,93%, а цены на сахар-песок в среднем по стране увеличились на 13,8%, в том числе в 10 субъектах – на 24,1–37,1%⁸. Уже на следующей неделе темпы роста цен на сахар-песок снизились до 6,5%; наивысший рост цен на сахар в субъектах не превышал 17,9%, а в Республике Коми цены даже снизились на 2,5%⁹. Территориальные органы ФАС России выявили факты картельного сговора отдельных участников продовольственного рынка – производителей, оптовых торговых компаний и розничных сетей – с целью создания искусственного дефицита продукта и поддержания высоких розничных цен на сахар¹⁰.

Показательно, что схему искусственно генерируемого роста цен пытаются транспонировать и на другие продукты питания. Так, ФАС инициировала проверку деятельности одного из крупнейших

⁷ Национальный доклад о ходе и результатах реализации в 2020 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. М., 2021. С. 20.

⁸ Об оценке индекса потребительских цен с 12 по 18 марта 2022 года. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/48_23-03-2022.htm (дата обращения: 01.04.2022).

⁹ Об оценке индекса потребительских цен с 19 по 25 марта 2022 года. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/54_30-03-2022.htm (дата обращения: 01.04.2022).

¹⁰ ФАС возбудила первые дела из-за высоких цен на сахар. URL: <https://rg.ru/2022/03/27/fas-vozbudila-pervye-dela-iz-za-vysokih-cen-na-sahar.html> (дата обращения: 27.03.2022); ФАС возбудила дело против крупнейшего российского производителя сахара. URL: <https://news.mail.ru/economics/50648426/> (дата обращения: 29.03.2020).

в России агропромышленных холдингов «Мираторг», в ходе которой будет изучена цепочка поставок мяса и произведена оценка ценообразования на эту продукцию.

Понятно, что ни одна из перечисленных ТНК не занимается выращиванием сахарной свеклы либо ее переработкой. Точно так же они не занимаются производством риса или гречихи, на которые выросли цены. Отсутствие непосредственной связи роста цен с уходом ТНК очевидно. В то же время, используя в качестве оправдания временную дезорганизацию (вполне естественную) работы общепита и розничной торговли, отдельные отечественные компании демонстрируют оппортунистическое поведение на сегментах рынка, никоим образом с этими ТНК не связанными (сахар, гречка, мясная продукция в случае с «Мираторгом»).

Под угрозой остается судьба тысяч работников компаний-саботажников. К примеру, на предприятиях *McDonald's* в стране работают 62 тыс. человек, ещё около 100 тыс. заняты на предприятиях поставщиков¹¹.

К сожалению, страна оказалась не готовой к реализации угроз подобного рода, в российском законодательстве отсутствуют рычаги комплексного обеспечения устойчивости национальной продовольственной системы в условиях внешнего санкционного давления. Существующие механизмы имеют фрагментарный и неакцентированный характер и явно недостаточны.

В качестве меры, направленной на нейтрализацию негативных последствий демарша ТНК, Минэкономразвития России предложило использовать внешнее управление в отношении иностранных компаний из недружественных стран, которые ушли (заявили об уходе) с российского рынка без предоставления гарантий российским потребителям.

Внешнее управление – это растянутый во времени механизм действующего законодательства о банкротстве¹², который применяется в отношении юридического лица-должника при соблюдении комплекса определенных условий. Современная ситуация не в полной мере вписывается в эту модель.

¹¹ McDonald's временно закрывает свои рестораны в России. URL: <https://vc.ru/food/376698-mcdonald-s-vremenno-zakroet-svoi-restorany-v-rossii> (дата обращения: 02.04.2022).

¹² Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» от 26.10.2002 № 127-ФЗ.

В частности, формально иностранные предприятия не отказываются от частичной выплаты заработной платы своим работникам в первые месяцы простоя и/или от выплат по кредитам (если таковые имеются), т.е. формальные основания для запуска процедур банкротства отсутствуют.

