



**ОБЗОР ТОРГОВОЙ
И СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ**

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ



ОБЗОР ТОРГОВОЙ И СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

1. Основные характеристики аграрного сектора Российской Федерации

По сравнению с некоторыми другими отраслями, в частности с нефте- и горнодобывающей промышленностью, сельское хозяйство России занимает относительно второстепенное положение в ее экономике в целом, если оценивать по объему создаваемой им добавленной стоимости и по его доле в общем объеме экспорта. Тем не менее, этот сектор имеет большое значение для страны с точки зрения обеспечения занятости ее населения, доля которого в сельском хозяйстве составляет 9,7 процента. Доля добавленной стоимости агросектора в общем объеме ВВП не превышает 4 процентов, а его прирост в 2000–2010 годы проходил довольно медленными темпами – в среднем на 1,3 процента в год. Для действующей аграрной системы характерно наличие как крупных коммерческих производителей, так и мелких собственников, занятых выращиванием сельхозпродукции в основном для собственного потребления и для реализации излишков на неформальных рынках.

Таблица 1. Показатели сельскохозяйственного сектора России, 2010 год

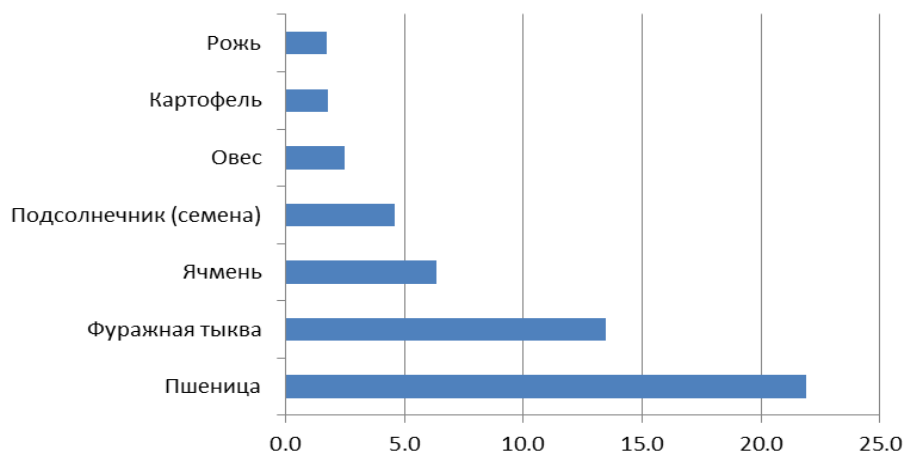
ВВП, в млрд. текущих долларов США	1 488
Население, в млн. человек	141,9
Сельское население, в процентах от общей численности населения	26,3
Площадь сельскохозяйственных угодий, в процентах от общей территории *	13,2
Объем добавленной стоимости сельского хозяйства (в процентах от ВВП)	4,0
Среднегодовой рост добавленной стоимости сельского хозяйства в 2000–2010 годы, в постоянных ценах (в процентах)	1,34
Занятость в сельском хозяйстве (в процентах от общего числа занятых) *	9,7
Доля сельскохозяйственной продукции в общем объеме экспорта	1,5

* Данные за 2009 год.

Источник: FAOSTAT и WDI.

К основным, выращиваемым в России сельскохозяйственным культурам, если оценивать по площади возделываемых угодий, относятся: пшеница, ячмень, подсолнечник (семя), овес, картофель и рожь, причем наибольшая доля пашни отводится под пшеницу. Так, в 2009 году пшеницей было засеяно 26,6 млн. гектаров уборочной площади, что составило 21,9 процента всех пахотных земель России (рис. 1).

Рис. 1. Доля уборочных площадей в общей площади пахотных земель с разбивкой по основным культурам, 2009 год

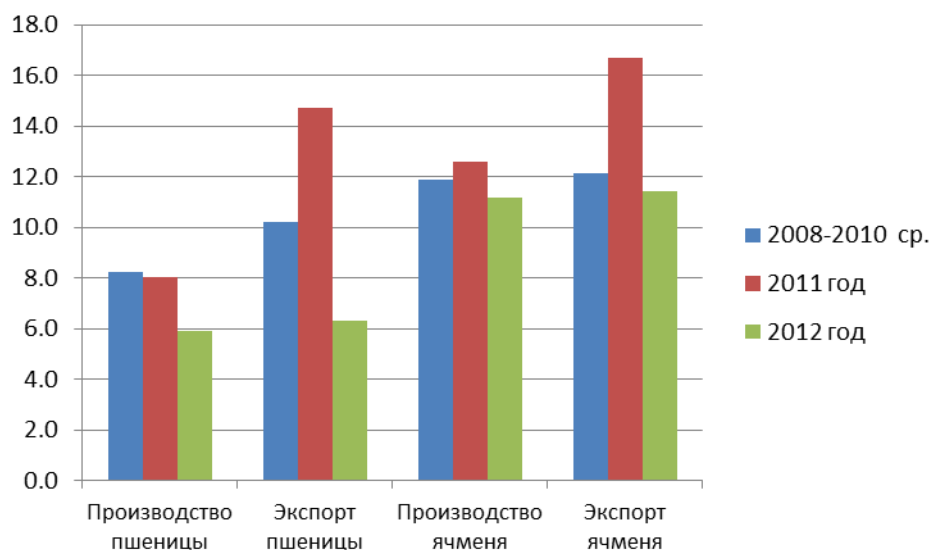


Источник: FAOSTAT

В 2012 году Россия произвела 11,2 процента мирового урожая ячменя, 5,9 процента – пшеницы, 4 процента – молока и молочных продуктов и 3 процента – сахара и птицы. Хотя доля России в общемировом производстве масличных культур невелика (приблизительно 2 процента), в 2010 году она произвела 20 процентов общего объема производства подсолнечного масла в мире. Производство бобов сои, хотя оно и продолжает оставаться на низком уровне по сравнению с другими странами, увеличилось почти в 4 раза – с 342 тыс. тонн в 2000 году до 1,22 млн. тонн в 2010 году.

