
А.С. ШЕВЕЛЕВА

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА
БЕЗОПАСНОСТИ ПРОДОВОЛЬСТВИЯ**

В настоящее время проблема обеспечения безопасности продовольствия приобрела глобальный характер, поскольку качество питания является одним из основных факторов, определяющих здоровье людей. Ежегодно миллионы людей заболевают и многие умирают в результате употребления в пищу небезопасных продуктов питания. По оценкам Всемирной организации здравоохранения, от одних только диарейных болезней ежегодно умирает 1,8 миллиона детей [1].

Под безопасностью продовольственного сырья и пищевых продуктов понимают совокупность их свойств, при которых пищевые продукты не являются вредными и не представляют опасности для жизни и здоровья нынешнего и будущего поколений при обычных условиях использования [2].

Основными проблемами в области глобальной безопасности пищевых продуктов являются:

- распространение микробиологических опасностей (включая такие бактерии, как *Salmonella* или *Escherichia coli*);
- наличие химических загрязнителей пищевых продуктов;
- появление новых пищевых технологий (прежде всего генетически модифицированных продуктов);
- совершенствование систем безопасности продуктов питания на глобальном уровне [1].

Обеспечение безопасности продуктов питания в современных условиях требует создания и постоянного совершенствования системы регулирования безопасности продукции. Формы и методы государственного регулирования безопасности продовольствия зависят от многих факторов: уровня развития экономики, степени интеграции национальной экономики в международную систему разделения труда, информированности потребителей о безопасности продукта и т. д.

Согласно подходу Ланкастера, товар можно рассматривать как набор характеристик (атрибутов), которые определяют потребительские свойства продукта (способность товара удовлетворять нужды потребителей). Любую из характеристик можно рассматривать со стороны спроса и предложения.

На спрос на пищевые продукты влияет их качество, которое наряду со вкусом и питательной ценностью включает безопасность. Потребители готовы платить за дополнительные меры по обеспечению безопасности, но они готовы платить меньше за каждое последующее увеличение уровня обеспечения безопасности продовольствия, т. е. предельная полезность данной характеристики качества продовольствия снижается. Потребители с разным восприятием риска рационально выбирают различные наборы продуктов.

Производители продуктов питания будут поставлять безопасные пищевые продукты только в том случае, если это выгодно для них или в случае обязательности. Предельные затраты на создание дополнительных мер по обеспечению безопасности продуктов питания возрастают.

На основании сказанного кривая предложения (предельных издержек) на безопасные продукты питания является восходящей, а кривая спроса (пре-

Александра Сергеевна ШЕВЕЛЕВА, аспирантка кафедры экономической теории Белорусского государственного экономического университета.

дельных выгод) — нисходящей (Дж. Кинси, С. Хенсон, Б. Трэйлл, У. Вискузи, Дж. Вернон, Дж. Харрингтон).

Во взаимодействии спроса и предложения определяется рыночная цена на пищевые продукты, которая обеспечивает оптимальный уровень обеспечения безопасности продуктов питания, но не обязательно равный нулю. При этом все участники рынка полностью информированы о безопасности продукта, а рыночные цены отражают все затраты и выгоды для общества. В такой ситуации рыночные цены передают всю необходимую информацию, внешние эффекты отсутствуют, и государственное регулирование не требуется [3, 1248–1253].

Однако реально существующий рыночный механизм отличается от идеальной модели, так как не в полной мере соответствует условиям, при которых набор идеализированных конкурентных рынков способен обеспечить эффективное взаимодействие потребителей и производителей продовольствия (оптимальную аллокацию ресурсов по Парето) [4].

Одной из проблем, определяющих неудачи рынка, является асимметричность информации. Так, относительно обеспечения безопасности продовольствия продавцы лучше информированы о качестве продуктов, чем потребители. В этом случае необходимо государственное вмешательство, чтобы исправить недостатки рыночного механизма и смягчить их негативные последствия.

Всю совокупность продуктов, обращающихся на рынке, принято подразделять с точки зрения возможности потребителя получать информацию об их качестве на три основных типа: исследуемые, опытные и доверительные блага [5, 311–329; 6, 67–88].

Качество исследуемых благ можно определить до их потребления, т. е. в момент покупки. Решение о покупке принимается потребителями в условиях полной определенности. В этом случае у производителей появляется стимул производить качественные товары, так как продажа некачественных товаров приведет к потере доли на рынке и снижению доходов. Государство, как правило, не регулирует данный сегмент рынка.

Качество проверяемых благ выявляется в процессе потребления, т. е. после покупки. В случае с проверяемыми товарами наиболее важным является вопрос, каким образом потребители могут узнать о безопасности продукции. Большинство экономистов сходятся во мнении, что если во время первой покупки покупатели не обладают полной информацией о товаре, то при повторных покупках они будут иметь всю информацию о товаре. Чтобы обеспечить повторение покупки, у производителей появляется стимул поддержания репутации [7, 1242–1247].