Помимо процедур банкротства, законодательство предусматривает механизм реквизиции (статья 242 ГК РФ): «В случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и при иных обстоятельствах, носящих *чрезвычайный характер* (курсив автора), имущество в интересах общества по решению государственных органов может быть изъято у собственника в порядке и на условиях, установленных законом, с выплатой ему стоимости имущества (реквизиция)». Это – более мягкая и демократичная процедура в сравнении с конфискацией (ст. 243 ГК РФ) не только потому, что имущество изымается не безвозмездно, но и потому, что лицо, имущество которого реквизировано, вправе оспаривать в суде его оценку, а при прекращении действия обстоятельств, в связи с которыми произведена реквизиция, требовать по суду возврата ему сохранившегося имущества. В сравнении с механизмом внешнего управления реквизиция не имеет временного лага, и негативные последствия подобных демаршей могут быть купированы в кратчайшие сроки.

Министр Евразийской экономической комиссии по интеграции и макроэкономике, академик РАН С.Ю. Глазьев предложил передавать предприятия ушедших из России компаний в собственность сотрудников¹³. В любом случае основания для мер принудительного характера в отношении предприятий, уходящих с российского рынка, имеются; они не могут ссылаться на форс-мажор, поскольку *официально* это преподносится как их собственное решение, а не результат давления либо прямого принуждения со стороны своих правительств¹⁴.

Еще одно важное наблюдение – как показала ситуация на рынке сахара, действующее законодательство не обеспечивает

¹³ Глазьев предложил передавать предприятия ушедших компаний сотрудникам. URL: <https://www.mk.ru/politics/2022/04/03/glazev-predlozhit-peredavat-predpriyatiya-ushedshikh-kompaniy-sotrudnikam.html> (дата обращения: 05.04.2022).

¹⁴ Псаки: американские компании сами решили уйти из России. URL: <https://www.mk.ru/politics/2022/03/22/psaki-amerikanskie-kompanii-sami-reshili-uyti-iz-rossii.html> (дата обращения: 02.04.2022).

должного контроля рисков ажиотажного спроса и манипулирования ценами и товарными запасами в результате оппортунистического поведения отечественных компаний и их подразделений. Федеральные законы «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» от 28.12.2009 № 381-ФЗ и «О защите конкуренции» от 26.07.2006 № 135-ФЗ, а также соответствующие нормативно-правовые акты не предусматривают использования срочных неотложных мер регулирования в экстремальных ситуациях, в том числе аналогичных нынешней (о недостатках механизмов ценового контроля см. [Гумеров, 2021]).

Главный вывод из нынешней ситуации – необходимо консолидировать все уже имеющиеся нормы и механизмы регулирования продовольственного рынка, адаптировать их к условиям внешнего санкционного давления, дополнить и оформить в виде специального закона. В частности, в этом законодательном акте необходимо предусмотреть:

- меры по защите национальных компаний от враждебного поглощения иностранными корпорациями¹⁵;
- заключение специальных соглашений между иностранными компаниями, входящими на российский рынок, и региональными органами исполнительной власти о соблюдении прав работников соответствующих предприятий и потребителей на территории соответствующего субъекта Федерации (условно – соглашений о социальной ответственности иностранных компаний);
- особый режим противодействия ажиотажному спросу и манипулированию ценами и товарными запасами в условиях внешнего санкционного давления.

Обеспечить импортозамещение в критически важных сферах

В отечественной специальной литературе постоянно обращается внимание на технологическую зависимость отраслей АПК

¹⁵ К примеру, во Франции с 2006 г. действует закон о защите крупнейших национальных компаний от захвата иностранными корпорациями, который был принят после попытки поглощения американской корпорацией *PepsiCo* французского производителя молочных продуктов *Danone* и получил условное название «закон *Danone*». В свою очередь, как уже отмечалось, та же *Danone* поглотила российскую компанию «Юнимилк».

от импортных поставок семенного и селекционного материала, химических средств защиты растений, ветеринарных препаратов [Потапов, 2019; Прокопьев, 2021; Ушачев, Чекалин, 2020].