С 2000 года Россия выдвинулась в мировые лидеры экспортеров зерна. В настоящее время она занимает пятое место в мире по экспорту пшеницы после Соединенных Штатов Америки, Австралии, Канады и Европейского союза, обеспечивая 14 процентов мирового рынка пшеницы по состоянию на 2011 год. Кроме того, она является одним из ведущих экспортеров ячменя: в 2011 году ее экспорт ячменя достиг 16 с лишним процентов общемирового экспорта (рис. 2). Что касается 2012 года, то ожидается, что производство как пшеницы, так и ячменя в России значительно снизится из-за постигшей страну засухи в этом году, а это приведет к сокращению ее соответствующей доли на мировом рынке этих культур.

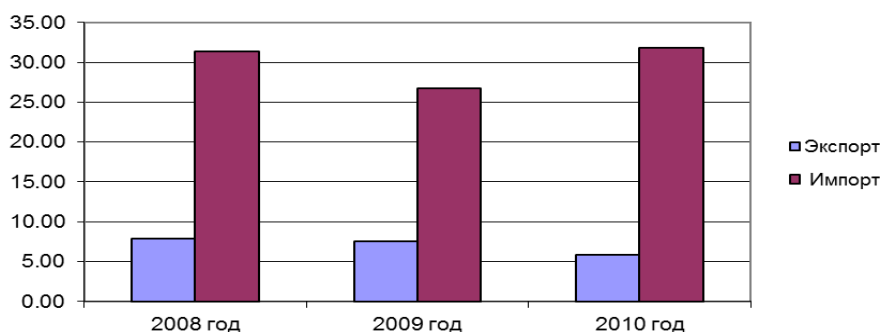
Рис. 2. Доля России в общемировом объеме производства и экспорта пшеницы и ячменя



Источник: FAO Food Outlook, ноябрь 2012 года

На мировом рынке Россия традиционно выступает как чистый импортер продовольствия – в 2010 году ее дефицит торговли в сфере сельскохозяйственной и продовольственной продукции составил 26 млрд. долл. США (рис. 3) – и одним из основных импортеров мяса и сахара-сырца.

Рис. 3. Торговля России сельскохозяйственной продукцией и продовольствием, 2008–2010 годы (в млрд. долл. США)



Источник: FAOSTAT.

В таблицах 2 и 3 представлены данные по экспорту и импорту основной сельскохозяйственной продукции России, измеряемые в стоимостном выражении и в качестве долей от общего объема торговли. В 2008–2010 годы одна третья часть общей стоимости сельскохозяйственного и продовольственного экспорта России приходилась на пшеницу, которая превратилась в единственный наиболее важный сельскохозяйственный продукт с точки зрения как экспортных поступлений, так доходов сельхозпроизводителей. Импорт распределяется более равномерно, однако на

мясо крупного рогатого скота, свинину и птицу вместе приходилось 18,8 процента общего объема импорта сельскохозяйственной продукции в 2008–2010 годы.

Таблица 2. Основные продукты сельхозэкспорта России с разбивкой по среднестоймостным показателям, 2008–2010 годы

	В млн. долл. США	В процентах
Пшеница	2,562.2	36.1
Подсолнечное масло	544.8	7.7
Табак	423.9	6.0
Напитки	363.8	5.1
Ячмень	320.1	4.5
Молоко (эквивалент)	222.7	3.1
Жмых подсолнечника	142.6	2.0
Сахар и мед	131.0	1.8
Итого, агроэкспорт	7,088.0	100.0

Таблица 3. Основные продукты сельхозимпорта в Россию с разбивкой по среднестоймостным показателям, 2008–2010 годы

	В млн. долл. США	В процентах
Говядина	2,399.1	8.0
Напитки	2,203.2	7.4
Свинина	2,111.4	7.0
Молоко (эквивалент)	1,539.9	5.1
Табак	1,207.8	4.0
Сахар и мед	1,172.6	3.9
Мясо птицы	1,136.1	3.8
Сыр	1,094.2	3.7
Итого, агроимпорт	29,972.3	100.0

Напитки: пиво, вино и алкогольные напитки.

Источник: FAOSTAT

2. Аграрная и торговая политика

С 1990 года политика России в области сельского хозяйства находится под глубоким воздействием экономической перестройки в целом, начавшейся после распада Советского Союза, пережив за последние два десятилетия немало коренных перемен. Серова и Шик (2007 год) выделяют в развитии агрополитики три периода с четкими временными рамками. Первый период (1991–1994 годы) сформировался в результате развала плановой экономики и быстрой либерализации рынка во всех областях, включая агросектор, что означало для него прекращение практически всех форм государственной поддержки. В этот период правительство опиралось в основном на торговую политику, с тем чтобы с помощью субсидий гарантировать импорт продовольствия в страну в достаточных объемах и чтобы ограничить экспорт.

На втором этапе (1994–1998 годы) акцент на либерализацию сельскохозяйственных рынков уступил место политике, ориентированной на внутреннее развитие и защиту минимальных гарантированных цен для производителей, введение заградительных барьеров на импорт и субсидирование экспорта. Было создано Федеральное агентство по регулированию продовольственного рынка. По мере стабилизации экономической ситуации в России после развала старой экономической системы и по мере того, как сельхозпроизводители, набираясь опыта работы в рыночных условиях, становились более целеустремленными и организованными, агрополитика вновь стала обретать все более протекционистский характер, когда государство стало выделять больше средств из государственного бюджета на развитие сельского хозяйства. Ориентация на замещение продукции импорта получила оформление в виде доктрины продовольственной безопасности, принятой после резкого повышения мировых цен на продовольствие в 2007–2008 годы, когда перед страной были поставлены цели достижения самодостаточности в снабжении населения основными продуктами питания.