На практике даже при однократных покупках покупатели могут обладать полной информацией. Потребители могут влиять на репутацию продавцов. Появление Интернета существенно облегчило процесс обмена информацией среди потребителей. Правительство также играет существенную роль в росте информированности потребителей, снижая издержки получения информации. Примером может служить обязательное размещение потребительского рейтинга на этикетке продукта.

Ключевым фактором в определении эффективности функционирования рынков проверяемых товаров является эффективность передачи сигналов от производителей к потребителям [3]. В экономической теории разработаны различные модели передачи сигналов, которые изучают эффективность обмена информацией между продавцами и потребителями.

Классическая модель рынка «лимонов», разработанная Дж. Акерлофом, рассматривает случай, когда процесс передачи сигналов между продавцами, имеющими полную информацию о качестве продукции, и покупателями, об-

ладающими неполной информацией, абсолютно неэффективен. В этом случае некачественные товары не только вытесняют качественные, но и «взрывают» доверие покупателя к данному классу товаров и снижают спрос населения на качественные блага вследствие недоверия покупателей и неблагоприятного отбора [8, 488–500].

С. Гроссман в своей модели рассматривает условия, при соблюдении которых процесс передачи сигналов о качестве товара эффективен и потребители могут без значительных издержек проверить качество после покупки. На рынке присутствуют товары различного качества, а ценовая премия за высшее качество продукции позволяет разделить товары на качественные и некачественные [9, 461–489].

Ценовой механизм является не единственным способом передачи информации о качестве товара. Фирмы могут тратить значительные средства на рекламу. Эффективными способами являются гарантии и компенсации, товарные знаки или маркировка [10].

По многим параметрам, характеризующим качество, продукты питания относятся к проверяемым благам, но с точки зрения безжалостности они лишь частично могут быть отнесены к проверяемым благам. Во многих случаях очень сложно установить связь между качеством продуктов питания и заболеванием, которое они, вероятно, вызвали. Кроме того, может пройти много времени с момента потребления продукта до проявления негативных последствий. Но даже если причинно-следственная связь между конкретным продуктом и заболеванием установлена, вероятность заражения продукта в следующий раз не может быть точно установлена. Остается неясным, насколько прежний опыт может быть использован при следующей покупке. По этим причинам целесообразно отнести продукты питания к группе доверительных благ, качество которых невозможно выявить даже в процессе потребления.

Потребители не могут самостоятельно определить безопасность продуктов, которые они потребляют. Именно поэтому государство должно играть активную роль в обеспечении безопасности продуктов питания. Для этого в его распоряжении имеются различные инструменты. Одним из них может быть прямое государственное регулирование производственных процессов, однако оно часто подвергается критике со стороны экономистов и признается экономически нерациональным. У. Магат и У. Вискузи утверждают, что если у правительства есть выбор между запретом рискованных продуктов или предоставлением потребителям полной информации о рисках, следует выбрать последнее [3].

Предоставление государством дополнительной информации помогает потребителям принимать более обоснованные решения, тем самым влияя на объем спроса. Информационные средства могут принимать различные формы, включая требование к производителю раскрывать информацию о происхождении продукта и правилах его использования, контроль за добровольно предоставленной информацией о безопасности продукта, выделение субсидий производителям за добровольное и добросовестное раскрытие информации. Основная цель государства в данном случае заключается в том, чтобы гарантировать достоверность предоставленной информации [3].

Гарантировать достоверность информации может сторонняя сертификация. Дж. Маккласки доказывает, что сертификация третьей стороной необходима для эффективного функционирования рынка доверительных благ. Эффективность сертификации зависит от авторитета и репутации организации, предоставляющей данные услуги. Для того чтобы покрыть издержки, связанные с проведением сертификации, правительство может облагать налогом производителей или потребителей. Б. Рой и Я. Шелдон утверждают, что фирмы, за-

нимающиеся продажей продуктов питания, могут также привлекать частные органы сертификации, если государственный стандарт качества существенно отличается от выбранного фирмой стандарта качества продукции. Потребители при выборе продуктов питания могут полагаться на мнение посредников, которые лучше информированы и могут предоставить им достоверную информацию о безопасности товаров [11, 1–9].

Репутация продукта — это еще один способ смягчить проблему асимметричной информации. Выделяют два класса доверительных товаров с точки зрения прослеживаемости. К первому классу, который достаточно хорошо изучен в экономической литературе, относятся продукты известных производителей. Ко второму классу относятся товары, производителя которых для потребителя либо невозможно, либо слишком дорого установить. В производстве и продаже продуктов питания часто задействовано несколько фирм, поэтому продовольствие относится ко второму классу товаров, где качество, в том числе и безопасность, ассоциируется с областью производства, а не с конкретным производителем. Когда фирмы продают товар по одинаковой цене, потребители не могут идентифицировать продукцию различных производителей и пользуются коллективной репутацией. Именно это стало мотивацией для введения минимальных стандартов качества. Стандарты устанавливают уровень качества, который должен иметь товар, поэтому потребитель, вступающий на подобный регулируемый рынок, уверен в том, что приобретенный товар соответствует заявленным требованиям качества и безопасности.