Эта проблема давно осознавалась, но до последнего времени по неизвестным причинам практически не решалась. Еще в 2014 г. в Национальном докладе о ходе реализации Государственной программы развития сельского хозяйства отмечалось, что «в целом в стране сложилась высокая степень импортозависимости в семеноводстве. В 2014 г. было завезено в страну семян сахарной свёклы, подсолнечника, кукурузы и овощных культур почти на 18 млрд руб. По отдельным видам сельскохозяйственных культур удельный вес импортных семян в общем их объёме составляет от 43 до 98%, что является серьёзной угрозой для продовольственной независимости страны»¹⁶. Но только на фоне усиления санкционного режима эта латентная уязвимость переросла в реальную угрозу национальной безопасности и привлекла к себе внимание не только специалистов, но и лиц, принимающих решения.

Парадокс нынешнего импортозамещения заключается в том, что эта зависимость возрастает по мере сокращения импорта сельскохозяйственной продукции и продовольствия [Гумеров, Гусева, 2018]. Очевидно, что поставки производственных ресурсов для сельского хозяйства могут стать следующим объектом санкций со стороны недружественных государств, такие действия будут преподноситься как допустимые, не нарушающие гуманитарных основ, в отличие, скажем, от эмбарго на поставки в Россию сельхозпродукции и продовольственных товаров.

В актуализированную редакцию Доктрины продовольственной безопасности¹⁷ к долгосрочным национальным интересам России отнесены «развитие племенного животноводства, селекции растений, семеноводства и аквакультуры (рыбоводства), развитие производства комбикормов, кормовых добавок для животных, лекарственных средств для ветеринарного применения,

¹⁶ Национальный доклад «О ходе и результатах реализации в 2014 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы». М., 2015. С. 5.

¹⁷ Указ Президента Российской Федерации от 21.01.2020 г. № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации».

минеральных добавок, в том числе за счет внедрения конкурентоспособных отечественных технологий, основанных на новейших достижениях науки», введен новый индикатор уровня обеспеченности семенами ключевых сельскохозяйственных культур отечественной селекции. Его нижнее пороговое значение составляет 75%; соответственно, доля семян зарубежной селекции не должна превышать 25%, в то время как фактически, по имеющимся оценкам, она достигает 58% по кукурузе, 73% – по подсолнечнику, 98% – по сахарной свекле¹⁸.

В стратегическом плане перечисленные задачи решаются и будут решаться в рамках Федеральной научно-технической программы развития сельского хозяйства на 2017–2025 гг. и корреспондирующих нормативно-правовых актов¹⁹. При этом Россия имеет несколько условных «линий обороны» на период освоения новейших технологий и локализации производства ввозимых ресурсов.

Наша страна является крупнейшим импортером ресурсов для аграрного производства (семена, племенной материал, средства химической защиты растений и т.п.), и зарубежным компаниям-производителям вряд ли захочется терять емкий российский рынок, не имея достойной гарантированной альтернативы (для которой, по крайней мере, нужны свободные и пригодные для культивации земли сельскохозяйственного назначения).

По некоторым же позициям Россия уверенно наращивает объемы собственного производства. В частности, по данным Минсельхоза России, с 2016 по 2021 г. доля российских средств защиты растений на рынке увеличилась с 45% до 70%, с начала 2022 г. сохраняется положительная динамика их выпуска²⁰. Правда, при этом действующие вещества и многие другие ком-

¹⁸ В России предлагают ограничить импорт семян. URL: <https://rg.ru/2022/03/20/v-rossii-predlagaiut-ogranichit-import-semian.html> (дата обращения: 07.04.2022).

¹⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2017 г. № 996 «Об утверждении Федеральной научно-технической программы развития сельского хозяйства на 2017–2025 годы»; Приказ Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 30 марта 2020 г. № 501 «Об установлении порядка формирования комплексных планов научных исследований по направлениям реализации Федеральной научно-технической программы развития сельского хозяйства на 2017–2025 годы.

²⁰ Доля российских средств защиты растений за пять лет увеличилась с 45% до 70%. URL: <https://www.agroinvestor.ru/analytics/news/37846-dolya-rossiyskikh-sredstv-zashchity-rasteniy-za-pyat-let-uvlechilas-s-45-do-70/> (дата обращения: 09.04.2022).