Политика резкого снижения в начале 1990-х годов и затем наращивания государственных вливаний в сельское хозяйство в последующие годы получила наглядное подтверждение в динамике доли оценки поддержки производителей (ОПП) в общем объеме стоимости совокупных валовых поступлений в сельское хозяйство, о чем свидетельствуют расчеты ОЭСР¹ (рис. 4). В 1999 году сельхозпроизводители лишились всякой поддержки как результат финансового кризиса 1998 года, который нанес тяжелый удар по государственному бюджету. Последующий период

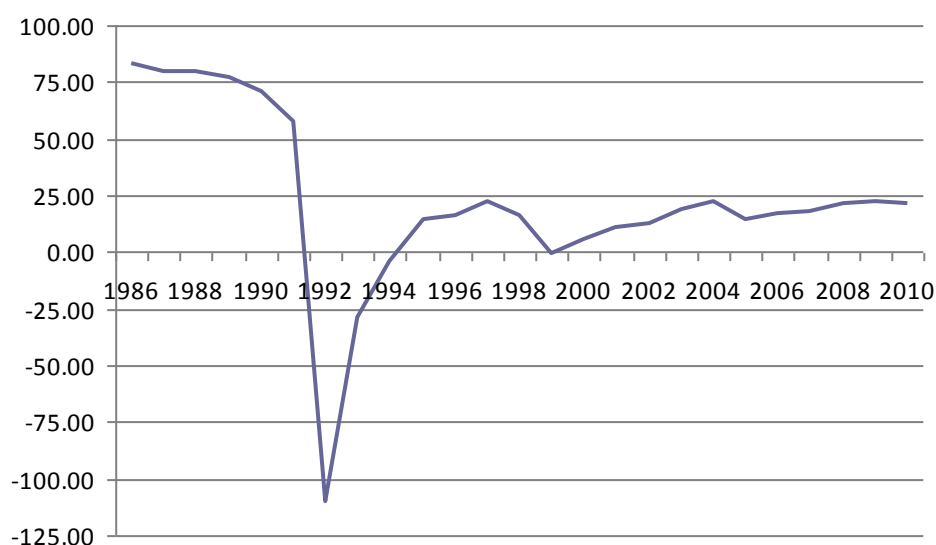
¹ Оценка поддержки производителей (ОПП) исчисляется ежегодной денежной стоимостью трансфертов сельхозпроизводителям, как от потребителей, так и от налогоплательщиков, измеряемые у ворот фермы и получаемых в результате проводимой государством политики поддержки сельского хозяйства, независимо от их характера, целей или воздействия на сельскохозяйственное производство или доходы производителей. Процентная ОПП (% ОПП) является долей ОПП в валовом доходе хозяйства (включая поддержку)

<http://www.oecd.org/tad/agriculturalpoliciesandsupport/41120402.pdf>.

<http://www.oecd.org/agriculture/agriculturalpoliciesandsupport/producerandconsumersupportestimatesdatabase.htm>.

оздоровления и постепенного роста поддержки сельского хозяйства со стороны государства привели к повышению уровня протекционизма. В 2010 году показатель ОПП достигал уровня 21,37 процента, что было выше уровня 18,83 процента в среднем по региону ответственности ОЭСР. Следует отметить, что с 2005 года эта тенденция возрастающего ОПП в России является противоположной тенденции в странах ОЭСР, где с этого года наблюдается равномерное снижение процентной ОПП.

Рис. 4. Процентная доля ОПП в общей стоимости совокупных валовых поступлений в сельское хозяйство



Источник: данные OECD

<http://www.oecd.org/tad/agriculturalpoliciesandsupport/producerandconsumerssupportestimatesdatabase.htm>

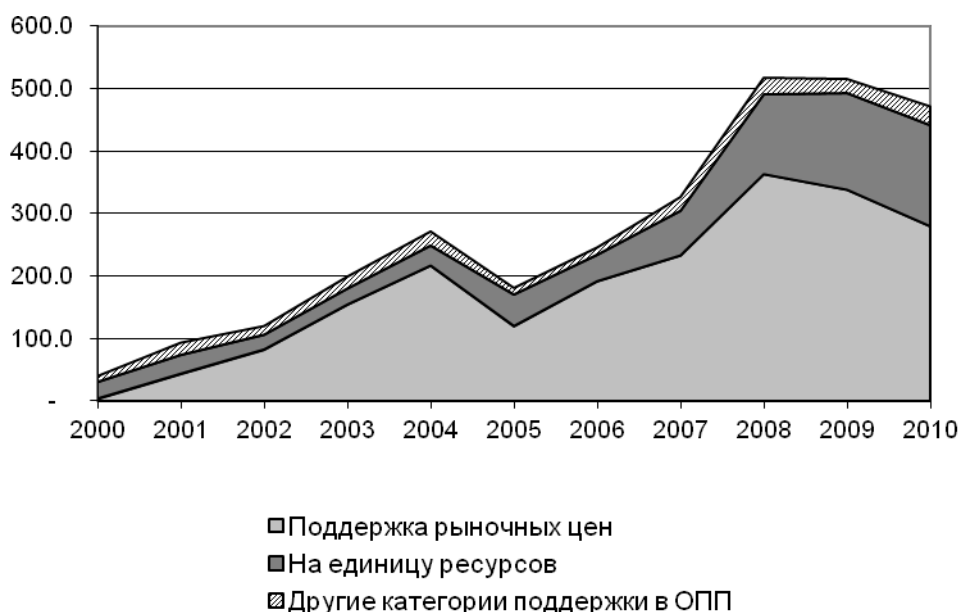
Поддержка сельхозпроизводителей стала расти особенно заметно начиная с 2005 года, и в 2010 году она достигла уровня 471,4 млрд. рублей (рис. 5). Этот рост был обеспечен за счет ужесточения мер таможенного контроля на ввоз основных сельскохозяйственных продуктов, а также увеличения объема бюджетных вливаний в этот сектор производства.