Стандарты признаются многочисленными производителями и потребителями. Они устанавливают общую терминологию для товаров, обладающих схожими характеристиками, определяют способ предоставления информации в единой форме, поэтому потребители могут легко сравнить товары [12, 117–184].

Основным недостатком стандартов является отсутствие стимулов для инноваций, поскольку они не приспособляются к изменениям в потребительских предпочтениях или технологиях. Стандарты могут также ограничивать выбор продуктов питания. У производителей отсутствуют стимулы к обеспечению безопасности продукта выше нормы, установленной стандартом. Появляется стимул к использованию стандартов в качестве торговых барьеров [11, 1–9].

Теоретически возможен и широко используется на практике еще один механизм предупреждения оппортунистического поведения производителя — механизм гражданской ответственности.

Потребитель, понеся материальный или моральный ущерб в результате употребления некачественной продукции, может потребовать через суд компенсации понесенного ущерба, и у продавца исчезают стимулы к назначению цены, не соответствующей качеству (или сообщению покупателю ложной информации о качестве).

Названные выше способы устранения или компенсации провалов рынка требуют определенных издержек, имеющих разную структуру и адресность. Выбор между способами должен основываться на критерии минимума этих издержек при условии, что все они обеспечивают одинаковые социальные результаты. Вместе с тем, поскольку характер наносимого ущерба для разных типов нарушений требований к качеству и безопасности может существенно различаться, более общим здесь оказывается критерий максимизации общественного благосостояния.

В этой связи важно различать два типа потенциально возможного ущерба — возполнимый (компенсируемый) и невозполнимый (некомпенсируемый). Если возможный ущерб может быть полностью возмещен, возложенная на виновника ответственности не только не ухудшит положения субъекта, потребившего

некачественный товар, но и создаст у продавца такого товара (виновника возникшего ущерба) стимулы к несовершению в будущем подобных действий. Если же ущерб не может быть полностью возмещен (например, речь идет о человеческой жизни или здоровье), то возложение на виновника ответственности не обеспечивает полной компенсации пострадавшему. Следовательно, в подобных ситуациях предпочтительней с точки зрения общества является контроль качества товара до его продажи, т. е. введение минимальных стандартов качества, гарантирующих отсутствие невосполнимых ущербов.

Более того, признак восполнимости/невосполнимости должен быть уточнен за счет привязки его к конкретным субъектам, действия которых оказались причиной возникновения ущерба, а именно — к размеру их имущества. Если ущерб может быть компенсирован в принципе, но нанесший его индивид не располагает достаточным для этого имуществом, пострадавший не полностью компенсирует свои потери после возложения на виновного ответственности *ex post*.

Еще одно важное уточнение ситуации выбора между введением *ex ante* регулирования в форме введения стандартов качества и *ex post* ответственностью в форме судебного разбирательства об ответственности за нанесенный ущерб связано с трудностями (и издержками) доказательства вины ответчика. Если такое доказательство в рамках действующей судебной системы и принятых в ней стандартов доказательности либо невозможно, либо чрезвычайно затруднено, использование *ex post* ответственности вообще оказывается фактически невозможным [13, 5–20].

Не менее важными являются и методы косвенного регулирования безопасности продуктов питания посредством установления налоговых льгот и субсидий, например, для производителей, которые самостоятельно внедряют систему Hazard Analysis and Critical Control Points (НАССР) — анализ рисков и критические контрольные точки.

В дополнение к функциям государства по обеспечению эффективного регулирования безопасности продуктов питания все более значимой становится его роль по просвещению, информированию и консультированию потребителей. Необходимо создавать профессиональные структуры для информирования потребителей о рисках, связанных с продуктами питания, перенимать положительный международный опыт. Данные меры позволят повысить осведомленность потребителей и тем самым защитить их от некачественных продуктов питания. Кроме того, необоснованные страхи потребителей, вызванные недостатком знаний о безопасности продуктов питания, а также неосведомленностью относительно важных производственных операций пищевой промышленности, приводят к нарушению порядка на рынке и в экономике в целом, оказывают огромное давление на производителей и продавцов.

Таким образом, регулирование безопасности продовольствия является одной из основных функций государства. Методы государственного регулирования достаточно универсальны и применимы в любом государстве, однако использование каждого из них требует определенных условий. Продукты питания относятся к доверительным благам, поэтому наиболее эффективным считается предоставление информации и сертификация третьей стороной. Безопасность ассоциируется с областью производства, а не с конкретным производителем, поэтому необходимо введение минимальных стандартов качества (*ex ante* регулирование). На практике также используется механизм гражданской ответственности (*ex post* регулирование). Выбор между введением *ex ante* или *ex post* регулирования зависит от восполнимости ущерба, сложности доказательства вины ответчика. Обеспечению безопасности продовольствия способствует установление налоговых льгот и субсидий для производителей.