поненты формуляций – ПАВы, эмульгаторы, растворители, пеногасители, красители – преимущественно импортные. Они поставляются из КНР, Индии, ЕС, США.

Основным производителем действующих веществ для пестицидов в мире является Китай, в том числе он поставляет компоненты для средств защиты растений, производимых европейскими и американскими компаниями. В этом смысле часть проблем решается замещением поставок из недружественных стран прямым импортом из Китая или Индии. Развиваются и иные формы сотрудничества. Так, отечественная компания «Август» два года назад запустила в КНР предприятие по производству активных ингредиентов и теперь получает часть действующих веществ для формуляций со своего завода – *Hubei August Pesticide Co. Ltd.*, причем продукция давно контрактируется в юанях.

В части семенного материала у России остаются возможности для маневра путем временных изменений структуры посевных площадей в пользу тех культур, по которым дефицит отечественных семян ощущается в меньшей степени.

Если же иностранные компании будут вынуждены отказываться от сотрудничества с Россией под давлением собственных правительств, страна сможет ответить асимметрично, например, путем рестрикций экспорта минеральных удобрений. Они могут реализоваться в форме эмбарго, лицензирования, квотирования, введения плавающих (заградительных) вывозных пошлин, главное – создать гибкую адаптивную схему. Россия входит в тройку крупнейших мировых поставщиков минеральных удобрений и играет важную роль в обеспечении глобальной продовольственной безопасности.

По информации ФТС и TradeMap, около 65% российских удобрений идет на экспорт, 22% поставок приходится на Евросоюз и США, 7% – на Китай. Для ЕС и США доля России в импортных поставках удобрений составляет 11–12%²¹. Несмотря на достаточно небольшую долю поставок в эти страны, *The Washington Post* отмечает, что их снижение существенно скажется на ценах на сельскохозяйственную продукцию, производимую в США.

²¹ Минпромторг рекомендовал ограничить экспорт минеральных удобрений. URL: <https://www.agroinvestor.ru/markets/news/37638-minpromtorg-rekomendoval-ogranichit-eksport-mineralnykh-udobreniy/> (дата обращения: 07.04.2022).

В частности, отмечается, что расходы на приобретение 1 т минеральных удобрений выросли в 2022 г. практически втрое по сравнению с предыдущим годом²². Ей вторит *Financial Times*, отмечающая связь поставок удобрений с ростом цен на молочную продукцию²³.

Рестрикции в отношении экспорта минеральных удобрений могут интерпретироваться как негуманные и недопустимые, но, повторим, их предлагается вводить исключительно в качестве ответной меры на сопоставимые действия недружественных государств.

Подчинить зерновой экспорт национальным интересам

Еще одна зона «спящих» рисков – зерновой экспорт, который может быть использован в ущерб национальным интересам России. Негативные составляющие и последствия экспорта зерна в его нынешнем формате уже анализировались, в том числе автором [Гумеров, 2017; Крылатых, Белова, 2018], в контексте данной статьи хотелось бы акцентировать внимание на организационной составляющей.

Еще в марте 2007 г. было создано ОАО «Агентство по регулированию продовольственного рынка», переименованное в 2009 г. в ОАО «Объединённая зерновая компания» (ОЗК)²⁴. В соответствии с Указом Президента приоритетными направлениями общества устанавливались увеличение объемов закупки и реализации зерна на внутреннем рынке, увеличение объемов экспорта зерна, модернизация и строительство элеваторов и портовых терминалов. Сейчас ОЗК – единственная российская инфраструктурная компания с государственным участием на рынке сельхозпродукции.

²² Laura Reiley. U.S. imports little from Ukraine and Russia, but food and farming costs are expected to rise // The Washington Post. 2022. March 19. URL: <https://www.washingtonpost.com/business/2022/03/19/farming-food-costs-ukraine/> (дата обращения: 09.04.2022).

²³ Milk prices rise as Ukraine war threatens cow feed and fertiliser supplies. URL: <https://www.ft.com/content/e669685d-1f4f-42e5-96b0-9609a3599651> (дата обращения: 09.04.2022).

²⁴ Указ Президента Российской Федерации от 20 марта 2009 г. № 290 «Об открытии акционерного общества “Объединенная зерновая компания”».