Поддержка рыночных цен (ПРЦ) и компенсации, выплачиваемые на основе использования ресурсов в сельском хозяйстве, – это две группы мер поддержки, которые представляют собой значительную часть ОПП, однако удельный вес каждой группы с течением времени менялся. В 2005 году доля поддержки рыночных цен в общем объеме ОПП составляла 78,0 процента, а доля субсидий на использование ресурсов – всего лишь 17,2 процента. К 2010 году доля выплат на единицу ресурсов удвоилась и составила 34,4 процента, в то время как доля ПРЦ сократилась до 59,3 процента. Субсидии на использование ресурсов включают выплаты на приобретение семян, удобрений, химикатов, животных кормов и других вводимых ресурсов, а также

применение таких целевых программ, как программа разведения племенного скота². В эту категорию включены также субсидии на выплату процентных ставок и субсидии на страхование. Совокупная доля ПРЦ и субсидий на единицу ресурсов как двух групп мер поддержки сельского хозяйства наиболее искажающие рынки, увеличилась с 76,2 процента в 2000 году до 93,6 процента в 2010 году.

Стоимостной объем мер ПРЦ существенно вырос в 2007 и 2008 годы, увеличиваясь соответственно на 21,6 процента и 55,9 процента в год. Это происходило в тот момент, когда одновременно росли мировые цены на основные сельхозтовары, свидетельствуя о том, что именно меры таможенного регулирования, и никак не другие возможные меры, как, например, регулируемые цены, педалировали поддержку сельского хозяйства в тот период. Если бы ОПП приводили в движение минимальные цены, то повышение цен на продовольствие помогло бы устранить разрыв между целевыми ценами и мировыми ценами, снижая потребность в субсидиях. После достижения рекордного пикового уровня в 2008 году ПРЦ снизились в последующие 2009 и 2010 годы, в то время как субсидии на единицу ресурсов увеличились.

Рис. 5. Состав ОПП с разбивкой по основным категориям, 2000–2010 годы (в млрд. рублей)



Источник: данные OECD

<http://www.oecd.org/tad/agriculturalpoliciesandsupport/producerandconsumerssupportestimatesdatabase.htm>

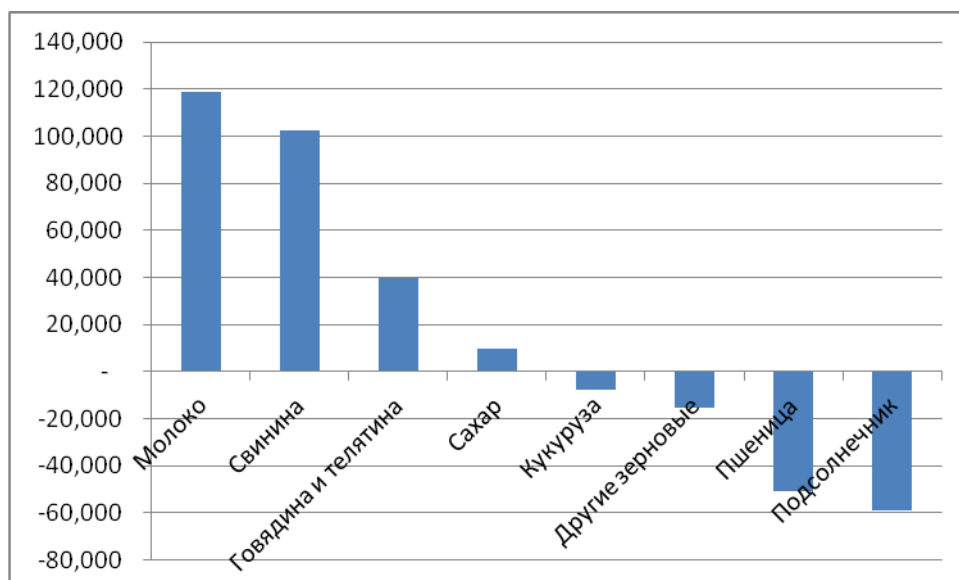
Основными рамками для регулирования развития агросектора и оказания ему государственной помощи служит среднесрочная Государственная программа развития

² Частичная компенсация затрат на содержание телок и племенных бычков и закупку семенной жидкости.

сельского хозяйства, которая разработана на основе Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» 2006 года. Одной из основных целей Государственной программы на 2008 – 2012 годы является развитие сельхозпроизводства, повышение его конкурентоспособности и качества сельскохозяйственной продукции, а одним из краеугольных камней – развитие отечественного производства и замещение импорта с помощью целого ряда программ субсидирования, особенно в секторе животноводства. Государственная поддержка сельскому хозяйству направляется в виде нескольких подпрограмм, финансируемых совместно федеральным и региональными бюджетами.

Картина распределения трансфер среди производителей одного товара (рис. 6) показывает, что основные продукты сельскохозяйственного экспорта, такие как пшеница и растительные масла, облагаются налогом, и что наибольшую помощь по линии государственной поддержки получают сельхозпроизводители мясомолочной продукции. Как упоминалось выше, одним из основных приоритетов текущей агрополитики России является стимулирование развития животноводства, и в качестве стимулов для производителей используется сочетание торговых мер и субсидии на закупку ресурсов и сырья, а также поддержка инвестиций. Производители в животноводческом секторе также получают доступ к кормовому зерну по ценам ниже мировых. Таким образом, нынешняя политика поддерживает животноводство за счет растениеводства.

Рис. 6. Трансферы производителям одной группы товаров, 2010 год (в млн. рублей)



Источник: данные OECD

<http://www.oecd.org/tad/agriculturalpoliciesandsupport/producerandconsumersupportestimatesdatabase.htm>

Основными инструментами регулирования агроподдержки являются выплаты в расчете на одну тонну продукции, субсидии на единицу ресурсов и льготное заимствование. Кроме того, правительство проводит зерновые интервенции на рынках путем создания резервов и осуществления закупок и продаж зерна, если цены выходят

за рамки установленного ценового коридора. Прямые выплаты устанавливаются из расчета за одну тонну реализуемого мяса, молока, яиц и шерсти, причем 80 процентов общего объема дотаций, предназначенных для животноводства, поступают в молочную отрасль (ОЭСР, 2011 год). Кроме того, некоторые регионы оказывают поддержку производству зерновых, картофеля и других сельскохозяйственных культур, а федеральное правительство финансирует субсидии производителям льна и конопли из расчета за одну тонну продукции. Эти субсидии из расчета за одну тонну продукции ОЭСР рассматривает как «выплаты на основе выпуска продукции» (не включается в ПРЦ), представляющие собой небольшую долю (около 2 процентов) общей ОПП.

Одним из главных инструментов поддержки является субсидирование механизма кредитования агросектора. В 2009 году доля этой меры поддержки составляла около 45 процентов общего агрегированного показателя поддержки (АПП)³ (ВТО, 2011 год). Большая часть этой поддержки направляется крупным фермерским хозяйствам и сельхозпредприятиям в качестве краткосрочных кредитов и инвестиционных займов. Быстрыми темпами наращивалось льготное заимствование – с 114 млрд. рублей в 2005 году до 530 млрд. рублей в 2010 году, превысив стоимость ОПП. Эта тенденция сопровождалась значительным увеличением государственных расходов на субсидирование процентных ставок, в частности на субсидирование инвестиционных кредитов для наращивания капитализации животноводческого сектора.

Потрясения, с которыми столкнулся российский агропром после 2008 года – рост цен на продукты питания, глобальный экономический кризис 2009 года и тяжелейшая засуха в России в 2010 году – заставили правительство прибегнуть к мерам сдерживания потребительских цен на продовольствие и оказания помощи сельхозпроизводителям. Дополнительные государственные вливания в этот сектор направлялись в течение 2009 и 2010 годов, и в это же время были введены экспортные

³ По данным ВТО, все меры внутренней поддержки, которые, как считается, искажают условия производства и торговли (за некоторым исключением), попадают в так называемую «желтую корзину». К ним относятся меры ценовой поддержки или субсидии, непосредственно привязанные к объемам производства. Обязательства по снижению таких категорий субсидирования выражаются через общий агрегированный показатель поддержки (общий АПП).

(http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agboxes_e.htm) При расчетах АПП с целью определения объема поддержки рыночных цен за основу принимаются не текущие мировые цены, а фиксированные мировые справочные цены за прошлые годы. В отличие от АПП, показатель ОПП (см. определение выше) используется для мониторинга и оценки прогресса в реформе сельскохозяйственной политики. АПП же составляет основу договорных обязательств по сокращению внутренней поддержки в Соглашении ВТО по Сельскому Хозяйству. ОПП и АПП тесно связаны, но есть и важные отличия. ОПП охватывает все трансферты производителям в результате сельскохозяйственной политики, в то время как АПП распространяется только на субсидии (не таможенные меры), которые наиболее искажают уровень производства и торговли («желтая корзина»).

<http://www.oecd.org/agriculture/agriculturalpoliciesandsupport/32035391.pdf>

ограничения, целью которых было обеспечение достаточного предложения зерна на внутреннем рынке.

Меры таможенного регулирования

Таможенные пошлины

Несмотря на то, что некоторые подсектора получают значительную помощь в виде прямых выплат из государственного бюджета, львиная доля поддержки поступает к сельхозпроизводителям от мер таможенно-тарифного регулирования (ОЭСР, 2011 год). До присоединения к ВТО доступ на рынки сельхозпродукции характеризовался относительно высокими ставками на отдельные продовольственные товары и использованием высоких квот на импорт мяса, самую большую категорию импорта. В 2011 году средняя пошлина по ставке НБН (наиболее благоприятствуемой нации) на сельхозпродукцию и продовольствие составлял 14,3 процента, увеличиваясь до 17,5 процента при пересчете с использованием весовых коэффициентов на импорт. В таблице 4 приводятся данные о распределении импортных пошлин, которые показывают, что 61,8 процента всего агропродовольственного импорта в стоимостном выражении регулируется пошлиной, величина которой равняется или превышает 10 процентов.

Таблица 4. Распределение применяемых импортных пошлин на сельхозпродукты по ставке НБН, 2011 год

Распределение	Без пошлины	0 <= 5	5 <= 10	10 <= 15	15 <= 25	25 <= 50	50 <= 100	> 100
	Тарифные линии и стоимость импорта (в процентах)							
Сельхозпродукты								
По числу тарифных линий	7,8	34,8	8,2	31,8	10,5	3,5	2,9	0,3
По стоимости импорта (2010 год)	9,9	22,3	6,1	28,7	18,9	8,2	5,9	0,1

Источник: WTO Tariff Profiles (<http://stat.wto.org>).