Основной целью принятой в 2019 г. стратегии ее развития до 2024 г. является формирование крупнейшего в России торгово-логистического оператора сельскохозяйственной продукции, ориентированного на расширение экспорта зерна и зернобобовых, а также развитие соответствующей инфраструктуры как на внутреннем, так и на внешних рынках²⁵. Действительно, ОЗК входит в пятерку крупнейших экспортеров российского зерна, однако ее доля в общем объеме экспорта в сельскохозяйственном сезоне 2020/2021 (48,9 млн т) составила немногим более 6% (3,1 млн т). По этому показателю Объединенную зерновую компанию опережает транснациональная *Viterra* (3,3 млн т), а в совокупности три крупнейших транснациональных трейдера (*Viterra*, *Cargill*, *Louis Dreyfus*) вывозят в 2,35 раза больше (7,3 млн т).

Увеличение доли ОЗК в экспорте российского зерна – не самоцель. Проблема в том, что при фактически достигнутых показателях ее регулирующая роль как проводника государственной политики на зерновом рынке практически не реализуется; укрепление позиций компании позволит рационализировать зерновые потоки, расширить альтернативные возможности использования зерновых ресурсов как на внутреннем, так и на внешнем рынке – в частности, сформировать современную отрасль по производству комбикормов, повысить объемы производства и экспорта муки и других товаров с высокой долей добавленной стоимости [Гумеров, 2017; Крылатых, Белова, 2018].

Сходные по своему генезису проблемы экспорта продукции АПК существуют в молочной отрасли [Конкина, 2022], в свеклосахарной промышленности [Белова, 2021].

Заключение

Проблемы и угрозы, с которыми столкнулся отечественный агропромышленный комплекс, являются отражением больших вызовов для экономики и общественной жизни России и имеют долгосрочный характер. Наложение рисков и угроз внешнего санкционного давления на проблемы пандемии COVID-19 создало уникальную, чисто российскую версию глобальных «больших

²⁵ Утверждена стратегия развития акционерного общества «Объединенная зерновая компания» до 2024 года. URL: https://www.ozk-group.ru/press_center/news/utverzhdena-strategiya-razvitiya-aktsionernogo-obschestva-obedinennaya-zernovaya-kompaniya-do-2024-/ (дата обращения: 11.04.2022).

вызовов». Выйти из этой ситуации с помощью традиционных методов, основанных на «накачке» дополнительных ресурсов, их перераспределении или точечной концентрации, уже не получится. Принимаемые сейчас решения должны не просто купировать негативные последствия пандемии и внешних санкций, но и использовать новые возможности концептуального реформирования всей системы стратегического управления АПК, которая будет обеспечивать безусловный приоритет национальных интересов.

Литература

Белова Т.Н. Ситуация на рынке продовольствия: новые сигналы и старые проблемы // ЭКО. 2019. № 1 (535). С. 131–152. DOI: 10.30680/ЕСО0131-7652-2020-1-131-152

Белова Т.Н. «Сладкие» и «горькие» аргументы в пользу правильного протекционизма // ЭКО. 2021. № 12. С. 78–96. DOI: 10.30680/ЕСО0131-7652-2021-12-78-96

Гумеров Р.Р. Продовольственная безопасность страны: угрозы нарастают (об эффектах членства в ВТО и не только об этом) // Российский экономический журнал. 2013. № 1. С. 52–71.

Гумеров Р.Р. Продовольственная безопасность России: проблемы и угрозы // ЭКО. 2016. № 5. С. 71–88.

Гумеров Р.Р. Российский зерновой экспорт: не повторять ошибок прошлого // ЭКО. 2017. № 1. С. 5–19.