Наибольшие таможенные пошлины установлены на ввоз продукции животноводства, в том числе на мясо всех видов, а также на напитки и табак (таблица 5). В частности, высокие таможенные пошлины действуют на ввоз сверх установленных квот мясо птицы, свинины и говядины, которые составляют соответственно 80 процентов, 65 процентов и 55 процентов импорта. Таможенные пошлины на молочные продукты колеблются, как правило, от 15 до 20 процентов, а таможенные пошлины на некоторые продукты питания, такие как сыр, обезжиренное порошковое молоко и сливочное масло, выросли уже с 2009 года.

Таблица 5. Применяемые импортные пошлины по ставке НБН с разбивкой по группам сельхозпродуктов

Группы продуктов	Средняя ставка, %	Доля без пошлины, %	Максимальная ставка, %
Продукция животноводства	24,7	11,3	80
Молочная продукция	17,7	0	25
Фрукты, овощи, растения	11,0	5,3	19
Кофе, чай	7,7	20,8	20
Крупы и крупяные изделия	18,7	3,0	90
Семена масличных культур, жир и масло	8,7	9,6	25
Сахар и кондитерские изделия	13,3	0	50
Напитки и табак	35,2	4,9	335
Хлопок	0,0	100,0	0
Другие сельхозпродукты	5,8	8,0	25

Источник: WTO Tariff Profiles (<http://stat.wto.org>)

Различные таможенные пошлины действуют на импортируемый сахар в зависимости от котировки цен на сахар на Нью-Йоркской товарно-сырьевой бирже (НЮТСБ). Более высокие таможенные пошлины применяются в тех случаях, когда цены падают ниже определенного уровня, с тем чтобы оказать ценовую поддержку отечественным товаропроизводителям. В 2011 году импортная пошлина составляла от 140 до 270 долл. США за 1 тонну, исходя из ценового коридора 286,6–396,83 долл. США за 1 тонну.

Тарифные квоты

Россия применяет тарифные квоты (ТРК) на говядину, свинину и птицу. Эти наиболее чувствительные подотрасли в агросекторе России получают максимум поддержки за счет торговой политики. Начиная с 2005 года, квоты на говядину постоянно увеличиваются, а таможенные пошлины на импорт этой продукции сверх установленных квот возросли с 40 до 50 процентов. С другой стороны, квоты на птицу постоянно ужесточаются последние три года, снизившись с 1,2 млн. тонн в 2008 году до всего лишь 350 тонн в 2011 году. По традиции квоты распределялись по странам-экспортерам государственными органами, но с 2011 года страновой принцип не действует, что открывает рынок для новых поставщиков (Киселев и Ромашкин).

Таблица 6. Тарифные квоты на мясо в России, 2011 год

	Пошлина		Размер квоты
	В рамках квоты	Сверх квоты	
	В процентах	В процентах	В тыс. тонн
Говядина, свежая и охлажденная	15	50	30
Говядина, замороженная	15	50	530
Свинина, свежая, охлажденная или замороженная	15	75	472
Обрезь свиная	15	75	27,9
Мясо птицы, свежее, охлажденное или замороженное	25	80	350

Источник: OECD (2011)

Ограничения экспорта

Россия вошла в число крупнейших экспортеров зерна, особенно пшеницы и ячменя. Помимо зерновых интервенций на рынке в роли покупателя и продавца Россия еще осуществляет регулирование зернового рынка в основном с помощью таможенных мер. После резкого падения предложения из-за засухи в 2010 году Россия ввела 10 августа 2010 года запрет на экспорт зерна, который касался пшеницы и пшеничной муки, ячменя, ржи и кукурузы. Запрет продлился до 30 июня 2011 года. В качестве экспортных запретительных мер используются экспортные пошлины, которые применяются к небольшой группе товаров, включая бобы сои, семена подсолнечника, семена рапса и лосось, но не зерно злаков. Еще один ощутимый спад в производстве зерна, произошедший в 2012 году по причине еще одной засухи, породил озабоченность в связи с возможностью установления дополнительных запретов на экспорт зерна.

3. Недавние изменения в аграрной политике

В качестве реакции на разразившийся в 2009 году мировой экономической кризис и исключительно тяжелую засуху 2010 года, когда пострадали 43 региона, агросектору была оказана чрезвычайная помощь. Из-за необычайной жары резко снизились урожаи зерновых, что привело к сокращению поставок продовольствия и доходов в сельхозпроизводстве. В 2010–2011 годах государством были приняты исключительные меры, предусматривавшие расширение возможностей для получения льготных займов и продления сроков возврата кредитов, с тем чтобы облегчить для агросектора финансовую ситуацию, компенсировать сельхозпроизводителям потери урожая с помощью специальных выплат и предоставить им дополнительные субсидии на приобретение средств производства, особенно в связи с закупками и транспортировкой животных кормов. Эти усилия сопровождались принятием мер таможенного регулирования, в первую очередь введением запрета на экспорт зерна. Этот акцент на

меры немедленного реагирования, призванные предупредить срывы поставок продовольствия и компенсировать производителям понесенные ими потери, привели к тому, что поддержки государственного сектора лишились программы, призванные обеспечить развитие агросектора на перспективу, такие как программы развития инфраструктуры сельских районов и мелиорации земель.

Государственная программа развития сельского хозяйства на 2008–2012 годы была завершена, и в июле 2012 года была принята новая Государственная программа на 2013–2020 годы. По сравнению с предыдущими целевыми заданиями на 2013 год (установленными в 2011 году) в новой Государственной программе расходы на сельское хозяйство увеличены до 9,2 процента расходной части федерального бюджета, что составляет 158,9 млрд. рублей⁴, и в дальнейшем эти расходы предполагается повышать из года в год. В новой программе ориентировочные цели развития для отечественного производства, которые установлены в качестве доли от общего объема расходующихся ресурсов, должны быть достигнуты к 2020 году (по зерну – до 99,7 процента, по свекловичному сахару – до 93,2 процента, по растительному маслу – до 87,7 процента, по картофелю – до 98,7 процента, по мясу и мясопродуктам – до 88,3 процента, по молоку и молокопродуктам – до 90,2 процента). В программе сделан мощный акцент на развитие животноводства и производства молока и молочных продуктов. Из общего объема ассигнований из федерального бюджета на реализацию Государственной программы на ближайшие восемь лет 33,1 процента средств будет выделено на развитие животноводства (и еще 4,3 процента на производство мяса), 30,9 процента – на производство зерна, и остальные средства будут распределены среди более мелких подпрограмм, в том числе 83,7 млрд. рублей (5,5 процента от общего объема) специально предназначены для оказания поддержки малым формам хозяйствования. Еще одной приоритетной областью, заявленной в Государственной программе, является мелиорация земель сельскохозяйственного назначения.

Что касается торговой политики, одним из самых важных событий, кроме вступления в ВТО, стало образование Таможенного союза России, Беларуси и Казахстана и Россия 1 января 2010 года. 1 июля 2011 года на границах России, Казахстана и Белоруссии был отменён таможенный контроль, а в с целью обеспечения функционирования и развития Таможенного союза и Единого экономического пространства была создана Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК).

⁴ «Аналитическое распределение бюджетных ассигнований федерального бюджета по государственным программам Российской Федерации на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов»; «Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы».

4. Присоединение к ВТО

После длительных переговоров Россия официально присоединилась к ВТО 22 августа 2012 года, в связи с чем она приняла на себя обязательства относительно доступа на рынок, внутренней поддержки сельского хозяйства и субсидирования экспорта. Что касается доступа на рынок, то был разработан график постепенного снижения или отмены импортных пошлин на ряд сельскохозяйственных продуктов, но в то же время еще остаются тарифные квоты и высокие таможенные пошлины на импорт мяса и мясных продуктов сверх квотированных объемов. Простая средняя связанная ставка на сельскохозяйственные товары установлена на уровне 10,8 процента, что предполагает снижение на 3,5 процентных пункта действующей средней ставки, составляющей 14,3 процента. В течение первых трех лет после присоединения будут снижены таможенные пошлины на многие фрукты (с 10 до 5 процентов), чай (с 20 до 12,5 процентов), а также рис, молоко, сливочное масло, многие растительные и фруктовые соки (с 15 до 10 процентов).

Труднее всего было договориться о снижении таможенных пошлин на такие чувствительные продукты, как живые свиньи и переработанные мясные продукты. В результате переговоров российская сторона согласилась снизить таможенные пошлины на ввоз поросят с 40 до 5 процентов после своего вступления, что породило озабоченность российских свиноводов, которые опасаются, что после снижения пошлины они будут терпеть убытки. Что касается свинины, то была достигнута договоренность полностью устранить пошлину на импорт в рамках квоты (с 15 процентов) и снизить пошлину на ввоз сверх квотированного объема с 75 процентов (который действовал с 2011 года) до 65 процентов на момент вступления и сохранить его в неизменном виде до 2020 года, после которого он будет снижен до 25 процентов.

В отношении переработанной мясной продукции (еще один чувствительный продукт) пошлина будет снижена с 25 процентов до вступления до 8 процентов к 2015 году. Снижать пошлины и расширять квоты на говядину и птицу не предполагается – они будут сохранены на уровне 2011 года. Если Россия примет решение отказаться от системы квотирования, то будут установлены адвалорные ставки на уровне 27,5 процентов для говядины, 25 процентов для свинины и 37,5 процента для птицы.

Только по сахару верхний предел изменяемой ставки пошлины будет снижен с 270 долл. США за 1 тонну до 250 долл. США за 1 тонну, но особенно важным является значительная корректировка ценового коридора в сторону понижения по сравнению с ранее действовавшим пределом 286,6–396,8 долл. США за 1 тонну. Новая справочная цена для расчета импортной пошлины на сахар-сырец была установлена в размере 100 долл. США за 1 тонну в качестве нижнего предела и 198 долл. США в качестве верхнего предела. Учитывая тот факт, что в настоящее время эти цены находятся на высоком уровне, который гораздо выше 400 долл. США за 1 тонну, можно смело предположить, что российские импортные пошлины будут оставаться на уровне нижнего предела, который составляет 140 долл. США за 1 тонну, хотя и эта цена все

еще остается высокой, так как в пересчете на адвалорную ставку превышает 30 процентов от стоимости.

В настоящее время Россия не прибегает к экспортным субсидиям, и она приняла на себя обязательство привязать их к нулевой отметке. В результате присоединения России к ВТО были снижены ее некоторые экспортные пошлины. Так, например, налоги на экспорт бобов сои были снижены с 20 процентов до нуля, а на семена подсолнечника – с 20 до 6,5 процента.

Что касается мер внутренней поддержки сельского хозяйства, то были приняты обязательства в отношении содержащихся «желтой корзине»⁵ субсидий, которые оцениваются в виде агрегированных мер поддержки (далее - АМП). агрегированным показателем поддержки (АПП) как инструмент искажения условий торговли. Разрешенный объем этих субсидий на 2012 год определен в размере 9 млрд. долл. США с последующим постепенным снижением до 4,4 млрд. долл. США к 2018 году, что соответствует среднегодовому общему АПП для России периода 2006 – 2008 годов. В 2008 году фактический общий АПП составлял 5,65 млрд. долл. США, из которых 5,60 млрд. долл. США, как сообщалось, не относились к конкретному производству (ВТО, 2012 год). Основная доля АПП приходилась на льготные займы сельскому хозяйству – 1,6 млрд. долл. США.