Гумеров Р.Р., Гусева Н.В. Об эффектах и парадоксах импортозамещения в контексте национальной продовольственной безопасности // ЭКО. 2018. № 2. С. 90–102. DOI: 10.30680/ЕСО0131-7652-2018-2-90-102

Гумеров Р.Р. Продовольственная безопасность в контексте национальных целей Российской Федерации // ЭКО. 2020. № 12. С. 122–142. DOI: 10.30680/ЕСО0131-7652-2020-12-122-142

Гумеров Р.Р. Невыученные уроки ценовых скачков на продовольственном рынке // Российский экономический журнал. 2021. № 3. С. 25–45. DOI: 10.33983/0130-9757-2021-3-25-45

Калугина З.И. Экономическая доступность продовольствия: региональные и социальные различия // ЭКО. 2021. № 2. С. 165–175. DOI: 10.30680/ЕСО0131-7652-2021-2-165-175

Конкина В.С. Внешняя экспансия молочного рынка: аргументы «за» и «против» // Российский экономический журнал. 2022. № 2. С. 48–59. DOI: <https://doi.org/10.33983/0130-9757-2022-2-48-59>

Крылатых Э.Н., Белова Т.Н. Экспорт российского зерна в контексте формирования региональной экономической политики // Экономика региона. 2018. Т. 14. Вып. 3. С. 778–790. DOI: 10.17059/2018-3-7

Лубкова Э.М., Шилова А.Э. Особенности новой доктрины продовольственной безопасности 2020 // ЭКО. 2020. № 11. С. 124–140. DOI: 10.30680/ЕСО0131-7652-2020-11-124-140

Паннэ Я.Ш., Антоненко Н.С., Ползиков Д.А. Продовольственная безопасность России: современный подход // Проблемы прогнозирования. 2017. № 3. С. 62–74.

Потанов А.П. Обеспечение ресурсной независимости аграрного производства в контексте продовольственной безопасности России // Проблемы прогнозирования. 2019. № 5. С. 120–129.

Прокорьев М.Г. Продовольственная безопасность и самообеспеченность продовольствием: методические аспекты // Проблемы рыночной экономики. 2021. № 3. С. 117–130. DOI: 10.33051/2500–2325–2021–3–117–130

Решетникова Е.Г. Экономическая доступность продовольствия: инструменты обеспечения в условиях новых вызовов // Экономика и управление. 2020. Т. 26. № 2. С. 128–136. DOI: 10.35854/1998–1627–2020–2–128–136

Ушацев И.Г., Чекалин В.С. Новая доктрина продовольственной безопасности и меры по реализации ее основных положений // АПК: экономика, управление. 2020. № 4. С. 4–12. DOI: 10.33305/204–4

Яркова Т.М. Доктрина продовольственной безопасности России – что изменилось в 2020 году // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2020. № 6. С. 7–10.

Статья поступила 18.04.2022

Статья принята к публикации 21.04.2022

Для цитирования: *Гумеров Р.Р.* Феномен «спящих» угроз продовольственной безопасности России: условия реализации и механизмы нейтрализации // ЭКО. 2022. № 6. С. 8–25. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2022-6-8-25

Summary

Gumerov, R.R., PhD in Economics, Center for the Development of Program-Targeted Management, Russian Foreign Trade Academy, Moscow

The Phenomenon of Dormant Threats to Food Security in Russia: Conditions of Implementation and Mechanisms of Neutralization

Abstract. The article deals with the little-studied problems of hidden threats to national food security, realized as a result of sanctions pressure on the Russian Federation. These include: the presence of transnational corporations in the Russian food market, including those occupying a dominant position in some sectors; weak antimonopoly legislation in relation to the activities of food market contractors; low sensitivity of the management system to the increased fluctuations of the conjuncture; lack of attention to the risks of agricultural products export. It is noted that the regime of sanctions pressure, superimposed on the waning effects of the COVID-19 pandemic, not only requires the adoption of urgent anti-crisis measures to neutralize the negative effects of external sanctions, but also provides an opportunity to update the entire system of food market management. In particular, the paper proposes to introduce mechanisms of social responsibility of foreign companies, to give more variability and flexibility to the mechanisms of price, antitrust and customs regulations, thereby ensuring the priority of national interests over the corporate interests of large counterparties in the food market.