Данные о поддержке сельскому хозяйству в 2008 году были последними, которые ВТО получила от делегации Российской Федерации. И хотя очевидно, что уровень государственной поддержки был увеличен в последующие годы в ответ на негативные события, о которых упоминалось выше, и особенно по линии льготного кредитования, установленные на 2012–2013 годы обязательства в отношении АПП, скорее всего, будут превышать текущий уровень внутренней поддержки, оставляя возможность для вероятного наращивания финансовых вливаний в сельское хозяйство в рамках новой Государственной программы на 2013–2020 годы. Уровень установленных для России обязательств, в сущности, не требует от нее снижения искажающих условия торговли субсидий до тех пор, пока не минует 5-6 лет после вступления. Вместе с тем, это означает, что возможности России увеличивать в будущем объем государственной поддержки сельского хозяйства, искажающей условия торговли, лимитированы.

⁵ По данным ВТО, все меры внутренней поддержки, которые, как считается, искажают условия производства и торговли (за некоторым исключением), попадают в так называемую «желтую корзину». К ним относятся меры ценовой поддержки или субсидии, непосредственно привязанные к объемам производства. Обязательства по снижению таких категорий субсидирования выражаются через общий агрегированный показатель поддержки (общий АПП).

(http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agboxes_e.htm) При расчетах АПП с целью определения объема поддержки рыночных цен за основу принимаются не текущие мировые цены, а фиксированные мировые справочные цены за прошлые годы.

Совокупный объем обязательств России по внутренней поддержке сельского хозяйства (уровень общего АПП)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Обязательства по общему АПП, в млрд. долл. США	9,0	9,0	8,1	7,2	6,3	5,4	4,4

Источник: WTO Schedule for Russian Federation.

5. Заключительные замечания

Начиная с 2000 года, государственная поддержка сельского хозяйства в России неуклонно наращивалась, и отчасти это является отражением стремления государства восполнить недостаток внимания к данному сектору экономики в рамках государственной политики, который возник из-за развала контролируемых государством структур сельского хозяйства, доминировавших в Советском Союзе, и из-за неспособности государства решить задачи перестройки на ранних этапах рыночных реформ. После глобального продовольственного кризиса 2007–2008 годов вопрос продовольственной безопасности превратился для российского правительства в одну из приоритетных задач, и в связи с этим больший упор был сделан на импортозамещение, в частности в отрасли животноводства.

Хотя в 2008–2010 годы доля ПРЦ в общем объеме мер поддержки отечественных сельхозпроизводителей снизился, она все еще представляет собой крупнейшую категорию сельскохозяйственной поддержки, объем которой составляет 59,3 процента ОПП. Поддержка рыночных цен достигается главным образом за счет торговых мер (импортных пошлин и квот). Вместе с субсидиями, выплачиваемыми на основе используемых ресурсов, второй крупнейшей категорией поддержки, они составляют 93,9 процента от общего объема поддержки сельхозпроизводителей, что позволяет сделать вывод о том, что большая часть поддержки сельскому хозяйству в России относится к категории мер, оказывающих искажающее воздействие на торговлю.

Судя по Государственной программе на 2013–2020 годы, можно предположить, что льготное заимствование на цели инвестирования и государственные субсидии на широкий круг ресурсов, включая корма, энергообеспечение и транспорт, продолжатся. В последние годы, после жестоких засух 2010 и 2012 годов, от которых сильно пострадал зерновой сектор, особая озабоченность высказывалась в адрес мер управления рисками в сельском хозяйстве. По-прежнему внимание политиков будет привлекать система зерновой интервенции. Также есть все основания полагать, что мелиорация земель выдвинется в число первоочередных задач на 2013–2020 годы.

Присоединение к ВТО ставит перед страной ряд задач, связанных в основном со снижением барьеров на импорт мяса и мясных продуктов, но в ближайшее время России не грозит обязательство немедленно снизить объем внутренней поддержки, измеряемый с помощью АПП. Ее обязательства на 2012–2015 годы в соответствии с АПП гораздо выше текущего уровня поддержки. Вместе с тем, после 2015 года ей

придется вносить коррективы, с тем чтобы сохранить объем внутренней поддержки и в конечном итоге снизить его до среднего уровня, отмеченного в период 2006–2008 годов (4,4 млрд. долл. США в год). Главное, что предстоит сделать российскому правительству в связи с обязательствами перед ВТО в области сельского хозяйства – это отыскать новые возможности для стимулирования долгосрочного роста и конкурентоспособности этого сектора с помощью мер, оказывающих менее искажающее воздействие на условия торговли, в соответствии с его обязательствами перед ВТО.

Литература

Kiselev, S. and R. Romashkin “Possible Effects of Russia’s WTO Accession on Agricultural Trade and Production”, ICTSD Issue Paper No. 40, April 2012.

OECD (2011) “Agricultural policies in OECD countries and emerging economies”, 2011, Part II: Country Chapters.

Серова Е.В., Шик О.В. (2007) Мировая аграрная политика. Москва: Изд. дом ГУ - ВШЭ, 2007. 406 с.

Узун В. «Особенности российской политики поддержки сельского хозяйства и оценка их влияния на последствия вступления в ВТО», доклад, представленный Региональному Офису ФАО в Европе и Центральной Азии

WTO (2011) Report of the working party on the accession of the Russian Federation to the World Trade Organization, WT/ACC/RUS/70, WT/MIN(11)/2, 17 November 2011.

WTO (2012) Working party on the accession of the Russian Federation: Domestic Support and Export Subsidies in the Agricultural Sector, WT/ACC/SPEC/RUS/39, 23 August 2012.