Keywords: food security; hidden threats to food security; non-trade risks of food security; external sanctions pressure; food inflation; export of agricultural products

References

- Belova, T.N. (2019). Situation in the Food Market: New Signals and Old Problems. *ECO*. No. 1. Pp. 131–152. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131–7652–2020–1–131–152
- Belova, T.N. (2021). “Sweet” and “bitter” Arguments for the Right Protectionism. *ECO*. No. 12. Pp. 78–96. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131–7652–2021–12–78–96
- Gumerov, R.R. (2013). Food security of the country: threats are growing (on the effects of WTO membership and more). *Rossiyskiy ekonomicheskii zhurnal*. No. 1. Pp. 52–71. (In Russ.).
- Gumerov, R.R. (2016). Food security in Russia: problems and threats. *ECO*. No. 5. Pp. 71–88. (In Russ.).
- Gumerov, R.R. (2017). Russian grain export: not to repeat the mistakes of the past. *ECO*. No. 1. Pp. 5–19. (In Russ.).
- Gumerov, R. R., Guseva, N. V. (2018). On the Effects and Paradoxes of Import Substitution in the Context of National Food Security. *ECO*. No. 2. Pp. 90–102. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131–7652–2018–2–90–102
- Gumerov, R.R. (2020). Food Security in the Context of National Goals of the Russian Federation. *ECO*. No. 12. Pp. 122–142. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131–7652–2020–12–122–142
- Gumerov, R.R. (2021). Unlearned Lessons of Food Price Spikes. *Rossiyskiy ekonomicheskii zhurnal*. No. 3. Pp. 25–45. (In Russ.). DOI: 10.33983/0130–9757–2021–3–25–45
- Kalugina, Z.I. (2021). Economic Accessibility of Food: Regional and Social Differences. *ECO*. No. 2. Pp. 165–175. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131–7652–2021–2–165–175
- Konkina, V.S. (2022). External expansion of the dairy market: Arguments “for” and “against”. *Rossiyskiy ekonomicheskii zhurnal*. No. 2. Pp. 48–59. (In Russ.). DOI: <https://doi.org/10.33983/0130–9757–2022–2–48–59>
- Krylatykh, E.N., Belova, T.N. (2018). Russian Grain Exports in the Context of Regional Economic Policy. *Ekonomika regiona*. No. 14(3). Pp. 778–790. (In Russ.). DOI: 10.17059/2018–3–7
- Lubkova, E.M., Shilova, A.E. (2020). A New Doctrine of Food Security of the Russian Federation: a Paradigm Change. *ECO*. No. 11. Pp. 124–140. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131–7652–2020–11–124–140
- Pappe, J.S., Antonenko, N.S., Polzikov, D.A. (2017). Food security of Russia: a modern approach. *Problemy prognozirovaniya*. No. 3. Pp. 62–74. (In Russ.).
- Potapov, A.P. (2019). Ensuring Resource Independence of Agrarian Production in the Context of Food Security of Russia. *Problemy prognozirovaniya*. No. 5. Pp. 120–129. (In Russ.).

Prokopiev, M.G. (2021). Food security and self-sufficiency in food: methodological aspects. *Problemy rynochnoy ekonomiki*. No. 3. Pp. 117–130. (In Russ.). DOI: 10.33051/2500–2325–2021–3–117–130

Reshetnikova, E.G. (2020). Tools to Ensure the Affordability of Food in the Context of New Challenges. *Ekonomika i upravleniye*. No.26(2). Pp. 128–136. (In Russ.). DOI: 10.35854/1998–1627–2020–2–128–136

Ushachev, I.G., Chekalin, V.S. (2020). New Doctrine of Food Security and Measures to Implement its Main Provisions. *APK: ekonomika, upravleniye*. No. 4. Pp. 4–12. (In Russ.). DOI: 10.33305/204–4

Yarkova, T.M. (2020). Food Security Doctrine – What has Changed in 2020. *Ekonomika sel'skokhozyaystvennykh i pererabatyvayushchikh predpriyatiy*. No. 6. Pp. 7–10 (In Russ.). DOI 10.31442/0235–2494–2020–0–6–7–10

For citation: Gumerov, R.R. (2022). The Phenomenon of Dormant Threats to Food Security in Russia: Conditions of Implementation and Mechanisms of Neutralization. *ECO*. No. 6. Pp. 8–25. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2022-6-8-25